

**El desencuentro entre política y economía.
Bases para la recuperación del crecimiento con equidad distributiva**

Jorge Remes Lenicov
Marzo 2021

1. Consideraciones preliminares: el fracaso económico y social de nuestra democracia

La democracia recuperada en 1983 produjo importantes avances en el ejercicio de la libertad, en el reconocimiento de los derechos humanos y en la conciencia social sobre las cuestiones ambientales y de género. Pero el estancamiento económico y el aumento de la pobreza, son serias asignaturas pendientes.

Unos pocos datos alcanzan para mostrar lo que sucedió en la economía y en las condiciones sociales desde 1983¹:

- Se crece muy poco: solo 1,6 % anual (0,7 % per cápita), y de manera muy volátil: hubo 21 años de crecimiento y 16 de caída. Se creció menos que América Latina (excl. Venezuela) y que el resto del mundo. El crecimiento acumulado fue de 80 % mientras que en Chile fue de 350 %. Solo hubo dos períodos de expansión continuada: 1991/1997 y 2002/2008.
- La inflación es elevadísima: la acumulada en 37 años resultó la más alta del mundo (excl. Venezuela): 20.000.000.000 %. Se quitaron 7 ceros y el promedio anual fue de 58 %.
- La pobreza aumenta: en 1983 era de 16 % y a fin de 2020 superó el 40 %, cuando en América Latina y en el mundo se redujo. Además, se contrajo la clase media y se fue perdiendo las posibilidades de ascenso social.
- El país es poco competitivo (puesto 81/86 según el WEF), la productividad es baja (30 % de la de los países avanzados) y no crece desde 2000. El Estado no brinda buenos servicios, la presión tributaria es insostenible, el elevado déficit fiscal provoca el aumento de la deuda, la tasa de ahorro e inversión son muy bajas, la Justicia no funciona adecuadamente, la educación perdió calidad y cobertura, y las reglas de juego cambian permanentemente generando mucha inestabilidad e incertidumbre.

Existen algunas preguntas difíciles de responder para la dirigencia de todos los partidos que han gobernado nuestro país desde diciembre de 1983:

¹ Ver J. Remes Lenicov y D. Sica, 33 años de democracia: economía fragmentada y deuda social, 2017. Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP: <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2018/03/La-Deuda-de-la-Democracia.-La-necesidad-de-consenso.pdf>. También JRL, Por qué estamos como estamos, HCD de la Provincia de Buenos Aires, <https://www.asap.org.ar/analisis-fiscal/informes-filial-buenos-aires>, abril 2019.

- ¿Por qué en 37 años de democracia hemos crecido muy poco, tuvimos records en tasa de inflación, duplicamos los índices de pobreza, no se pudo conciliar el conflicto distributivo y enfrentamos graves crisis de gobernabilidad y del sector externo, degradando las instituciones y estableciendo una perturbada vinculación con el resto del mundo?
- ¿Por qué nunca se pudo consensuar una política para ordenar la macro y diseñar una estrategia de crecimiento con inclusión a partir de la democracia representativa, la economía de mercado y un Estado eficaz para crear condiciones para crecer y mejorar la distribución?
- ¿Por qué casi siempre se opta por alguno de los dos polos que, por la experiencia propia e internacional, nunca terminaron bien? De un lado, el populismo, que descrea de las leyes básicas de la economía y considera que el Estado, solo a través de su mayor tamaño y regulaciones, mejorará el bienestar de los mas postergados. Del otro, el neoliberalismo, que solo cree en la dinámica del mercado, de un Estado mínimo, y que a partir de la plena libertad de mercado los beneficios del crecimiento “derramarán” sobre toda la sociedad, mejorando su nivel de vida.
- Si la gran mayoría de los países -respetando las leyes básicas de la economía- crece, tiene estabilidad de precios y baja la pobreza, ¿Por qué Argentina, oscilando siempre entre esos dos polos, hace todo lo contrario a lo que ellos hacen?

Por este comportamiento la sociedad ha ido perdiendo su confianza en las instituciones de la república y en sus representantes. Se habla, no sin razón, de crisis de representación y de incapacidad de los gobiernos para gestionar las demandas insatisfechas de amplios sectores sociales, cuyo nivel de vida se fue deteriorando en comparación con otros países que hace algunas décadas eran parecidos o de menor desarrollo que la Argentina. Esto se agrava porque en nuestro país existe memoria de que hasta mediados de los años setenta, sin bien con dificultades políticas y económicas, había existido una importante movilidad social, y satisfactorias condiciones de vida para la mayoría de la población.

Otros países, algunos de ellos con menos recursos humanos y naturales que el nuestro, han conseguido avances muy importantes mientras nosotros hemos recorrido el camino inverso. Y lo han hecho con instituciones básicas parecidas a las nuestras. Esos países han sabido preservar la libertad conciliando democracia representativa y desarrollo. Tenemos que aprender de ellos, que han crecido e instalado sociedades más justas y más prósperas.

La dirigencia tiene que tener una mirada clara sobre nuestra sociedad, pero, también y con igual extensión e intensidad, sobre cómo funciona el mundo, más allá de que sus reglas agraden o no. Países como el nuestro no están en condiciones de dictarlas.

Encontrar caminos es una tarea políticamente compleja y requiere de sólidos conocimientos, disciplina y sentido común. Esos tres elementos han faltado en nuestra dirigencia; de allí la frustración de la sociedad.

Hay que tener en cuenta que el diseño de las instituciones y de la organización de la economía le corresponde a toda la dirigencia. Dirigencia que comprende a políticos, empresarios, sindicalistas, educadores, jueces, periodistas, intelectuales, profesionales, y líderes religiosos y de los movimientos sociales. De todos modos, la mayor responsabilidad le cabe, sin duda, a la dirigencia política porque es la que se postula para gobernar y gobierna. Y eso implica: administrar el Estado, dictar las leyes,

nombrar los jueces y manejar las relaciones exteriores. Su principal función es guiar a la sociedad en las condiciones del mundo contemporáneo, armonizando intereses sociales contrapuestos, resolviendo los problemas e impulsando el progreso social en forma sostenida.

Es necesario que la dirigencia, principalmente la política, comprenda la profundidad y naturaleza de los problemas institucionales y económicos, y establezca una nueva forma de relacionamiento con todos y entre todos los sectores de la sociedad. No valen los atajos ni las proposiciones “políticamente correctas” que solo sirven para diferir los problemas y crear falsas expectativas.

No se puede prometer lo que no es realizable solo para obtener un resultado electoral. Diciendo siempre lo que la mayoría desea escuchar, sin conciencia sobre las restricciones existentes y la relación entre instrumentos y objetivos.

Trataré de señalar cuáles son, a mi criterio, las grandes cuestiones que deben ser abordadas, para comenzar a desandar el camino del estancamiento económico, la degradación social, la fragilidad institucional y las crisis recurrentes, consolidando la democracia representativa y la economía de mercado. Todo ello a partir de un rol estratégico del Estado y procurando acuerdos de largo plazo entre los actores políticos, sociales y económicos. Sin suficiente masa crítica, es impensable hacer todo lo que legítimamente demanda la sociedad.

Estoy convencido de que no comprender el significado de las grandes cuestiones que nos interpelan, y no saber proponer respuestas estableciendo prioridades, objetivos y metas, y adoptar los instrumentos adecuados, conducirá a nuevos y mayores fracasos.

2. Las grandes cuestiones

Incapacidad para resolver el conflicto distributivo en un contexto de desequilibrio macroeconómico

Desde hace muchísimas décadas la Argentina esta signada por el conflicto entre el equilibrio macroeconómico y el equilibrio social, que en otros países suele ser coyuntural mientras que en el nuestro se convirtió en estructural. Por eso pasó a ser parte de una patológica “normalidad”, muy difícil de superar.

Se genera así un “empate” entre los que bregan por lograr primero los equilibrios macro y los que consideran que esa prioridad la tiene el logro del equilibrio social. La lucha permanente entre ambas posiciones termina dificultando el desarrollo del país. Por eso es fundamental encontrar un camino de salida aceptado mayoritariamente que permita lograr, y sostener en el largo plazo, ambos equilibrios.

La dirigencia política es la que tiene la responsabilidad de articular las demandas de mayor eficiencia y equidad distributiva con políticas económicas que lo permitan y sean sostenibles en el tiempo. Dada la profundidad del problema, es central que todas las dirigencias del país intercambien sus visiones y accedan a acuerdos básicos para que, posteriormente, los políticos definan la estrategia a seguir. Esto significa alcanzar acuerdos sobre la importancia de conciliar ambas posiciones y así poder avanzar, más allá de los cambios de gobierno.

En otros países, donde también se presentó el mismo problema pudieron, a su manera, administrarlo y equilibrar las fuerzas en función de un proyecto estratégico común. También pudieron enfrentar las permanentes presiones sociales y económicas, los fuertes lobbies y las campañas mediáticas que suelen expresar la opinión sesgada de intereses particulares.

Incapacidad para construir acuerdos sincerando la realidad

Para llegar a ciertos acuerdos, la dirigencia política debería preparar el terreno. Esto obliga a sincerar la realidad y definir los problemas centrales. Mientras tanto, abstenerse de hacer falsas promesas de bienestar, reduciendo los problemas a enunciados facilistas que pueden servir para ganar elecciones, pero no para gobernar ni para mejorar la vida de los argentinos.

La peor opción es reiterar lo que, en general, se ha venido haciendo: desconocer el conflicto distributivo y avanzar por cualquiera de los caminos propuestos, respectivamente, por el populismo o por el neoliberalismo. Cualquiera de esos caminos termina en crisis, ya sea por la imposibilidad de superar las restricciones económicas, o por la inviabilidad política y social al ignorar legítimas demandas sociales. Fracaso evidenciado por el comportamiento cíclico de la economía argentina.

