

A PROPÓSITO DE “LA PARADOJA POPULISTA”

Juan Carlos de Pablo¹

Pablo Gerchunoff, Martín Rapetti y Gonzalo de León (en adelante, G-R-dL) publicaron una monografía referida a un tema importante, aportaron una perspectiva que ayuda a entender, y plantearon una propuesta de solución al problema. Una valiosa combinación infrecuente, por lo cual merece que se le preste atención.

Estas líneas están divididas en 4 partes. En la primera sintetizo el contenido de su trabajo, resaltando algunas aseveraciones que me parecen particularmente importantes; en la segunda planteo un par de observaciones; en la tercera sintetizo una incógnita, y en la cuarta formulo mi propia propuesta.

G-R-dL (2020) está dedicado a la memoria de Adolfo Canitrot. Me sumo, porque aprendí mucho de él, tanto en lo personal como en lo profesional; junto a lo cual le dedico mi comentario a Carlos María Moyano Llerena, quien en la Universidad Católica Argentina, durante la primera mitad de la década de 1960, ubicaba a la puja distributiva en un lugar central, para explicar el estancamiento y la inflación de la Argentina posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Digresión 1. Se dice que, en una empresa, en una familia, o en un país, la puja distributiva se convierte en un problema serio cuando la “torta” no aumenta de tamaño. O, si se

¹ Titular de DEPABLOCONSULT, profesor en la UCEMA y en la UDESA. Miembro titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. depablo43@hotmail.com

Agradezco a Eduardo David Antonelli, Ernesto Badaracco, Ricardo Enrique Bara, Enrique Blasco Garma, Rosendo Fraga, Jorge Galmes, Natividad Beatriz Guerra, Enrique Mantilla, Luis García Martínez, Alfonso José Martínez, Fernando Heberto Navajas, Alfredo Martín Navarro, Carlos Alberto Pucci, Guillermo Sandler e Iván Werning, sus valiosos comentarios a la versión preliminar.

prefiere, un país cuyo PBI crece puede atender los desafíos que plantea la redistribución de los ingresos, son más facilidad que otro cuyo PBI está estancado. Ciertamente, pero nunca olvidemos que el crecimiento de una economía nunca hay que darlo por descontado, y menos en un contexto de intensa puja distributiva.

1. AFIRMACIONES CLAVES EN EL PENSAMIENTO DE G-R-dL

Nos es útil destacar 2 aspectos de la caracterización del populismo económico, que se extrae de la literatura. El primero es que se ha enfocado mayormente en experiencias de populismo 'macroeconómico'. El segundo aspecto es central para este trabajo. El populismo económico es considerado como una estrategia conducida desde el Estado y condenada al fracaso, una estrategia miope que en su propia naturaleza contiene inconsistencias que la hacen insostenible en el tiempo. El objetivo de este trabajo es cuestionar la hipótesis del populismo económico.

Observamos una debilidad constitutiva de la hipótesis, para la que no tiene defensa: la incesante repetición (el subrayado es mío). ¿No hay aprendizaje; por qué una estrategia macroeconómica que ex ante es visiblemente inconsistente, es adoptada por distintos gobiernos? A este interrogante lo llamamos la 'paradoja populista'.

Nuestra explicación de la paradoja populista sugiere que en determinadas circunstancias, los gobiernos enfrentan una tensión sistemática y persistente, entre 2 objetivos: el equilibrio macroeconómico y la armonía social. Esto ocurre cuando existe lo que nosotros llamamos un conflicto distributivo estructural, esto es, una puja también sistemática y persistente entre las demandas sociales y la capacidad productiva de la economía.

Nuestra mirada es que las estrategias así llamadas [populistas] no son necesariamente inconsistentes, ni están empujadas por la ignorancia o miopía de quienes las aplican, sino que su fracaso está generalmente vinculado al difícil -no imposible- desafío que entraña conciliar los objetivos en tensión.

Nuestro trabajo no se centra en la decisión del ciudadano como votante, ni en aspectos institucionales. Los ciudadanos tienen una visión borrosa y un conocimiento limitado sobre las complejidades de la gestión pública; los gobernantes, en cambio, sí conocen los detalles de dicha gestión... Es entonces sobre las motivaciones y el accionar de los gobernantes que debemos indagar. Ellos son los protagonistas de nuestro análisis.

No es trivial la pregunta sobre por qué las aspiraciones de una sociedad pueden estar tan alejadas de lo que la economía puede ofrecer. En cuanto a la formación de las aspiraciones, identificamos 2 fuentes de influencia: la experiencia que surge de la interacción social y la propia experiencia pasada.

Postulamos que las políticas que conducen al desequilibrio son mayormente producto de la necesidad política de ceder a la presión social. El ‘aliento de las sociedades en la nuca de los gobernantes’ es un factor central en la explicación de estos fenómenos. Los tropiezos recurrentes no se originan en la incompetencia o miopía del gobernante, sino en la dificultad que entraña el desafío de conciliar el equilibrio económico y el equilibrio social.