Excusas para justificar la falta de solución a los grandes problemas del país

La cuestión institucional. Algunos dirigentes consideran que las instituciones vigentes crean problemas que impiden encontrar soluciones². En realidad, las instituciones básicas de nuestro país son muy parecidas a la de los países occidentales, desarrollados o en vías de desarrollo. La experiencia de esos países es que no son esas instituciones las que impiden progresar hacia un crecimiento sostenido y con mejor distribución de los ingresos, sino los errores de política económica.

Sin embargo, es usual en nuestro país forzar el significado de las instituciones políticas, o violarlas afectando la independencia de los poderes y el principio de legalidad, pilares del sistema republicano.

Concentrado el poder de decisión en el presidente, el sistema político, de hecho, elude al Congreso o lo convierte en su apéndice, limita la independencia de la Justicia y debilita a los organismos de control. Actúa, así, un unitarismo real y un federalismo aparente. También hace tabla rasa con la democracia interna de los partidos. Todo lo cual facilita la corrupción, que, por esas mismas razones, rara vez concluye en condenas ejemplares.

El correcto desempeño de las instituciones es central para el buen funcionamiento de la democracia y de la economía. No obstante, pareciera que siempre se encuentra una justificación para desvirtuarlas en aras de una supuesta eficiencia en la gestión. En los últimos 37 años se ha gobernado, casi siempre, en estado de excepción, mediante legislación de emergencia y decretos de necesidad y urgencia que pone en manos del Poder Ejecutivo innumerables facultades legislativas.

² Las instituciones definen las reglas de juego y éstas influyen sobre los incentivos. Por cierto que con iguales instituciones, el funcionamiento y los resultados pueden ser diferentes según la cultura de la sociedad. Esta es definida como el conjunto de valores tales como la actitud frente al trabajo (aversión al ocio), la frugalidad (alta propensión al ahorro), la posición frente a la educación y al logro de la excelencia (no aceptación del facilismo), el esfuerzo, el respeto por la autoridad, el sistema ético (el rol de la palabra empeñada y, en el caso de los hombres públicos, la diferencia entre lo que se dice y lo que se hace), y el cuidado de la cosa pública.

Esta degradación de las instituciones, sorteando la división de poderes y concentrando poder en una sola persona, además de ser un pésimo ejemplo para toda la sociedad, que tiende a la anomia, constituye un obstáculo insalvable para el crecimiento. El autoritarismo produce inseguridad jurídica. Es ésta una de las principales causas del clima adverso a la inversión productiva y al empleo formal.

La pretendida conspiración antinacional. Tampoco es razonable atribuir nuestros problemas a una conspiración externa. Hay quienes sostienen que nuestro fracaso se debe a la actuación de grandes corporaciones (locales y extranjeras), a los países imperialistas o a los organismos internacionales. ¿Cómo hicieron los dirigentes de otros países para “zafar” de esos “conspiradores”? No es creíble pensar que la Argentina, en particular, esté sometida a una conspiración de carácter mundial. Plantearlo es rehuir toda responsabilidad sobre las fallidas acciones de gobierno.

Razonando por el absurdo, si esos poderosos grupos definieran las grandes decisiones políticas que nos afectan, ¿por qué ingresan muy pocas inversiones del exterior?, ¿por qué los argentinos y empresas con capacidad de ahorro mandan parte de su riqueza al exterior? Téngase en cuenta que estos fondos equivalen al PIB de un año, caso único en el mundo. ¿Quiénes ganan en un país estancado en el que prevalece la incertidumbre?

Necesidad de respetar las leyes de la economía para crecer y distribuir

La política económica siempre depende de decisiones políticas (entre otras razones, es el presidente quien nombra al ministro de economía). Son los dirigentes políticos los que definen hacia donde ir, los tiempos, y lo que se puede y no se puede hacer en materia económica.

Pero para que el resultado de esas decisiones sea positivo y sustentable, deben respetarse las leyes básicas de la economía y, además, contar con un Estado eficaz que posibilite mejorar la distribución del ingreso y evitar los monopolios. Los que niegan esas leyes son los que creen que la economía solo depende de la decisión política. No es real que cuando el dirigente dice “quiero ir para allá”, rápidamente toda la economía se encamine hacia donde él señala. Si solo incidiera la decisión política y la voluntad, no habría pobres en el mundo. La magia no existe en la economía.

El sistema económico que rige en la gran mayoría de los países del mundo, la economía de mercado, tiene sus propias leyes que son universales. Esas leyes, sistematizadas y formalizadas por la teoría, son las que surgen de la historia de los pueblos. Respetando esas leyes, corresponde al Estado establecer el marco normativo en que las mismas se desenvolverán y administrarlas con responsabilidad, tras definir las prioridades de la acción de gobierno.

Sin embargo, muchos dirigentes las ignoran. Prefieren el voluntarismo, la magia, la respuesta sencilla para salir del paso y quedar bien frente al electorado. Pero, si esas leyes se violan, los proclamados objetivos de bienestar serán ilusorios. No se cumplirán y se multiplicarán los problemas.

Otros dirigentes creen que las leyes de la economía, aun admitiendo su existencia, no son para nosotros. Creen que Argentina es un país excepcional que puede hacer todo lo contrario a lo que hacen los países que crecen y reducen la pobreza.

No faltan quienes se definen heterodoxos. No está muy claro el acervo teórico del modelo heterodoxo. ¿Es la violación general y sistemática de las leyes de la economía de mercado? Si ese fuera el caso, ¿en

qué país se implementa, sostenidamente, una política completamente heterodoxa? Esto no significa que no pueda haber medidas heterodoxas circunstanciales, como fuera necesario aplicarlas a principios de 2002. Pero deben instrumentarse sólo para enfrentar una determinada coyuntura crítica, o para atender alguna situación particular, pero el cuerpo central de las leyes básicas siempre debe ser respetado. ¿Cuál es, en la heterodoxia, el eje central de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de ingresos? Pareciera ser que la heterodoxia tiene un discurso para criticar otras visiones antes que para crear su propio modelo de política económica.

Suele ignorarse, también, que la economía es un sistema de vasos comunicantes. Cualquier política, por específica que sea, siempre afecta, directa o indirectamente, a todo el resto. Una devaluación permite aumentar las exportaciones pero, también, genera aumentos de precios y caída del salario real. Es posible que los reclamos puntuales o sectoriales sean justos, pero cuando se suman, aparecen las restricciones que impiden cumplir con todos a la vez. Incluso puede suceder que, si se quiere cumplir con todos, no se cumpla con ninguno.

La diferencia entre un buen economista que conoce el modelo de equilibrio general y un profesional de otras disciplinas, es que el primero tiene la visión del funcionamiento integral y entiende como interactúa cada una de las partes del todo. No se puede hacer política económica de espaldas a las leyes de la economía.

En muchas cuestiones relacionadas con la macro y el crecimiento es inevitable aplicar conceptos que, para quien no posee formación económica, resultan abstractos y poco comprensibles: oferta y demanda de dinero, impacto del déficit fiscal y de los impuestos, productividad y competitividad, origen y efectos de la inflación, etc.

Las leyes básicas de la economía parten de un determinado orden de causalidad y de un sistema de premios (incentivos) y castigos (desincentivos), que son diseñados desde el Estado. Veamos algunas de ellas:

- Si se aumenta desproporcionadamente un impuesto, se crea el incentivo a evadirlo. Un ejemplo es la diferencia entre el costo laboral para el empleador y el salario de bolsillo para el trabajador que, en parte, explica el aumento de la informalidad. Si se imponen elevadas retenciones a las exportaciones se incentiva la subfacturación, generándose evasión y fuga de capitales.
- Si se dan subsidios a personas sin ninguna contraprestación (mandar los chicos a la escuela) o exigencia (salir a buscar empleo) se desincentiva el trabajo y se estimula la marginalidad.
- Si se quieren incrementar los salarios reales, tienen que aumentar la productividad y el empleo. Los aumentos nominales, sin aumento de la productividad, son rápidamente neutralizados por la mayor inflación.
- Si no se acumula capital, no se forman recursos humanos calificados y no se aumenta la productividad, la economía no puede crecer.
- Si se pretende aumentar el ahorro, pero se les cobra un impuesto a los depositantes y/o la tasa de interés real es negativa, no se crean incentivos para ahorrar.

- Si no aumenta el ahorro no se puede incrementar la inversión y la acumulación de capital.
- Si no aumenta la competitividad no se pueden incrementar las exportaciones; por lo tanto, no se puede importar lo necesario para aumentar la producción, lo que impide el crecimiento.
- Si el déficit fiscal es permanente, aumenta la deuda pública y, si se emite para financiarlo, aumenta el impuesto inflacionario que captura parte del poder de compra de las personas.
- La pobreza seguirá creciendo a pesar del aumento de los subsidios. Para reducirla hay que aumentar el empleo y esto se logra con más inversión y más ahorro.
- La distribución del ingreso continuará deteriorándose si no se crea riqueza, mejoran los servicios prestados por el Estado y el régimen tributario sea mas progresivo.
- No se podrá crecer sostenidamente sin estabilidad de precios y sin diseñar una estrategia de desarrollo acorde con los tiempos de la Cuarta Revolución Industrial.

La democracia tiene sus leyes previstas en la Constitución y en las leyes que reglamentan el ejercicio de sus principios y garantías. La economía también las tiene y es grave ignorarlas. El problema es que muchas veces los gobiernos sancionan normas que van en sentido contrario a lo que prescriben las leyes económicas e, incluso, a los objetivos políticos que se proponen.