La decisión de política económica que se le presenta a los gobiernos, en economías estructuralmente conflictivas, se parece a un dilema: si sólo se puede conseguir un objetivo, ¿cuál perseguir? ¿Por qué no impugnar, simétricamente, a las políticas que apuntan al equilibrio macroeconómico, si una concomitante ausencia de armonía social desencadenará protestas que las tornarían insostenibles?

¿Cómo se toma esa decisión? Preferimos la palabra tensión a la palabra dilema, porque aquella le hace un lugar decisivo a la política para encontrar una diagonal y evitar el determinismo que surge del modelo. La acción de los gobernantes no está sobredeterminada, sino que es clave para resolver el conflicto distributivo.

La forma en que concebimos el proceso decisorio es uno en que los actores tienen una percepción borrosa de que existe una tensión entre la armonía social y el equilibrio macroeconómico. Imaginemos la conversación entre un presidente y su ministro de economía. El presidente le trasmite a su ministro la idea de llevar a cabo una política expansiva, para mejorar las chances electorales del gobierno. El ministro le advierte que esta política conducirá a un desequilibrio macroeconómico que puede desencadenar una situación peor que la que intenta cambiar con la política... ¿Cuándo cree que ocurrirá esto? ... ¿No será racional que el presidente instruya a su ministro a adoptar la medida expansiva, ganar la elección y luego cotejar -si es que la predicción del ministro era certera- qué ruta de acción tomar?

El proceso decisorio se da bajo la bruma de la incertidumbre respecto al futuro, la información incompleta y las limitaciones cognitivas de las personas.

A partir de mediados de la década de 1970 el conflicto distributivo no desapareció; lo que sí se modificó fue el mecanismo para lidiar con los estrangulamientos del sector externo... La dinámica del stop and go, propia del conflicto distributivo en autarquía financiera, dejó su lugar a otra de go and crash. Las sucesivas crisis fueron reforzando 2 tendencias: el crecimiento de la exclusión social y la informalidad laboral, y la creciente dolarización de los ahorros.

Existe otra alternativa, sobre la que queremos hacer énfasis... La forma específica no la conocemos, pero podemos insinuar una orientación general, basada en un intercambio de ingreso por propiedad entre las partes... Los trabajadores cederían ingreso presente, a cambio de dividendos futuros. Esto último podría implicar alguna forma de propiedad de un porcentaje del paquete accionario, por parte de los trabajadores... Que se entienda bien. Estamos hablando en términos generales de una forma posible de intercambio, no de una concreta. Lo concreto requiere ingenio y será tarea de la conversación colectiva.

. . .

Algunas de estas afirmaciones merecen ser subrayadas.

1. Lo más frecuente no puede ser calificado como anormal. Cuando estudiaba en la universidad, me llamaba la atención la frecuencia con la cual se decía que las cotizaciones de las acciones habían sido afectadas por razones “extra bursátiles”; y en su conferencia Nobel, Aumann (2005) afirmó: “sugiero cambiar la dirección de nuestros esfuerzos para lograr la paz mundial. Para lo cual no tenemos que estudiar conflictos específicos sino la guerra como fenómeno general... Nada es más constante en la historia que la guerra. Es un fenómeno, no una serie de eventos. ¿Por qué el homo economicus va a la guerra? Es un grave error calificar a la guerra como un acto irracional. Tenemos que analizar los incentivos para ir a la guerra, y cómo generar incentivos para prevenirla... Tenemos que estudiar qué las hace ocurrir, adoptando un enfoque científico”.

Pues bien, como sugieren G-R-dL, dada la frecuencia con la cual diferentes gobiernos, de distinta orientación política, adoptaron políticas económicas populistas, no nos debemos agotar en criticar al populismo, preguntando de manera irónica qué estudiaron en la facultad, quienes aplican dichas políticas económicas.

2. Nuevo ejemplo de vicio (o pecado) ricardiano. Joseph Alois Schumpeter calificó como vicio ricardiano a la tendencia a derivar, de modelos simplificados, recomendaciones de política económica para ser aplicadas en situaciones reales complejas.

Cuando el ministro de economía le pronostica a su presidente que, de continuar así, la gestión termina en una crisis, éste hace bien en desconfiar de lo que escucha -desconfiar no quiere decir desestimar, quiere decir exigirle a su ministro que precise de qué está hablando, y qué tiene pensado hacer al respecto-, al tiempo que le pregunta cuándo cree que se vaya a producir el referido estallido.

Quien encuentre divertido compilar los pronósticos agoreros fallidos, particularmente con respecto al “timing”, realizados por economistas en programas de radio o TV, en el caso argentino se va a juntar con abundante material. A veces el pronóstico falla por falencias de quien lo realizó, a veces porque ocurrieron mejoras exógenas. Sobre esto último: ni Néstor Carlos Kirchner ni sus ministros de economía podían saber que el precio internacional de la soja pasaría de u\$s 233 la tonelada, en 2003, a u\$s 453, en 2008, cuando se dictó la famosa resolución 125, del ministerio de economía.