Es así como se va creando un sistema de desincentivos (o de incentivos negativos) que dificultan el crecimiento y la creación de empleo. Si no se respeta la lógica económica en el diseño de las políticas, los anuncios terminan siendo meras expresiones de deseos. Cuando ello ocurre, en vez de discutir por qué no se alcanzaron los resultados, se busca algún “factor exógeno” para eludir la propia responsabilidad.

Es también cierto que existen muchos dirigentes e intelectuales, y no solo del ámbito político, convencidos de que se puede vivir a espaldas del mundo, cuando éste es un actor central, y, por lo tanto, fundamental para diseñar una estrategia económica y tecnológica.

Lamentablemente muchos creen saber todo lo necesario sobre economía porque dicen estar en contacto con la gente que, como ellos dicen, siempre tiene razón (sic). El resultado de estas posturas es que se razona y actúa con una lógica particular, muy extraña, que no es seguida ni aplicada por ninguno de los países que se desarrollan exitosamente. No se trata de ignorar lo que demanda la gente, se trata de dar a esas demandas una respuesta consistente, no aparente.

Debe tenerse en cuenta que Argentina, por su poder económico y su peso político en el mundo, no está en condiciones de modificar las reglas del comercio y las finanzas internacionales. Debe adaptarse a ellas aprovechando, si actúa inteligentemente, aquello que puede beneficiarla y minimizando el impacto de los inevitables condicionamientos y restricciones.

Es posible, también, que en la violación de las leyes económicas incida el hecho de que hay dirigentes, sobre todo provenientes del ámbito universitario, que no aceptan la economía de mercado. Prefieren un régimen socialista, que fracasó en el mundo, o uno con fuerte intervención estatal pero que, al no delimitar claramente sus funciones, se termina usando al Estado como una fuente de empleo

improductivo antes que un prestador de buenos servicios y promotor del desarrollo. Bajo esa concepción el Estado termina destruyéndose, más allá de que se pregone la importancia de su presencia, definida más por el monto del gasto que por la calidad de los servicios prestados y las acciones realizadas.

Los incentivos a la inversión que impulsan el crecimiento de la economía y una creciente integración a la economía mundial, deben conciliarse con incentivos al empleo y a una mejor distribución de los ingresos. Y esa conciliación exige acuerdos entre lo público y lo privado, y la firme actuación de un Estado organizado; nunca es producto de un capitalismo solo impulsado por poderosos intereses privados.

Ambas visiones, la heterodoxa, asociada al populismo, y la neoliberal, nacida con el Consenso de Washington, sostienen sus posiciones dogmáticas a contramano de lo que hacen los países que progresan. Es llamativo que, si bien sus propuestas nunca fueron sustentables, insistan con sus mismas recetas y sumen seguidores.

La decisión política y la política económica. Necesidad de concebir y ejecutar una estrategia

La política económica, como ya fuera expresado, siempre depende de decisiones políticas; pero, para que el resultado sea favorable para la sociedad, se deben cumplir, no solo las leyes de la economía, sino también todos los pasos requeridos para el diseño de una estrategia económica.

Identificar los problemas y definir los objetivos. Es el primer y fundamental paso porque implica tener un diagnóstico para determinar cuales son los mayores problemas. Pero no se trata de mirar una simple foto de lo que sucede; hay que analizar el origen y la causalidad de los problemas. Ejemplo: se dice que la deuda pública es un problema; suele serlo, pero es un problema derivado del déficit fiscal. Entonces, sin perjuicio de renegociar la deuda, debe eliminarse el déficit, de lo contrario volverá a crecer. Es necesario analizar, conjuntamente, déficit fiscal y deuda.

Siempre se proclama el objetivo de crecer y bajar la pobreza. Pero se los debe tratar vinculados a los factores que le dan origen. Ambos están estrechamente interrelacionados. Para reducir la pobreza hay que crecer y generar empleo productivo; para ello hay que analizar los factores de producción y, rápidamente, se observará que el gran problema es la falta de ahorro que impide financiar una mayor inversión, que es lo que da lugar al aumento del empleo.

Tener presente las restricciones. Después deben detectarse las restricciones. Siempre existen e impiden cumplir todos los objetivos deseado al mismo tiempo. Hay límites muy definidos que están dados por la disponibilidad de financiamiento público y privado, la cantidad de mano de obra calificada, la tecnología, la capacidad del Estado para implementar políticas específicas, la disponibilidad de divisas, la inflación, la carencia de infraestructura, etc. Muchos dirigentes no reconocen la existencia de restricciones y actúan como si no hubiera límites. Dan rienda suelta a su imaginación que, por cierto, es infinita.

Siempre existen los conflictos de objetivos. A raíz de las restricciones, aparecen los conflictos de objetivos: habrá que elegir cuál de ellos será prioritario, dejando a los otros para más adelante, cuando haya posibilidades. ¿Por qué, cuando se plantean los objetivos, no se consideran también las restricciones? Quizás no se las quiera explicitar para no afrontar el “costo político” de informar algo

que disguste a los votantes.

Para eludir esos costos, se proclaman objetivos grandilocuentes y difusos: hay que crecer, disminuir la pobreza, mejorar la educación, construir viviendas, exportar más, etc. Así se logra la más amplia apoyatura electoral. Es una actitud deshonestas y dañina. Se crea una falsa conciencia en el común de la sociedad de que todo se puede hacer, y la magia invade el escenario. La promesa irresponsable se enuncia con facilidad: “cuando lleguemos al gobierno todo va a cambiar, porque nosotros tenemos la decisión y la voluntad... y, además, porque los actuales no saben gobernar”.

Sin un amplio y sincero debate sobre la definición de los problemas, las restricciones y los objetivos, no es posible que la sociedad tome conciencia de la verdadera situación económica y social del país, ni definir una estrategia de gobierno que impulse el cambio.

Explicitar los instrumentos disponibles. El paso siguiente es definir los instrumentos disponibles y su potencia, porque dan cuenta de las posibilidades concretas de alcanzar los objetivos propuestos y el ritmo de ejecución. Cada instrumento se puede utilizar para dar cumplimiento a un solo objetivo, y no más, demostración que le permitió a Tinbergen obtener el Premio Nobel. Ejemplo: no se puede sostener que con la devaluación se podrán aumentar las exportaciones y también los salarios. Tampoco se puede expandir aceleradamente la masa monetaria por sobre la demanda de dinero y, además, pretender bajar la inflación. Los instrumentos son tan importantes como los objetivos.

Muy rara vez, en nuestro escenario político, se plantea, conjuntamente, el objetivo y el instrumento para alcanzarlo. Un ejemplo: “vamos a reducir la pobreza”, pero si no se dice cómo, termina siendo una simple expresión de deseos. Como no se realiza un verdadero diagnóstico, la única respuesta atractiva e inmediata es: vamos a aumentar los subsidios para los pobres. En los últimos 10 años los subsidios aumentaron sostenidamente y, junto con ellos, también aumentó la pobreza.

Como ya se dijo, el análisis de causalidad es fundamental: ante problemas como la inflación o el déficit fiscal se afirma que “para resolverlos, primero hay que crecer”, como si fuera posible lograrlo. Jamás se explica cómo se hará, en cuánto tiempo y con cuáles instrumentos. Un trabajo del Banco Mundial ha demostrado que ningún país con una inflación superior al 20 % anual ha podido crecer, algo que se confirma en Argentina: desde 2010 la inflación superó el 20 % y el crecimiento fue nulo.

La implementación de la política económica. En esta etapa, lo fundamental es el direccionamiento y la secuencia de las medidas. Schumpeter decía que, como en la economía todo depende de todo, la habilidad de quien dirige la política económica es saber por donde empezar. Quien gobierna decide este proceso, porque además de la elaboración del programa, es quien debe tener en cuenta la economía política; esto significa saber quiénes podrán ganar y quiénes perder, cuales son los costos, quienes apoyarán y quienes se opondrán.

Evaluar los resultados. El último paso es controlar el cumplimiento de los objetivos. Cuando no se alcanzan (y esto es muy frecuente), habrá que revisar puntualmente la estrategia completa, y no entretenerse en buscar un culpable “exógeno”. En la mayoría de los casos, la falla se encuentra en el diseño del programa, en su ejecución y/o en la ausencia del imprescindible apoyo político.

Análisis de la consistencia. El análisis metodológico, entremezclando la secuencia de problemas, objetivos, instrumentos y resultados, permite analizar periódicamente la consistencia del programa.

Este análisis permite generar una discusión constructiva para evaluar la estrategia y sus posibles correcciones. Observar sus fortalezas y sus debilidades. Ese debate no es posible con los que tienen un pensamiento mágico, que dicen: “hay que ganar y después vemos que hacer”. Tampoco aportan los que vociferan sobre la muy mala herencia recibida y, cuando asumen, empiezan a decir que “mejor es ir de a poco”, gradualmente. Al final, con muy pocas diferencias, terminan haciendo lo mismo que hacía el gobierno precedente.

Entre ajuste y desajuste

Periódicamente la economía argentina necesita hacer un ajuste. Es inevitable, porque está habitualmente desajustada (inflación, recesión y déficit varios) como consecuencia de sus crónicos desequilibrios, y se derrumba. Todo ajuste es costoso, sobre todo para los sectores más vulnerables. Sin embargo, el costo es menor al de posponer el problema. ¿Por qué la dirigencia no se anticipa y evita el desajuste? ¿Por qué se critica a quien hace el ajuste y nunca a los que provocaron el desajuste?

Los cambios de rumbo: gradualismo o shock³

Los ajustes se pueden hacer con políticas gradualistas o de shock. El gradualismo, en un país como Argentina, es utilizado bajo el argumento de que no se quiere dañar a los más vulnerables, pero cada vez que se lo implementó terminó fracasando y aumentando la pobreza. En los últimos 37 años hubo solo dos momentos en que se aplicaron políticas de shock, y se efectuaron después de las gravísimas crisis de 1988-1990 y 1998-2001. Si bien difíciles, se adoptaron las medidas necesarias para empezar a revertir la crisis, y comenzar a crecer sostenidamente en los años siguientes. ¿Por qué siempre fracasó el gradualismo? ¿Por qué no se hicieron los cambios necesarios para evitar las grandes crisis? ¿Por qué siempre hubo que estar frente al abismo para hacer modificaciones profundas? ¿Por qué cada vez que se superó una crisis aguda, con elevado costo, al tiempo comenzó a gestarse la siguiente?

Nuevos derechos proclamados sin financiamiento

En toda democracia es positivo avanzar en el reconocimiento de nuevos derechos, pero frecuentemente el Congreso o el Poder Ejecutivo los instrumentan sin hacer ninguna previsión presupuestaria, ni explicar como se habrán de financiar. Es lo que sucedió con el otorgamiento de jubilaciones a quienes no hicieron aportes. Se creó un derecho, pero se redujo otro, como es el de cobrar una jubilación digna por parte de los que aportaron durante toda su vida. ¿Por qué se actúa de esa manera? ¿Por qué mientras se promueve gastar más no se piensa como crear riqueza y crecer?

Dificultad para aprender de la rica experiencia de nuestra historia y de la evolución del mundo

En los ámbitos políticos, en general, no se analiza ni discute la experiencia económica de las últimas décadas, que mucho tiene que ver con la actual situación. Lo que suele escucharse, más que explicaciones consistentes, son epítetos, que solo sirven para denostar al otro y evitar la discusión. También es común escuchar que todos los problemas comenzaron con el peronismo hace 75 años, o con la incapacidad de los radicales para gobernar, o con las dictaduras militares.

³ Ver JRL, Economía política del shock y del gradualismo, en Garriga (comp.), Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2017, FCE-UNLP, 2018 y en el Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP. <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/04/06/la-economia-politica-del-shock-y-del-gradualismo/>.

Es difícil hacer cortes en la historia, y en el caso argentino lo es más cuando se quiere fechar el momento de inicio de la decadencia. En la época más cercana, y en términos estadísticos, hay un corte en la mitad de los años 70, cuando se agotó el proceso de sustitución de importaciones y el país aceleró su pérdida de posiciones en relación al resto del mundo. ¿Por qué no se discutió y acordó, desde entonces, un proyecto alternativo? ¿Nunca hubo tiempo para pensar en el largo plazo?

Siempre se alude al daño provocado por la última dictadura que, sin duda fue enorme. Pero otros países también pasaron por situaciones parecidas o peores y pudieron recuperarse. Ya no es creíble decir que estamos mal por algo que ocurrió hace cuatro décadas. Posiblemente siempre se haga mención a ese período porque evita discutir, entre los partidos políticos, lo que sucedió después, porque todos ellos fueron responsables. ¿Por qué no hay una reflexión, al interior de los partidos, sobre lo que hicieron mal cuando fueron gobierno?

Adhiero al enfoque de la “dependencia del camino” (path dependence), según el cual una determinada situación está condicionada por secuencias previas de factores que pueden ser de tipo estructural - acciones de la política pública y/o comportamiento de distintos actores sociales, políticos y económicos- y que, históricamente, se van sumando, yuxtaponiéndose.

En realidad, hay un mal uso de la historia, porque se recurre a ella de manera descontextuada, o bien, haciendo alusión a alguna medida en particular utilizada hace muchas décadas, sin analizar el conjunto del programa, su resultado concreto y sus posibilidades de aplicación en el siglo XXI. También se oculta lo que no conviene decir y se transmite información solo parcial o deformada. Por estos motivos, por ejemplo, no son pocos los que creen que se pueden volver a plantear esquemas propios de la Segunda Revolución Industrial cuando el mundo ya ingresó a la Cuarta Revolución. Si el mundo cambia, es necesario cambiar.

Por otra parte, se sigue pensando que somos un país rico gracias a los recursos naturales. Pudo haber sido hace 100 años, pero no lo es ahora. El Banco Mundial (2018) mide la riqueza del mundo dividiéndola en producida, humana y natural: ésta última representa solo el 9 % y la agrícola apenas el 3 %. En recursos naturales por habitante, Argentina es el 6º país en América Latina y el 47º en el mundo. La riqueza más relevante, a nivel global, es la educación y la mano de obra calificada, seguida por las máquinas, la tecnología y la infraestructura; por último, están los recursos naturales. Sin embargo, la mayoría de los dirigentes sigue creyendo que somos ricos por la geografía y que, por lo tanto, “una buena cosecha nos salva”. Así se desincentiva el esfuerzo, el ahorro, la educación, la disciplina y el trabajo (todo lo que es considerado meritorio en los países que se desarrollan).

Derivado de ese relato, aparece el problema de la denominada “trampa de los ingresos medios”. Se refiere a las dificultades que enfrentan los países de desarrollo temprano⁴ para mantener el nivel de vida y los derechos alcanzados décadas atrás, cuando no se hicieron los cambios necesarios para acomodarse a las nuevas exigencias internacionales. En consecuencia, no pudieron seguir avanzando y, cada vez, tienen más problemas para mantener el nivel de vida anterior. Con el agravante de que,

⁴ Argentina tuvo un fuerte crecimiento con el modelo de exportación de materias primas agropecuarias a partir de 1880 y que terminó con la crisis mundial de 1930; el nivel de vida podía compararse con el de los países avanzados de Europa. Fue sucedido por el modelo de sustitución de importaciones que tuvo su impulso durante los años 30, luego con Perón a través de la industria liviana, y posteriormente con Frondizi que promovió la industria pesada; el nivel de vida, si bien era bueno, comenzó a distanciarse del de los países europeos. Pero a partir de 1975/76 se perdió el rumbo, y nunca se logró consensuar otro modelo acorde con los cambios en el mundo; el país desmejoró su bienestar y la distancia con los más avanzados se convirtió en abismal.

en la memoria colectiva, quedó instalada la idea del bienestar y ascenso social de décadas pasadas. Es así que, como la distancia con los países avanzados y en desarrollo aumenta, crece la sensación de una gran frustración colectiva.

Tampoco faltan quienes mantienen congeladas las ideas o conflictos de hace muchas décadas y siguen pensando dicotómicamente: campo-industria, mercado interno-externo, interior-puerto, mercado-Estado, gran empresa-pymes. Es un pensamiento arcaico. Si la economía de un país siempre fue un sistema de vasos comunicantes dentro de sus fronteras, ahora, con la globalización, sigue siéndolo, pero con el mundo entero. La competitividad es un concepto sistémico, que no solo incluye a todos los sectores sino que requiere también que todos sean competitivos, para confluir en una estrategia que posibilite un desarrollo sostenido.

Es un error desestimar los caminos recorridos por otros países

Tampoco se investiga lo que hicieron otros países con problemáticas semejantes, a los que les fue mucho mejor que al nuestro. ¿Cómo hicieron el ajuste? ¿Cómo implementaron los cambios estructurales para desarrollarse?

Pareciera que no interesara analizar los caminos que recorrieron y, cuando se hace referencia a ellos, solo se muestra el resultado final. Nunca el enorme esfuerzo que hicieron para llegar a mejorar. Véanse los ejemplos de España, cuando decidió ingresar en la Unión Europea; de Portugal, cuando ajustó su economía entre 2011 y 2015; de Israel, cuando terminó con la inflación a partir de 1985; o de los países en desarrollo que hace 40 o 50 años eran mucho más pobres que Argentina y ahora son sus iguales o más ricos y tienen mejores salarios⁵. No se puede pretender alcanzar los mismos resultados saltando las necesarias etapas previas, porque el desarrollo es un proceso que lleva mucho trabajo, esfuerzo y tiempo. ¿Por qué solo se narran los resultados finales sin mencionar el sacrificio que tuvieron que hacer para lograrlos?

La respuesta rápida y fácil es “nosotros somos distintos”, no sin un dejo de soberbia, como si ser distinto fuera un valor en sí mismo. Queremos ser únicos, como si el mundo estuviese esperando saber que hará la Argentina para copiarnos. Al no haber límites y sujeción a ninguna de las leyes de la economía, es muy difícil discutir y llegar a conciliar las ideas centrales. ¿Cuál es el problema de actuar de manera más parecida a los países exitosos?

Vivimos discutiendo el pasado y no el futuro

Es frecuente discutir acaloradamente sobre el pasado lejano, un poco sobre el presente y nada sobre el futuro. ¿Por qué? Si bien es necesario tener una interpretación de la historia para no cometer los mismos errores, discutir el presente y el futuro significa enfrentar la realidad, explicitar una propuesta y asumir los correspondientes conflictos. Esto siempre es más complicado que una discusión de “café” sobre el pasado, que no se puede modificar. Analizar el pasado es tarea para los historiadores; quienes

⁵ España, para ingresar a la UE, destruyó su industria siderúrgica y naviera porque al no ser eficientes recibían subsidios. Portugal está creciendo desde 2016, pero antes hubo un gobierno que hizo el ajuste: duró 4 años, y los salarios estatales se redujeron 25 %, se suspendieron los aguinaldos, se redujo 20 % la cantidad de empleados públicos y se aumentaron las horas de trabajo; el gasto público bajó 6 puntos del PIB, aumentaron impuestos y se flexibilizó el mercado laboral. Israel, para combatir la inflación hizo un Pacto declarando la estabilidad como política de Estado; bajaron el déficit fiscal reduciendo el gasto y tomando medidas como la eliminación de los subsidios a los Kibutzim (la mitad debió cerrar).

se dedican a la política deben concentrarse en resolver los problemas del presente y pensar estratégicamente en el futuro. Sería interesante escuchar un debate en el que los políticos de primer nivel expliquen por qué la Argentina tuvo un mal comportamiento económico y social en estos últimos 37 años.