3. Simetría. Un gobierno que tiene un solo instrumento, tiene que elegir entre buscar el equilibrio macroeconómico o la armonía social. ¿Por qué criticar más al populismo, que opta por lo segundo ignorando lo primero, que al “neoliberalismo”, que hace exactamente lo contrario?

4. Canitrot, pero también Mallon y Sourrouille y Ferrucci. Canitrot enfatizaba correctamente que en los análisis aplicados la realidad no es un adorno, y que las restricciones no económicas son relevantes.

En esta misma línea también merecen mencionarse a Mallon y Sourrouille (1976), cuyo enfoque queda claro desde el título mismo de la obra: “Política económica en una sociedad conflictiva”, y a Ferrucci (1978), quien concatenó de manera secuencial las experiencias ortodoxas y heterodoxas, es decir, endogeneizó, a raíz de sus efectos, la alternancia de políticas económicas demasiado especializadas en el equilibrio macroeconómico o en la armonía social.

2. UN PAR DE OBSERVACIONES

Insisto en que la monografía bajo análisis es valiosa porque se ocupa de un tema importante, mejora nuestro entendimiento y formula propuestas. Con el mismo espíritu constructivo con el cual fue escrita, me permito formular 2 observaciones.

1 Populismo, categoría heterogénea. En el plano de las ideas no existe una única caracterización de políticas económicas populistas. Más importante que esto es el hecho de que en la práctica, en el caso argentino, la heterogeneidad fue mucho mayor. Lo que sigue es un muy sintético planteo “impresionista”, basado en el detallado análisis incluido en de Pablo (2005).

Afirmar que tanto los radicales como los peronistas aplicaron políticas económicas populistas, no ayuda a entender. La política económica puesta en práctica durante la presidencia de Arturo Umberto Illia no introdujo graves distorsiones en la economía (ejemplo, no alteró de manera grosera los precios relativos); y cuando en los primeros meses de 1986 Juan Vital Sourrouille y su equipo advirtieron que no podían sostener el plan Austral, como lo habían inaugurado a mediados de 1985, lo flexibilizaron. Por el contrario, la incompatibilidad esencial entre las políticas monetarias y fiscales, y la “inflación 0” impuesta por Juan Domingo Perón, que José Ber Gelbard no tuvo más remedio que aceptar, terminó incubando el “Rodrigazo” de mediados de 1975.

2 Participación accionaria de los trabajadores en las empresas, una pésima idea. G-R-dL lo plantearon como un ejemplo del tipo de iniciativas que podrían ayudar a superar el dilema entre el equilibrio macroeconómico y la armonía social. Pero le presto particular atención porque, en base a mi experiencia como consultor de empresas (que sintetice en de Pablo, 2019), tengo opiniones claras y contundentes al respecto.

La propuesta no me gusta para nada. Pensemos, primero, en el caso de una empresa que opera 100% en el sector formal de la economía; de manera que -en base a la documentación- se puede conocer su verdadera situación. Pues bien, nadie puede esperar que una empresa cuyos trabajadores sean dueños de, digamos, el 20% de sus acciones, no reclamarán que un representante de ellos se sienta en la mesa de decisiones.

Se critica mucho a los “gordos de la CGT”, como se denomina informalmente a algunos dirigentes sindicales, por estar aburguesados y negociar con los dirigentes empresarios “de igual a igual”, porque ellos también son empresarios. Para los empresarios ésta es una buena

noticia, porque brinda ciertas bases para la negociación viable salarial y de condiciones de trabajo. Pero; ¿qué ocurre con los gremios cuyos dirigentes están más ideologizados? Ejemplo: ¿cómo sigue la negociación entre el propietario de una juguetería, y un delegado sindical que no quiere llegar a ningún acuerdo, porque lo que está en juego es “la lucha de clases”?

Más todavía. ¿Qué le pasa al propietario de una empresa, si ésta quiebra? Pierde todo. ¿Qué le pasa al dirigente sindical que participa en las decisiones? Se hace cargo de la empresa, que pasa a la categoría de “liberada” o “recuperada”. En este contexto, ¿cómo se compatibilizan las decisiones que tienen que tomar ambos, para que la empresa siga funcionando?

Y como si esto fuera poco, a pesar del ritmo inflacionario el gobierno se niega a ajustar los balances por inflación, con lo cual las ganancias contables sobreestiman las ganancias reales, porque subestiman -por ejemplo- los costos por amortización de los bienes de uso. ¿En base a qué se determinaría la distribución de las ganancias?

Todo esto dentro del segmento formal de la economía. ¿Cómo se implementa esto en el sector informal?

3. INCÓGNITA

Varios lectores de la versión preliminar de este trabajo me puntualizaron que, en Argentina al menos, el populismo es más una cuestión cultural que ideológica (y por consiguiente más difícil de erradicar); que el populismo es uno sólo, que no hay un “populismo político” y un “populismo económico”; que se acerca más a la demanda de magia que a la racionalidad; y que es un subproducto de la declinación de la calidad del proceso educativo.

Lo consigno porque, como digo, no lo dijo solamente una persona; pero no tengo nada que decir en el plano del diagnóstico, y suena casi paralizante en el de la reflexión y la acción concreta.

4. ECONOMISTAS, “A LAS COSAS”

Mi sugerencia no se refiere tanto al planteo de medidas concretas, cuanto a una importante tarea que debemos encarar los economistas prácticos.

Aprendimos del esfuerzo que comenzaron Ragnar Anton Kittel Frisch y Jan Tinbergen, que la consistencia técnica es una condición necesaria para que se puedan lograr los objetivos planteados por una política económica. Por eso, sin ignorar el resto de los aspectos relevantes, una elemental aplicación del principio de la ventaja comparativa recomienda concentrar nuestros esfuerzos en “la economía” de la política económica. En los Pactos de la Moncloa,

Adolfo Suárez tuvo el gran mérito de sentar, en la misma mesa, a Manuel Fraga Iribarne y a Santiago Carrillo; pero los textos que firmaron fueron redactados por un equipo liderado por Enrique Fuentes Quintana, funcionario del Banco de España y profesor de finanzas públicas.

. . .

Obvio que no estoy prohibiéndole a ningún colega, que participe en el esfuerzo que estoy proponiendo; pero sí debo pedirle que, para que resulte útil, lo haga dentro de la perspectiva de la política económica. Mi extensa experiencia en la materia, recogida en de Pablo (2019a), sugiere que trabajar en política económica significa, ante todo, hacerlo desde cierta perspectiva. Quien tiene a su cargo una política económica, como el jefe de la guardia de un hospital, no elige a los enfermos o heridos que tiene que curar, tiene que adoptar decisiones muy difíciles, contando con poca información, con el tiempo en contra, y rodeado de personas que lo insultan y hasta le quieren pegar. Quien no tenga estómago para trabajar en estas condiciones, que se dedique a otra cosa.

Digresión 2. Para ser más precisos, la perspectiva de quien tiene a su cargo una política económica es muy similar a la del jefe de un hospital, quien además de la guardia tiene a su cargo un conjunto de servicios de apoyo: cirugía, obstetricia, traumatología, etc. Quienes se desempeñan en las citadas áreas también tienen que responder a desafíos concretos, aunque en condiciones menos extremas que las que existen en la guardia del hospital.

Por consiguiente, no son particularmente útiles quienes circunscriben sus análisis al plano principista, ideologizado o conspirativo, tan cómodo para pontificar y tan poco relevante para guiar la acción concreta. Tenemos bastantes problemas reales como para que encima tengamos que distraer parte de nuestras energías, asistiendo a descalificaciones totalizadoras, o la cita, sin contextualizar, de ejemplos de iniciativas que terminaron en desastres. Lo que sirve para solucionar problemas es, en todo caso, rescatar lo bueno de cada experiencia.

. . .

La tarea que propongo es simétrica. Los economistas “populistas” tienen que mejorar sus análisis y propuestas; pero los economistas “neoliberales” también. Aquí y ahora es tan poco útil proponer el congelamiento de los precios, mientras se sigue emitiendo, como recomendar la dolarización de la economía, para forzar el logro del equilibrio fiscal.

Digresión 3. En la enorme mayoría de los casos, cuando alguien califica a un economista como “populista” o “neoliberal”, es para descalificarlo. Lo cual despierta la consiguiente reacción, cuando se afirma que existen los economistas liberales (en el sentido de libertarios), pero no los neoliberales; y algo parecido en el caso de los populistas. Le pido por favor al lector que no se empantane en este aspecto de la cuestión, y que se concentre en la sustancia.

. . .

Las políticas económicas prácticas son mucho más burdas que los trabajos académicos que las inspiran (si es cierta la discutible afirmación de John Maynard Keynes, según la cual en las políticas económicas prácticas, las ideas son más importantes que los intereses). Quien lea a Raúl Prebisch difícilmente encuentre fundamento para el grado y modalidades del cierre de la economía argentina, verificados a partir de la Segunda Guerra Mundial; de la misma manera que quienes inventaron el esquema de metas de inflación, difícilmente aconsejaron aplicarlo en un país que tenía que corregir fuertemente los precios relativos, en un contexto donde difícilmente algunos precios pudieran disminuir en términos absolutos.

Los trabajos académicos deberían plantear, EN LA PRIMERA PÁGINA Y CON LETRAS MAYÚSCULAS, las limitaciones de sus análisis. Porque frente a los fracasos, los autores pueden escribir monografías tituladas “De cómo yo creía que sí, pero terminó siendo que no”; pero el fracaso se pagó en términos de desocupación, recesión, quiebras, etc. En el plano académico la realidad son los escritos, mientras que en el de la política económica es aquello a lo que se refieren los escritos.