Relación poco fluida entre políticos, técnicos e intelectuales

Los políticos escuchan poco a los técnicos y a los intelectuales porque los consideran teóricos y poco conocedores de la realidad. Estos tampoco buscan el acercamiento por considerar a los políticos muy “negociadores”. Son personajes diferentes: el político tiene certezas y toma decisiones con información habitualmente incompleta; debe actuar rápidamente y negociar con muchos actores. El investigador normalmente tiene dudas y, a través de la investigación, con toda la información disponible y con el tiempo necesario, puede llegar a sus propias conclusiones; no necesita compartirlas o negociarlas con nadie porque la suya es una actividad básicamente individual. Sería constructivo que ambos grupos tengan un diálogo frecuente. Así el político tendría mas elementos de juicio para decidir, y el intelectual más cercanía con la realidad que busca interpretar. De todas maneras, hay muchísimos trabajos técnicos que describen los problemas económicos y aportan soluciones, que bien podrían ser tenidos en cuenta. Con mas conocimiento, el dirigente político tendría más posibilidades de elegir asesores y funcionarios mas calificados para discutir sobre economía.

El discurso, la orientación general y otras cuestiones de la política

Cuando se analizan los discursos económicos, los dirigentes se presentan como reformistas e, incluso, muchos se autodefinen progresistas. Pero al llegar al gobierno, y a pesar de la “terrible herencia recibida”, su actitud termina siendo difusa (¿conservadora?); pareciera que no es necesario hacer ningún ajuste ni cambio estructural y que, retocando solo algunos aspectos y de manera gradual, todo va a cambiar. Otra vez la magia está presente. ¿Por que no se animan a avanzar? ¿Por qué siempre se encuentra algún justificativo para mantener el statu quo? ¿Acaso el constante aumento de la pobreza no requiere el máximo esfuerzo y compromiso?

En general, sobre todo en los partidos con aspiraciones de poder, el discurso se prepara para dar siempre buenas noticias y esperanzas. Es difícil que se informe sobre la verdadera situación y se de a entender que se tendrán que hacer esfuerzos para mejorar. Como ya mencionara, solo en dos oportunidades, y ante situaciones agónicas, se realizaron cambios profundos, sean macroeconómicos y/o estructurales, que permitieron revertir la crisis. Con Menem (1989), que ganó las elecciones diciendo todo lo contrario de lo que después hizo, y con Duhalde (2002) que fue electo por la Asamblea Legislativa ante la acefalia presidencial, tras haber perdido las elecciones de 1999 por afirmar que la convertibilidad era insostenible y que debía salirse de ella.

El hábito de la política de construir relatos dificulta enormemente informar la realidad al pueblo; las campañas no ilustran sobre lo necesario y lo posible. Es preferible echar culpas y prometer lo irrealizable.

La reforma constitucional de 1994 agregó un nuevo problema al acortar los mandatos, porque cada dos años hay elecciones y esto concentra el accionar en el corto plazo que, junto con la inflación, va creando una actitud cortoplacista que dificulta pensar en el mediano y largo plazo.

Otro tema que conspira contra el buen gobierno es el funcionamiento de la democracia interna de los partidos políticos. ¿Cómo se eligen sus autoridades? ¿Cómo se hace carrera dentro de cada partido? ¿Cómo se designan los candidatos que participarán en las elecciones y quienes ejercerán las funciones ejecutivas? ¿Son nombrados por su idoneidad y conocimientos o por su militancia y obediencia al jefe?

Como la dirigencia termina siendo votada por la comunidad, de alguna manera vendría a ser su reflejo. Es frecuente afirmar que las sociedades tienen la dirigencia que se merecen. Algo de cierto hay en eso, pero no totalmente, ya que la mayoría de las personas tienen pocos medios para participar de la vida política, que suele estar monopolizada por la clase dirigente.

La realidad es que la dirigencia (dirige gente) tiene una responsabilidad muy superior: asume el compromiso de dirigir los destinos de su municipio, provincia o nación. La dirigencia tiene obligaciones mayores a las del simple ciudadano. Y esas obligaciones le imponen, muchas veces, el deber de implementar medidas que no gustan, pero imprescindibles para ofrecer un futuro mejor.

No se puede gobernar por encuestas ni pensando solo en la próxima elección, o en satisfacer el deseo temporal de los votantes. El dirigente debe pensar de manera estratégica y sistémica. A partir de allí, debe armar las alianzas necesarias para efectivizar los cambios. No puede pensar solo en llegar y mantenerse en el poder. Es lícito y necesario acumular poder, pero este debe servir para resolver los problemas y mejorar la situación de la gente, no para perpetuarse. Guillermo O'Donnell acuñó el término "democracia delegativa", concepto que lleva a preguntarse si nos encontramos ante el gobierno de los ciudadanos, o ante el gobierno de los políticos. Las encuestas, con el correr de los años, vienen mostrando que los dirigentes pierden credibilidad, hasta convertirse, lamentablemente, en uno de los sectores menos valorado por la sociedad. Es fundamental la revalorización de la política, porque es el único camino existente dentro del sistema democrático y republicano.

3. Argentina tiene problemas económicos de corto y largo plazo. ¿Como se tratan específicamente?

La economía enfrenta dos tipos de problemas: a) los de corto plazo, vinculados a la macroeconomía; y b) los de largo plazo, relacionados con el crecimiento sostenible.

a. Corto plazo: una macroeconomía equilibrada y estable⁶

Para poder crecer y mejorar el ingreso familiar es necesario que la macro esté equilibrada y la inflación sea muy reducida. Cuando ello no ocurre, es porque la economía está desajustada y, en ese caso, hay que cambiar las reglas de juego y hacer el necesario ajuste.

Los permanentes cambios de la política económica y la alta volatilidad, conducen a que prevalezca un comportamiento cortoplacista, limitando la potencialidad del país. Así no se puede construir un proyecto de largo plazo. Todos, sean políticos, gremialistas, empresarios, o ciudadanos comunes, arman sus estrategias para sacar el máximo provecho en el plazo más corto posible. El mediano plazo es siempre incierto, peligroso.

⁶ Ver JRL, La inflación es una cuestión central a resolver para poder crecer, Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP, junio 2020. <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2020/06/17/la-inflacion-es-una-cuestion-central-a-resolver-para-poder-crecer/>

Los países más progresistas son aquellos macroeconómicamente estables, porque gracias a la previsibilidad pueden crecer, crear riqueza, aumentar los salarios y, con la acción del Estado, mejorar la distribución. Existen dos grupos de temas que se retroalimentan:

Precios relativos estables. La tasa de inflación y los salarios, las tarifas, el tipo de cambio y la tasa de interés deben estar en un nivel tal que no tengan mayores presiones y terminen por desestabilizar todo el sistema. Ha sido frecuente atrasar el tipo de cambio y las tarifas de los servicios públicos para ayudar a contener la inflación. Siempre, en algún momento, se deben actualizar y esto genera un sinnúmero de problemas. Lo mismo sucede con la inflación, que nunca se puede contener. ¿Por qué siempre se repiten los mismos errores? ¿Por qué no hay una discusión abierta sobre el origen de la inflación?

Equilibrios macro. Es muy fácil y rápido desequilibrar la economía, pero volver a equilibrarla es difícil y lleva muchísimo tiempo. La experiencia muestra, por ejemplo, la rapidez con que puede aumentar el déficit fiscal, pero después, para bajarlo se requieren muchos años. Por qué si se conoce el daño que generan los desequilibrios, nunca se los evita?

Para que un programa macroeconómico sea consistente, son necesarios:

- equilibrio fiscal, a partir de la baja del gasto y no del aumento tributario
- equilibrio en la cuenta corriente, a partir del aumento de las exportaciones y no de la baja de las importaciones
- política monetaria acorde con la inflación estimada y el aumento de la demanda de dinero
- mercado laboral con alta proporción de trabajadores formales y baja tasa de desocupación.

Hay dirigentes que aceptan la necesidad de una macro equilibrada, pero quienes lo plantean suelen ser tildados de monetaristas, ortodoxos, tecnócratas, etc. ¿Por qué no se acepta la discusión y se evitan los epítetos que no conducen a nada?

b. Largo plazo: competitividad y productividad (las bases para el desarrollo)

Una macro equilibrada es condición necesaria pero no suficiente para crecer. Para esto es fundamental aumentar la competitividad (concepto global) y la productividad (concepto micro). Sin competitividad hay que devaluar la moneda y bajar salarios para poder exportar, y sin productividad, no se pueden aumentar los salarios reales. En cualquier caso, para bien o para mal, el salario termina siendo la variable de ajuste.

Para crecer se deben responder dos preguntas centrales:

- ¿qué hay que hacer para incrementar la competitividad y la productividad?
- ¿qué medidas deben adoptarse para aumentar la acumulación de los factores de producción: inversión, mano de obra calificada y tecnología?

Para ello hay que diseñar una estrategia para el largo plazo, donde se consideren temas tales como: el comercio exterior y la inserción internacional, el mercado laboral y de capitales, la promoción de las

inversiones, el régimen impositivo y previsional, el federalismo y las economías regionales, la reconstrucción del Estado, las cuestiones institucionales (derechos de propiedad, justicia independiente y eficaz, y reglas de juego estables) y el programa de infraestructura.