. . .

Thomas Gresham se inmortalizó cuando afirmó que “la moneda mala desplaza a la buena”, observando que si entre ambas la relación de cambio era fija, cada persona buscaría atesorar la moneda buena y hacer circular la mala. ¿Ocurre algo parecido, en el caso de la política económica?

Muy probablemente, sobre todo al comienzo de las diferentes gestiones presidenciales. La primera persona que tiene que “comprar” la política económica que intenta implementar un equipo económico, es el presidente de la Nación. Imaginemos que, frente a una dolencia, uno de los médicos que consultamos nos dice que tenemos que operarnos, sin demora; y otro que el problema se soluciona caminando diariamente 8 cuadras. La tentación a comenzar haciéndole caso al segundo galeno es muy grande. Pero, como profesionales, esto no nos tiene que inducir a “edulcorar” nuestras propuestas, sino a exponerlas de manera más clara; y si no somos elegidos, debemos esperar.

. . .

Hasta donde recuerdo, los economistas como profesión, en una única oportunidad nos pronunciamos a coro. Me refiero a la declaración Cuidemos al INDEC, de comienzos de 2007, propiciada por Alfredo Juan Canavese, Juan José Llach y Guillermo Rozenwurcel, y que reunió más de 400 firmas. Fue motivada por el comienzo del “dibujo” de las estimaciones oficiales.

No pido tanto, de inmediato listo algunos consensos básicos y luego puntualizo cuestiones concretas que deberían ser trabajadas por separado. Lo que sigue, en base a mi experiencia, se concentra en cuestiones importantes, lo cual no quiere decir que sean las únicas que merezcan ser tenidas en cuenta.

4.1 Consensos básicos

1 La realidad muta. Todos los años me aplico la vacuna contra la influenza. Le presto atención a la fecha de la cepa, porque bajo el término “influenza” se esconde una realidad que muta. Con la economía y la sociedad ocurre algo parecido.

Las medidas de política económica útiles en la Argentina actual, tienen que tener en cuenta que por lo menos la tercera parte del “verdadero” PBI es informal, que más de 40% de las personas viven debajo de la línea de la pobreza, que la población está acostumbrada a no creer en los anuncios gubernamentales, y tiene una notable velocidad de reacción, etc. Todo lo cual implica que en nuestro país la formulación e implementación de cualquier política económica, plantea desafíos mucho mayores que en otros países.

2 Un ministro de economía. Más allá de cómo se denomina el cargo, el rol de ministro de economía es indispensable e imposible de fragmentar. Dicho rol consiste, principalmente, en otorgarle consistencia a las diferentes medidas que integran la política económica. Un esquema económico cuya tasa de inflación implícita es muy diferente en las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, salarial, etc., está condenado al fracaso. Una modificación en alguna porción importante de la política económica, obliga a reconfigurar el resto. ¿Quién se ocupa de esto, cuando la responsabilidad ejecutiva yace en varios ministros, que tienen igual jerarquía?

No se trata de nombrar a un “superministro”, o a un “zar” de la economía; se trata de nombrar a un ministro. Cuando la conducción económica estuvo unificada, tampoco se lograron éxitos, afirman quienes no diferencian entre condición necesaria y suficiente del éxito.

3 Idoneidad según el tipo de política económica. Es difícil encontrar profesionales “todo terreno”, es decir, diseñadores e implementadores de políticas económicas que puedan trabajar según la perspectiva neoliberal o populista, según lo demande la dirigencia política de turno.

Los CEO's, como despectivamente califica el presidente Alberto Ángel Fernández a los colaboradores del presidente Mauricio Macri, tienen que aprender la diferencia que existe entre los procesos decisorios en las empresas y en el Estado. Junto a lo cual quienes forman parte de un gobierno populista tienen que aprender a recaudar, y no sólo a gastar; a regular de manera apropiada, y no burda; a meterse en la sangre que los recursos son escasos y tienen usos alternativos, etc. Quien se entrena para redistribuir y frenar iniciativas, difícilmente pueda crear condiciones para que se pueda desenvolverse la iniciativa privada.

Los empresarios acusan a los funcionarios de que “nunca tuvieron que pagar una quincena”, para significar que adoptan decisiones sin ponerse dentro de los pantalones, o las polleras, de quienes no tienen más remedio que operar en un contexto altamente incierto.

4 Economista aplicado, vocación de servicio. La bibliotecaria hace años que viene catalogando el material, y nosotros la ignoramos. Un día caemos de improviso en la biblioteca, pedimos determinado libro o revista, exigimos que nos atienda rápido, y una vez que conseguimos lo que queríamos, nos retiramos, muchas veces sin saludar, y la empleada vuelve a ser ignorada.

Frente a un pedido nuestro realizado en estas condiciones, la bibliotecaria puede decirnos: “hace 20 años que estoy esperando su visita, ahora espere”, o puede entregarnos el material solicitado, sabiendo que probablemente ni se lo agradezcamos. Adoptan la segunda postura quienes tienen vocación de servicio. A propósito: ¿les agradecemos lo suficiente a los funcionarios e investigadores encargados de compilar estadísticas, por el servicio que prestan?

El economista aplicado tiene que actuar con vocación de servicio. El ministro, diputado o senador que te consulta, te ignoraba por completo, te volverá a ignorar y probablemente se atribuya la autoría de algunas de las cosas que le explicaste. Quien carece de esa vocación, que se dedique a otra cosa.

5 Primero la sustancia, después la comunicación. La mejor política económica, mal comunicada, puede fracasar; pero una política económica técnicamente fallida, hecha pública por el mejor comunicador del mundo, no puede resultar exitosa.

Los economistas tenemos una responsabilidad principalísima en el diseño y la implementación de la economía de la política económica. No es tan difícil pararse delante de un micrófono, o delante de una cámara, y hablar (si existen insuperables problemas psicológicos, la tarea se puede delegar); mucho más difícil es saber qué es lo que se va a decir, y cómo. ¿En base a qué elegiría usted al cirujano que la tiene que operar, en base a cómo modula cuando le habla, o en base a lo que le está diciendo y los antecedentes que tiene en el quirófano?

4.2 Tareas para populistas.

1 No todos los problemas se deben a un déficit de demanda. En La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, John Maynard Keynes le otorgó sustento intelectual a la “antieconomía”. El ahorro, la eficiencia, etc., no son parte de la solución sino parte del problema. Le atribuyen haber dicho que solucionaría el problema del desempleo de la mano de obra, contratando a la mitad de los desocupados, para que durante el día cavaran pozos, y a la otra mitad para que durante la noche los taparan.

No es de buen economista recomendar el aumento de la demanda agregada, sin antes averiguar cuál es la restricción operativa del sistema económico. Porque si dicha restricción es de oferta, aplicar políticas monetarias y fiscales expansivas no aumentan el PBI real, la ocupación de mano de obra, etc.

Todo fabricante de zapatillas sueña con vender más unidades y ganar más, y por consiguiente lamenta que los seres humanos no tengan más dinero para gastar en... las

zapatillas que fabrica. Por lo cual muchos empresarios encuentran enormemente atractivo al enfoque populista; pero los economistas populistas no deben dejarse llevar por estos halagos.

2 Estado y mercado. Detrás de cada “falla de mercado” existe la correspondiente intervención estatal; pero detrás de cada “falla del Estado”, ¿qué hay? La denominada controversia socialista está cumpliendo el primer centenario. En los papeles la ganaron quienes demostraron que las mismas ecuaciones que describen el funcionamiento de una economía capitalista, también describen el de una economía socialista, si los encargados de las empresas públicas imitan las decisiones de los empresarios. La realidad fue y es muy diferente de lo que dicen los papeles, y lo que importa es la realidad.

No soy afecto a las explicaciones conspirativas, pero no puedo dejar de señalar que algunos de los entusiastas de la intervención estatal no saben cómo funcionan los seres humanos, y otros sí saben cómo funcionan, pero plantean una cuestión de poder -y de ingresos- entre los funcionarios y los integrantes del sector privado. Cuando viene a cuento, a los empresarios les pregunto: ese funcionario al cual usted, por una cuestión de poder, no tiene más remedio que rendirle pleitesía, en su empresa; ¿de qué trabajaría? ¡Ni de portero!, me contestan.

La intervención estatal marchita empresarios y genera seudo empresarios. Los primeros viven pendientes de los consumidores, la tecnología, etc.; los segundos, de quedar bien con el gobierno de turno, ocupar puestos importantes en las cámaras empresarias, etc. No hay que ser un experto en economía para advertir la diferencia, en términos de cantidades y calidades producidas, precios, empleo, etc., que producen las firmas conducidas por empresarios, o por seudo empresarios.

3 Distribución del ingreso: el cuánto y el cómo. Vilfredo Pareto exageró cuando afirmó que las políticas públicas no pueden modificar la distribución del ingreso; James Stuart Mill también exageró, cuando sugirió que era posible desvincular “las leyes de la producción” de “las leyes de la distribución”. El Estado puede modificar la distribución del ingreso, dentro de ciertos límites; y el impacto sobre el funcionamiento del sistema económico no es independiente de las herramientas utilizadas para lograrlo.

Antes de entrar en materia técnica, una palabra institucional o ciudadana. Giovanni Sartori apunta que la Gloriosa Revolución inglesa de 1688 dispuso que sólo podían votar los impuestos, quienes los tenían que pagar; mientras que en la actualidad votan los impuestos los dirigentes políticos que, con la recaudación, subsidian a quienes los votan a ellos. El “club” de los contribuyentes impositivos está integrado por millones de personas, pero a juzgar por los resultados está mucho menos organizado que el correspondiente club de los beneficiarios del gasto público. Lo menos que le puedo pedir el gobierno de turno es que me trate con cariño: no ayuda a la convivencia tener que pagarle 2% de impuesto a los bienes personales, a un Estado cuyos funcionarios sugieren que tengo que agradecerles que, por ahora, puedo seguir disponiendo del 98% restante.