Al igual que en la macro, en estos temas también aparecen los conflictos, porque en lo inmediato puede haber perdedores y las ganancias se verán a mediano y largo plazo. Son reformas imprescindibles, aunque en este caso, necesariamente deben ser graduales. Cabe preguntarse; ¿sí no hay cambios, por qué habrá de bajar la pobreza y crecer la economía?

Los cambios, aun avanzando en la dirección correcta, tienen costos. Pero éstos siempre serán menores a la pasividad, y por supuesto, a las acciones que atentan contra la competitividad, la acumulación de los factores de producción y la productividad.

4. Algunos temas específicos que impactan negativamente en el corto y en el largo plazo

La elevada inflación. Cuando es alta se crean serios problemas, tales como:

- reduce el ingreso de los trabajadores
- genera inestabilidad cambiaria
- disminuye la capacidad de ahorro y la monetización
- desalienta la inversión
- la moneda nacional tiende a desaparecer
- alienta la indexación, la fuga de capitales y el cortoplacismo

Ningún país con alta inflación puede crecer y bajar la pobreza. Además, su tratamiento pone a prueba la consistencia macroeconómica del programa porque, para estabilizar, hay que involucrar a todas las políticas de corto plazo, y para afianzarla, se necesita un programa de desarrollo de largo plazo, con reformas estructurales. En muchos países que han tenido inflación elevada, declararon a la estabilidad de precios como Política de Estado.

Por esos motivos la inflación ha sido derrotada en el mundo ya a fines del siglo pasado y, en la actualidad, solo un puñado de países tiene una inflación de dos dígitos. Es un tema que ya nadie discute, ni en los medios académicos ni, mucho menos, entre los dirigentes políticos de todo el mundo. En los países desarrollados la inflación es del 1,5 % anual y, en los países en desarrollo, del 4,5 % anual.

Es llamativo que la dirigencia argentina no tome nota de estas evidencias. ¿Por qué en Argentina no se la puede derrotar? ¿Por qué siempre se quieren implementar medidas novedosas que no se aplicaron en ninguna parte del mundo? ¿Por qué no se quiere copiar lo que hicieron los países que supieron erradicarla definitivamente?

La inflación en Argentina es multicausal⁷ y así se la debe enfrentar, sabiendo que el resultado nunca es inmediato. Cualquier simplificación no resolverá el problema, lo agravará.

⁷ Por el lado de la demanda puede influir una fuerte emisión monetaria por sobre la demanda de dinero, y por el lado de los costos, influyen los aumentos del tipo de cambio, tarifas y salarios; además deben tenerse en cuenta las expectativas y las pujas distributivas.

El elevado déficit fiscal es la causa de la deuda pública. Cuando el Estado gasta más de lo que recauda, aparece el déficit, que siempre genera el aumento de la deuda y/o de la emisión monetaria y/o de los impuestos. Si se hubiera cumplido con la ley 25.152/99⁸ la deuda no sería un problema, habría más capacidad para controlar la inflación y no se necesitaría aumentar los impuestos. Desde la recuperación de la democracia hubo déficit en 33 años y equilibrio, o superávit, en apenas 4 años.

La deuda pública siempre crece por el déficit fiscal, y cuando se acumula, llega un momento que no se puede pagar. En realidad, se usa la deuda para evitar el esfuerzo presente y cargárselo a los próximos gobernantes o a la siguiente generación. Seguramente los que sostienen que el déficit fiscal es irrelevante, son los que, implícitamente, imaginan que nunca se va a pagar la deuda.

En 37 años hubo que hacer cuatro renegociaciones con quitas (1984, 1993, 2005/2010 y 2020). Por eso los prestamistas cobran una tasa adicional por los créditos solicitados, sea para el sector público o el privado. Descuentan que habrá dificultades para cobrar su crédito. Ante esa realidad, hay dirigentes que explican que no se puede crecer por culpa de la deuda, cuando, en los últimos 10 años, no solo no se pagó la deuda, sino que se la aumentó, e igualmente no creció la economía.

¿Por que no se discute el motivo del desequilibrio fiscal y cómo reducirlo? ¿Por qué siempre se opta por lo más sencillo, en lo inmediato, y lo más costoso para el futuro?

Como la mayor parte de la deuda pública es con organismos internacionales y bonistas (externos e internos) y, como se supone que estos últimos son grandes fondos o personas ricas, el Congreso, por amplia mayoría, suele apoyar la renegociación y las quitas, porque localmente se pagan muy pocos costos políticos dado que el problema está concentrado en un segmento chico de la población, el que tiene capacidad de ahorro. Después, como nadie se hace cargo de los costos de esa acción, siempre se termina echándole la culpa al FMI y a los llamados especuladores. En realidad, los verdaderos responsables del déficit y de la deuda consiguiente, son los dirigentes que generan el desmanejo fiscal.

Política cambiaria zigzagueante⁹. En Argentina el tipo de cambio es un precio de referencia central. Sin embargo, en estos 37 años se ha pasado por períodos de retraso y adelanto cambiario, de tipo de cambio fijo y variable, y de regímenes que han oscilado entre el control y la libertad total. Muchas veces fue utilizado como ancla antiinflacionaria, a pesar de que todos saben que cuando el tipo de cambio se atrasa, en algún momento habrá que devaluar, lo que es sinónimo de mas inflación y de caída del salario real.

⁸ Ley 25.152/99 de Solvencia y Transparencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública, presentada por el autor en 1998 y aprobada en 1999. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60039>

⁹ Ver JRL, El tipo de cambio como instrumento de política, en Chena y otros (comp.) Ensayos en honor a Marcelo Diamand, Editorial Miño y Dávila, 2011. <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2012/10/capitulo-10-remes-lenicov.pdf>.

Con toda la experiencia acumulada en materia de devaluaciones e inflación, ¿por qué periódicamente hay un estallido? ¿Por qué no se logra diseñar una política que mantenga estable el tipo de cambio real efectivo? Eso ayudaría a aumentar las exportaciones y conseguir divisas, objetivos con los que todos están de acuerdo. Pero, como suele suceder, un objetivo que es indiscutible, se lo pretende alcanzar haciendo exactamente lo contrario a lo necesario: el precio que se pagará al exportador por cada dólar que venda, fluctuará permanente y ampliamente. ¿Cómo hace una empresa para exportar si no sabe cual será el valor que recibirá en pesos por cada dólar?

Trabajo y escaso capital humano calificado. Para crecer con equidad es necesario aumentar el empleo formal y calificado, porque posibilita tener salarios mas elevados, mejorar el régimen jubilatorio y generar más valor agregado.

Pero, con el correr de las décadas, la educación en todos sus niveles ha desmejorado y la cobertura es menor, a pesar de que en este siglo aumentó la inversión. ¿Por qué con más inversión en educación bajó la calidad? ¿Cómo se controla el trabajo de los docentes y el resultado del proceso educativo? ¿Los programas educativos están pensados en función de los requerimientos de la Cuarta Revolución Industrial? ¿Cómo se pueden incrementar las exportaciones con mayor valor agregado si es escasa la cantidad de mano de obra calificada?

Adicionalmente, es muy baja la inversión en Ciencia y Tecnología. Argentina destina, en relación al PIB, menos que el promedio de América Latina y mucho menos que Brasil. ¿Por qué no se asignan más fondos? Además, hay pocos universitarios y menos aún graduados en ingeniería, tecnología y ciencias duras. ¿Por qué no se fomenta la graduación en aquellas especialidades ligadas más directamente a la producción? ¿Por qué siempre ganan las posiciones más conservadoras y no se puede avanzar?

Por otra parte, si se quiere reducir el trabajo informal, ¿por qué se imponen elevadas cargas sobre el salario que determinan que el costo laboral sea 50/60 % superior al salario de bolsillo? Desde hace décadas se viene insistiendo en lo mismo: se pretende reducir la informalidad con más controles, pero siempre se termina incentivándola. ¿Por qué no hay un debate sobre cómo habría que reducirla?

Tampoco se discute sobre la flexibilidad y el ausentismo laboral. ¿Por qué el ausentismo es tan elevado, sobre todo en el sector público? ¿Por qué no se discuten las calificaciones necesarias para los nuevos trabajos que se avecinan? ¿Cuáles son los efectos del comportamiento de la justicia laboral?

Para crecer hay que trabajar y cuantas más personas trabajen mayor serán el crecimiento y el bienestar. En Argentina, la población en edad de trabajar es el 64 % del total, pero los que desean trabajar son apenas el 42 % de la población. Un serio problema adicional es que, de ese porcentaje, solo el 65 % aporta a la jubilación; el resto es informal. ¿Por que son pocos los que trabajan?

Ahorro e inversión reducidos. Fuga y salida de capitales. Para crecer es necesario ahorrar e invertir. Entre 1983 y 2020 hubo muy poca inversión (17% del PIB, cuando debería ser del 25 %), y, por tanto, fue escasa la acumulación de capital (máquinas e infraestructura).

¿Por qué se ahorra e invierte tan poco? ¿Por qué no se puede desarrollar un mercado de capitales? ¿Por qué el costo de la intermediación bancaria es tan elevado? ¿Por qué ingresaron tan pocas inversiones directas del exterior (ahorro externo)? ¿Por qué se puso un impuesto al ahorro y a las transacciones financieras? ¿por qué pareciera que es políticamente incorrecto decir que, para crecer y distribuir, es necesario crear riqueza?

Mientras se pide que los capitales externos inviertan en el país, no se crean las condiciones (jurídicas y económicas) para que los capitales nacionales no se vayan. Por el contrario, y en general, el direccionamiento de las políticas económicas de las últimas décadas incentivó a que no solo ingresen pocas inversiones externas, sino a que se vayan muchas de las nacionales, sea de manera legal o ilegal (fuga). ¿Por qué la Argentina es el país con más fondos en el exterior en relación al PIB? Mas allá de los deseos y controles, los capitales van hacia donde se respetan los derechos de propiedad y tienen una rentabilidad razonable.

Por último, la mayoría de los dirigentes promete incentivar las Mipymes. Sin embargo, en Europa hay 100 Mipymes por cada 1.000 habitantes, en Chile 50 y en Argentina solo 15. ¿Por qué cuesta tanto crearlas en Argentina? Todos sabemos que existen innumerables requisitos y trámites costosos que duran muchísimos meses para iniciar, formalmente, un nuevo emprendimiento. En otros países supieron crear la ventanilla única y en unas semanas se puede crear una Mipyme, y con una reducción impositiva importante. Siempre se declama que son fundamentales para el desarrollo inclusivo, y se anuncian medidas, pero como son aisladas, inadecuadas o insuficientes, no resuelven el problema. ¿Por qué no se analizan y evalúan los resultados de todos los programas vigentes? Por su naturaleza, esta problemática tiene que ser abordada por la Nación, las provincias y los municipios. ¿Por qué no se promueven reuniones entre esos tres niveles?

Estado costoso y semi destruido¹⁰. Desde 2004 el gasto público consolidado se expandió aceleradamente y su nivel actual es el más alto de la historia: 42 % del PIB. En relación al promedio de la década precedente aumentó 16 puntos. Sin embargo, los servicios prestados (educación, salud, justicia, seguridad) desmejoraron. Además, no aumentó la inversión en infraestructura y tampoco se avanzó para promover la actividad productiva y reducir la pobreza.

Si aumentó tanto el gasto, ¿por qué los servicios siguieron empeorando? Si aumentó el presupuesto social, ¿por qué continuó creciendo la pobreza? Sucede que ese mayor gasto, básicamente, financió el aumento del empleo público (de 2,2 a 3,7 millones de personas), la incorporación de jubilados sin aportes (se duplicó la cantidad) y los subsidios para las empresas de energía y transporte.

Es fundamental un Estado presente, pero su presencia no se debe medir por el monto gastado sino por la calidad de los servicios y de las funciones prestadas. Suele confundirse un necesario Estado presente con su tamaño y la cantidad de regulaciones; se cree que cuanto más grande, más presente. El Estado no debe ser una fuente de ingresos para militantes, adherentes o desempleados. Tiene que cumplir sus funciones con personas calificadas por su idoneidad, como dice la Constitución. ¿Por qué se acepta que el Estado contrate personas que no tienen funciones específicas, o que no cuentan con el necesario grado de profesionalización? ¿Cómo debería ser la pirámide salarial? Sabido es que su

¹⁰ Ver JRL, Gastos, impuestos y federalismo: algunos comentarios, 33º seminario de la ASAP, mayo 2019. <https://www.asap.org.ar/repositorio/275-seminarios-nacionales/seminario-nacional-2019>
<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2019/05/16/gasto-impuestos-y-federalismo-algunos-comentarios/>

achatación impide contar con buenos profesionales y técnicos y, así, se descapitaliza el Estado, que siempre depende de su capital humano.

¿Por qué la dirigencia no explica lo que debería hacerse para mejorar el funcionamiento del Estado? Un Estado enorme que no sirve para que los argentinos vivan mejor y el país se desarrolle, no es el Estado que necesitamos.

Cuando el Estado funciona mal no sirve para igualar oportunidades, ni para mejorar la distribución del ingreso; tampoco ayuda a ordenar la macroeconomía por su siempre elevado déficit fiscal, ni a mejorar la competitividad y productividad de la economía, por sus altos y distorsivos impuestos, las malas regulaciones y controles y la falta de inversión en infraestructura¹¹.

Según un estudio del BID, el Estado argentino es el más ineficiente de América Latina. Esa ineficiencia cuesta el 7,2 % del PIB, y financiarla llevó a aumentar los impuestos un 25 %. Esta enorme pérdida de productividad y competitividad impacta negativamente sobre toda la sociedad dificultando el crecimiento y la mejora del bienestar, sobre todo el de los más postergados. Además, con el actual funcionamiento estatal se pierden instrumentos de política, porque al dejar de lado la profesionalización, no se pueden implementar políticas específicas, atender emergencias, educar a los jóvenes, dar buena salud, construir caminos, etc. Por otra parte, al ser deficitario y financiarse internamente, las familias y empresas tienen más dificultades para obtener créditos, sobre los cuales, además, tienen que pagar altas tasas de interés.

No faltan los que dicen que el Estado no debe medir sus costos, porque sus funciones son vitales para la sociedad y eso no tiene costo. En el fondo, al ocultar información relevante es mucho más difícil controlar cómo y en qué se gasta. El desorden ayuda a los deshonestos y/o a las malas políticas.

¿No es llamativo que la población no tenga acceso a información sobre el funcionamiento del Estado? ¿Cuántos son los empleados y los contratados que tienen cada municipio, provincia y la Nación? ¿Que hace cada empleado? ¿Cuáles son los costos y beneficios de los programas gubernamentales y de las compras e inversiones que realiza? ¿Cómo explica la dirigencia el deterioro de la administración pública? ¿Cuáles deberían ser las funciones del Estado? ¿Cuánto es el gasto necesario para cumplir esas funciones? ¿Cuál debería ser el régimen laboral para mejorar la calidad de los servicios prestados?

Presión tributaria insostenible. Entre 2003 y 2020 la presión tributaria consolidada subió al 37% del PIB: 14 puntos en relación a los años 90 (60 % de aumento). Es la más alta de la historia y una de las más elevadas del mundo. Los sectores “en blanco” tienen una presión tributaria superior al 50%, y muchas familias, además de los impuestos, tienen que hacer pagos adicionales al sector privado debido a la deficiencia de los servicios públicos. A ello hay que sumarle el impuesto inflacionario.

Entre 2004 y 2016 se pagaron aproximadamente u\$s 700.000 millones más de impuestos que en la década del 90; es un monto equivalente al Plan Marshall que los EE.UU. lanzaron después de la II

¹¹ ver JRL, [Rol del Estado: distribución, ordenamiento macro y competitividad](#), Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP, 19-10-20:

<https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2020/10/19/rol-del-estado-distribucion-ordenamiento-macroeconomico-y-competitividad-la-situacion-en-argentina/>

Guerra Mundial y que ayudó decisivamente a la reconstrucción de Europa. En Argentina, ¿cuál fue el resultado de ese enorme esfuerzo en términos de bienestar, crecimiento y mayor equilibrio regional?

La política tributaria debería promover la expansión de los factores de producción para ganar competitividad y crecer, contribuir a lograr una distribución más equitativa de los ingresos, solventar las erogaciones del Estado, aumentar la cobrabilidad y minimizar los costos de tiempo y administración para los contribuyentes (hay más de 170 tributos y tasas en el país).

Sin embargo, se castiga a los factores de producción: impuestos al ahorro, al trabajo, a la bancarización, a todas las exportaciones. No es progresivo, ya que los pobres, en términos relativos, no pagan menos que el resto. A pesar del fuerte aumento no se pudo solventar al Estado, y la mayor presión terminó generando más evasión. Por último, también deben rediscutirse los regímenes promocionales, porque a pesar del enorme costo incurrido en ellos, no se alcanzaron los objetivos establecidos.

El sistema tributario no cumple sus funciones. ¿Por qué nunca se puede hacer una reforma integral? ¿Por qué no se empieza con los impuestos que van a contramano del crecimiento? ¿Qué habría que hacer para reducir la evasión?

Federalismo fiscal inconcluso que no cumple su objetivo¹². El actual régimen de coparticipación de impuestos tiene muchos defectos: incumple la Constitución que, en su reforma de 1994, exigía establecer un nuevo régimen antes de 1996, falta de correspondencia entre lo que se gasta y se recauda, frecuentes cambios en las normas (desde 1983 hubo más de 50 modificaciones), distribución entre las provincias que no se explica por ningún indicador objetivo y que es muy injusto para algunas, sobre todo para la de Buenos Aires, que hace el mayor aporte.

La coparticipación no está integrada con políticas nacionales de desarrollo regional y con incentivos para la creación de empleo productivo en el sector privado. En cambio, se generan incentivos adversos que promueven ineficiencias en los gastos y distorsiones en la recaudación.

Si la coparticipación federal de impuestos funcionara bien, se podrían igualar las prestaciones básicas estatales para ayudar a que los habitantes de todo el país tengan las mismas oportunidades, promover el desarrollo y reducir las asimetrías regionales. Pero, para ello, hay que redefinir los instrumentos, porque hasta ahora, con el actual régimen de coparticipación, las obras públicas que se realizan y los regímenes de promoción, ese desarrollo y esa equidad están muy lejos de haberse logrado. Por el contrario, continúan los mismos problemas regionales de hace 50 o más años.

¿Por qué no se cumple con el mandato constitucional? ¿Nunca es el momento adecuado, aun cuando es frecuente escuchar el reclamo de los gobernadores y de los políticos? ¿Por qué todos dicen que hay que promover al interior y no se analiza cómo y con qué instrumentos? ¿Porque no se discuten las misiones y funciones del gasto y la recaudación de cada jurisdicción, como manda la Constitución? ¿Porque muchas provincias no quieren asumir una mayor responsabilidad fiscal?

Aumenta la pobreza y desmejoran los asalariados y los sectores medios. La pobreza es un enorme problema principalmente derivado de la falta de empleo, y como ya señalara, la generación de empleo

¹² Ver JRL, Por qué aún no tenemos una nueva ley de coparticipación federal?, Quinto Seminario Internacional sobre Finanzas Federales (2000), FCE-UNLP, y FCE-UBA, Voces de Fénix (2012) N° 13: www.vocesenelfenix.com

depende del ahorro y de la inversión. Hay que hacer lo que hacen todos los países desarrollados y en desarrollo: crear riqueza y aumentar el empleo, y no como sucede en nuestro país que, con las políticas implementadas, se produce un resultado exactamente inverso.