En el plano técnico, en la práctica no existen las herramientas ideales (no distorsivas) para redistribuir ingresos, pero algunas son peores que otras. Como principio general, y a pesar del grado de evasión impositiva, en esta materia los impuestos y los subsidios son mucho

mejores que la modificación artificial de precios relativos, que resulta de dejar de utilizar el mecanismo de precios como indicador de escaseces, para utilizarlo como mecanismo de redistribución de los ingresos.

En Argentina 2020 la redistribución de ingresos a través de la acción estatal ya existe. Ergo, antes de pensar en nuevos mecanismos hay que revisar la cuantía y el funcionamiento de los existentes. Sobre lo primero, más de la mitad del gasto del gobierno Nacional se destina a seguridad social, y alrededor de $\frac{3}{4}$ partes a transferencias (incluyendo seguridad social). En estas condiciones cabe preguntar si la cuestión no es una de gastar mejor, más que una de gastar más.

La política fiscal es esencialmente progresiva (entendiendo por tal que el coeficiente de Gini señala mayor desigualdad en la distribución del ingreso, cuando se ignora el impacto del sector público, que cuando se lo tiene en cuenta), como documentaron Llach y Montoya (1999) y Gaggero y Rossignolo (2012). Discutir la regresividad o progresividad de algún impuesto, independientemente de la progresividad del gasto, puede resultar políticamente correcto, pero es profesionalmente irresponsable.

El tamaño de las transferencias, unido a la evasión impositiva, genera una tasa de beneficio, neta de impuestos, muy reducida. Lo cual explica, desde el ángulo de la oferta de fondos disponibles para la inversión, que la relación entre inversión agregada y PBI esté muy cercana a la requerida para reponer el desgaste del capital. Y con inversión neta prácticamente nula es imposible pensar en el crecimiento del PBI, más allá de la recuperación que sigue a una recesión.

4.3 Tareas para neoliberales.

1 Las restricciones político-institucionales-religiosas existen, la política económica forma parte de la política-política. Si el gobierno de India le preguntara a usted qué podría hacer para mitigar el hambre en dicho país, supongo que no se le ocurriría proponerle que se comieran las vacas. Nítido ejemplo para ilustrar, por la negativa, que la política económica nunca se da en el vacío. A la misma categoría pertenecen las propuestas de eliminar los sindicatos, o cerrar el Banco Central.

Tiene sentido calcular el costo de mantener las restricciones no económicas, como elemento de juicio tendiente a su eliminación, o al menos su morigeración. Pero mientras no se puedan eliminar, lo que sirve es trabajar en un contexto acotado.

2 Las reformas, ¿llegarán para quedarse? Inspirado, precisamente, en la liberalización comercial y financiera implementada en algunos países de América Latina, a fines de la década de 1970 – comienzos de la de 1980, Calvo (1985, 1986 y 1987) planteó la cuestión de la credibilidad de la política económica por parte de la población.

Específicamente, afirmó que una misma medida de política económica puede generar resultados muy diferentes, dependiendo de si la población piensa que se trata de una reforma

transitoria o permanente. Una reforma que se estima llegó para quedarse, invita al ajuste y al aprovechamiento de las oportunidades; mientras que una reforma que se piensa como transitoria, invita a resistir con lo que se tiene, a la espera de la reversión de la política.

Ejemplos: en Argentina 2020 una reforma laboral “salvaje” disminuye la demanda de mano de obra, en vez de aumentarla, porque los empresarios -esperando una inmediata revisión de la medida adoptada- se apresurarían a echar a los asalariados indeseables; de la misma manera que la eliminación de cepo cambiario, aumentaría la demanda y no la oferta de divisas, porque la gente se apresuraría a comprar dólares, al tipo de cambio oficial, antes de que la medida fuera revisada.

Si la población cree que la política económica no va a funcionar, esto no le plantea un desafío a las “malas” políticas económicas; pero sí a las “buenas”, las cuales requerirán mayor plazo, y por consiguiente mayor costo, antes de que aparezcan los frutos. Y esto, naturalmente, genera tensión, no solamente en el diseño sino también en la implementación de la política económica, y en la demanda de apoyo político durante la transición.

La soberanía argentina no depende de si el país tiene o no una línea aérea “de bandera” (Estados Unidos no la tiene, y nadie parece discutir su soberanía). Pero la reprivatización de Aerolíneas Argentinas no se puede discutir en el vacío, porque a comienzos de la década de 1990 se privatizó la empresa, y luego de volvió a estatizar. ¿Quién, si no un amante de los altos riesgos, y que por consiguiente haga una oferta salvaje, se presentaría a una nueva privatización de la referida empresa?

La cuestión de la credibilidad constituye un ejemplo importante, pero no el único, referido a los peligros de pretender trasplantar a nuestro país, esquemas imaginados para otros países, donde imperan circunstancias diferentes. La frontera de posibilidades de producción, que Gottfried Haberler me enseñó en Harvard, la aplico en Argentina sin necesidad de modificación; pero quien “importa”, sin más, el esquema de metas de inflación, o ignora la relación que existe entre el Centro y la Periferia, planteada por Raúl Prebisch, está más cerca de los problemas que de las soluciones.

3 La realidad opera en un contexto de “noveno mejor”. En 1956 Lipsey y Lancaster sistematizaron una idea importante: lo que resulta óptimo en un mundo ideal, no necesariamente sigue siéndolo en un mundo distorsionado. Ejemplo: un fabricante de destornilladores, con planta ubicada en Morón, provincia de Buenos Aires, se beneficia con el derecho de importación que recae sobre los destornilladores importados, y se perjudica con el impuesto municipal al consumo de energía que utiliza para fabricarlos. Un gobierno pro apertura de la economía, que elimina el derecho de importación pero deja vigente el impuesto al consumo de energía, puede hacer quebrar indebidamente al productor local de destornilladores, porque los funcionarios no aplicaron el teorema del segundo mejor.

Argentina no vive en un contexto de segundo mejor sino de “noveno” mejor. Tomado de manera literal, el referido principio implica la parálisis total del accionar de un equipo económico; bien entendido, implica la necesidad de actuar de manera simultánea sobre los distintos aspectos de la política económica.

4 Mercado y Estado. Las estadísticas, como las bikinis, lo que muestran es importante, pero lo que ocultan es fundamental. Esta es la versión que hay que recordarles a los estadísticomaniacos; porque a los estadísticofóbicos hay que recordarles que lo que las estadísticas ocultan es fundamental, pero lo que muestran es importante.

Lo mismo ocurre con la cuestión de Estado versus mercado. Así como a los populistas hay que recordarles que la acción gubernamental está llena de limitaciones; a los neoliberales hay que recordarles que el mercado no soluciona todos los problemas.

Teniendo presente, además, que en el siglo XX el rol del Estado no se circunscribe a la provisión de bienes públicos, el cuidado del medioambiente, etc., sino que también se ocupa de la redistribución de los ingresos. Rol, éste último, que compromete la mayoría de las erogaciones estatales. Hay que trabajar para que mejore la operatoria estatal.

. . .

Bienvenido el debate, a la luz de Gerchunoff y otros (2020), y estas líneas. Pero, sobre todo, bienvenidos los esfuerzos específicos, dentro de cada “club”, dentro de la profesión, a partir de los cuales ojalá se puedan generar mejores políticas económicas.

Aumann, R. J. (2005): “War and peace”, Nobel foundation, 8 de diciembre.

Calvo, G. A. (1986): “Incredible reforms”, VI reunión latinoamericana de la Sociedad Econometrica, Córdoba, Argentina. Reproducido en Calvo, G. A.; Findlay, F.; Kouri, P. y Braga de Macedo, J.: Debt, stabilization and development. Essay in honor of Carlos Díaz Alejandro, Basil blakwell, 1989.

Calvo, G. A. (1987): “On the costs of temporary policy”, Journal of development economics, 27. 1-2, octubre.

Calvo, G. A. (1988): “Costly trade liberalization”, International monetary fund staff papers, 35, 3, setiembre.

de Pablo, J. C. (2005): La economía argentina durante la segunda mitad del siglo XX, La Ley.

de Pablo, J. C. (2019): “Preocupaciones empresarias y sus implicancias”, presentado en sesión privada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 15 de mayo de 2019. Reproducido en Contexto, suplemento a la entrega 1.565, 5 de agosto de 2019. Presentado en la Reunión anual, Asociación Argentina de Economía Política, noviembre de 2019. Reproducido en Macrinomía: ¿por qué no fue diferente?, Grupo Unión, 2020.

de Pablo, J. C. (2019a): Política económica para decidir en tiempos difíciles, El Ateneo.

Ferrucci, R. J. (1978): "Política económica y ciclos en Argentina, 1958-76", Asociación argentina de economía política, noviembre.

Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2012): "Impacto del presupuesto sobre la equidad II", Cefid-ar, documento de trabajo 46, setiembre.

Gerchunoff, P.; Rapetti, M. y de León, G. (2020): "La paradoja populista", Desarrollo económico, 59, 229, junio.

Lipsey, R. G. y Lancaster, K. J. (1956): "The general theory of the second best", Review of economic studies, 24, 1.

Llach, J. J. y Montoya, S. (1999): En pos de la equidad, Instituto de estudios de la realidad latinoamericana, Fundación Mediterránea.

Mallon, R. D. y Sourrouille, J. V. (1973): La política económica en una sociedad conflictiva: el caso argentino, Amorrortu.