La clase media, integrada por los trabajadores mas calificados, profesionales, comerciantes, empresarios Pymes y cuentapropistas, y que otrora fuera una muy valorada característica de la Argentina, fue perdiendo espacio y hay cada vez menos. Para su mantenimiento y expansión, además de crecimiento y empleo, necesitan un régimen impositivo progresivo, un Estado que preste buenos servicios y paritarias para definir los salarios y condiciones de trabajo. El ascenso social es una virtud y debe ser un objetivo de la política.

¿Por que en las campañas electorales se presentan planes para aumentar los subsidios a los pobres, pero no para crear empleo? ¿Por qué la pobreza se reduce en el mundo y crece en Argentina? ¿Cuales son las perspectivas de ascenso social?

La solución al terrible problema de la pobreza es sistémica: se debe reorganizar el Estado, modificar la política tributaria, mejorar la educación general y técnica, etc. ¿Por qué el Estado está ausente en algo tan fundamental? ¿Por qué en vez de pensar solo en la ayuda monetaria directa, no se piensa también en capacitar a los trabajadores en nuevos oficios, facilitar la posibilidad de ser cuentapropista, etc.?

Jubilaciones paupérrimas e insostenibles. El gasto previsional equivale al 11 % del PIB y su déficit es 5 % del PIB. Este desequilibrio se agudizó en los últimos 15 años por dos motivos: la duplicación de los beneficiarios al incorporar personas que no hicieron aportes, y la muy baja creación de empleo privado formal. La tasa de sostenimiento que en 2005 era de 2,3, bajó a solo 1,4 en 2020; por eso las jubilaciones son tan bajas y el régimen insostenible. Se pasó de un régimen de naturaleza contributiva a otro de prestaciones mínimas. Los sistemas jubilatorios deben ser pensados para el largo plazo, porque una decisión errada afecta a varias generaciones; además hay que tener en cuenta que para 2035 se estima que termina el bono demográfico¹³.

¿Por que no se hace una discusión integral del sistema y de todos los subsistemas? ¿Como se debería financiar el régimen? ¿Como se pueden mejorar las paupérrimas jubilaciones de la mayor parte de los beneficiarios? ¿Por qué se han mantenido tantos regímenes que permiten que algunas personas cobren mucho más que sus equivalentes en otros sistemas?

Sin definiciones sobre el perfil productivo y el rol de las economías regionales¹⁴. El mundo está comenzando la 4ª Revolución Industrial con la acelerada incorporación de la robotización y la inteligencia artificial. Es la revolución digital y está modificando radicalmente los modos de producción y comercialización. Con la pandemia se aceleran aún más los cambios por el teletrabajo, el zoom, el comercio electrónico, etc.

Además, hay que prepararse para la transformación que se está generando por el cambio climático y la cuestión medio ambiental. Exigirá esfuerzos y fondos adicionales; en el futuro, para poder participar del comercio mundial se exigirá la huella ambiental.

¹³ El bono demográfico aparece cuando la población en edad de trabajar (entre 14 y 59 años), supera a la población dependiente (niños y ancianos).

¹⁴ Ver JRL, Las condiciones para el desarrollo sustentable de la Argentina, Movimiento21 N° 3, marzo 2017. <http://www.movimiento21.com.ar/edicion-impres/>.

Si bien se generarán nuevos empleos, muchos son los que consideran que no compensarán los que se destruyan y que, como el cambio es muy acelerado, no será fácil la reconversión de la mano de obra. El mundo por venir es muy incierto en materia productiva y laboral. Por eso es necesario pensar de una manera acorde con esta nueva Revolución, y no intentar escapar del futuro planteando el regreso a un pasado que nunca volverá.

En estos 37 años nunca se discutió una estrategia de desarrollo, a pesar de que algunos dirigentes plantearon su necesidad. ¿Qué fuerzas políticas o sectoriales son las que impiden el debate? ¿Serán los mismos dirigentes quienes no quieren cambios profundos porque el statu quo les conviene?

Se necesita contar con una estructura productiva competitiva y sustentable que genere progreso tecnológico y que permita insertar al país en este nuevo mundo, permitiendo crear empleo. Para ello es necesario preguntarse: ¿Cómo deberían promoverse las nuevas actividades tecnológicas? ¿Qué es posible producir competitivamente ahora y qué se podría o quisiera producir en el futuro? ¿Cómo deseáramos que fuera la Argentina productiva en los próximos 20 años?

Inserción en el mundo. Comercio. Inversiones externas¹⁵. Definidas las cuestiones señaladas precedentemente, se debe plantear el relacionamiento externo. En las últimas décadas la gran mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, han abierto sus economías al comercio y a la inversión extranjera. Argentina no lo hizo. Participa del Mercosur, que es una región muy cerrada: su arancel efectivo del 14 % más que duplica la media mundial. El comercio argentino como porcentaje del PIB es la mitad que el promedio internacional, y en lo que va de este siglo, sus exportaciones crecieron muy poco: la mitad que en América Latina y aún menos en relación al mundo.

Claramente hay problemas internos mas que de demanda internacional: ¿Si otros países pueden exportar, porque no nosotros? Se exporta con relativamente poco valor agregado mientras que lo contrario sucede con las importaciones. Cuando hay crecimiento, las importaciones crecen más que las exportaciones, y la falta de divisas impone una recesión. ¿Por qué, desde los años 50, no se puede superar la restricción externa?

¿Por qué no se discute cual debería ser la inserción de la Argentina en el mundo? ¿Cómo se debe afrontar la necesaria apertura de la economía, a qué ritmo y con qué países? ¿Cuáles sectores habrá que promover y cuáles proteger? ¿Cuál debería ser la estrategia para impulsar exportaciones con mayor valor agregado? ¿Por qué se pone en tela de juicio el comercio exterior cuando, desde tiempos inmemoriales, siempre existió comercio entre los pueblos? En países como Argentina es importante tener mucho comercio y superávit, porque es reactivante y permite pagar las necesarias importaciones de bienes y servicios. Siempre es mejor conseguir dólares del comercio que del endeudamiento.

5. Los acuerdos políticos, económicos y sociales¹⁶

¹⁵ Ver JRL, La inserción comercial de Argentina en el mundo, Movimiento 21 N° 9, marzo 2019.
<http://www.movimiento21.com.ar/edicion-impresa/>

¹⁶ Ver JRL, Problemas, conflictos y agenda de temas para el próximo gobierno, 14-11-19.

<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2019/11/13/problemas-conflictos-y-agenda-de-temas-para-el-proximo-gobierno/>.

Dada la complejidad de la situación y los limitados instrumentos disponibles, es necesario llegar a un acuerdo, primero entre las distintas fuerzas políticas y luego con los sectores socioeconómicos. Ello permitirá a los gobiernos sucesivos, cualquiera sea su signo político, implementar las medidas necesarias de modo que sean sustentables en el tiempo y permitan ganar credibilidad, evitándose las continuas modificaciones de política económica y reducir la conflictividad social. En síntesis: consolidar la gobernabilidad.

En este tipo de acuerdos es tan importante su contenido como el espíritu y la voluntad de acordar y de cumplir lo pactado. Implica alcanzar el mayor consenso posible sobre el origen de los problemas, los objetivos posibles y las medidas que se tienen que adoptar. Inicialmente el acuerdo debería concentrarse en el corto plazo porque es lo más urgente. Posteriormente se debería preparar otro, de largo plazo, que diseñe la estrategia de desarrollo.

Una cuestión central es definir con quienes se hace el acuerdo, que puede ser formal o informal¹⁷. No es sencillo, pero tampoco lo es la situación del país. La Política es la que debe dar el primer paso porque ese es su rol; son los dirigentes políticos los únicos que tienen los instrumentos para hacerlo, primero entre ellos y luego con los distintos sectores. Muchos otros países lo hicieron y están progresando.

Los dirigentes permanentemente pregonan la necesidad de hacer acuerdos. Pero ¿Por qué no los hacen? ¿Por qué nunca pasan de la primera reunión? ¿Por qué no se prepara una agenda y se comienza a trabajar tema por tema hasta llegar a un resultado?

6. Consideraciones finales

La mayor responsabilidad de los destinos del país está en manos de los dirigentes políticos. Son quienes acceden al poder del Estado o quienes se postulan para obtenerlo. Ellos definen lo que se puede y no se puede hacer; establecen los límites, las posibilidades y los tiempos. Cuando se les reclama que para sortear el estancamiento económico y la decadencia social, se deben hacer cambios que obligan a procesos que pueden ser desagradables, suelen sostener que políticamente no es posible hacerlos.

Por eso es imprescindible tomar conciencia de la profundidad de los problemas y de la necesidad de alcanzar a algún tipo de acuerdo, tal como fuera señalado antes. La tarea por encarar es compleja, difícil y conflictiva, pero necesaria para salir del estancamiento. Lo peor que nos puede ocurrir es continuar con esta actitud conservadora, por más que discursivamente se la disfrace de progresista o liberal. Si se sigue haciendo lo mismo en un mundo que avanza y cambia aceleradamente, nos seguiremos hundiendo en la decadencia. Habrá que afrontar costos, pero éstos serán considerablemente menores al costo de no hacer nada. De cómo asumamos el desafío dependerá el futuro de la Argentina. No se puede hacer siempre lo mismo y esperar resultados diferentes.

¹⁷ En 2002 hubo un consenso para poder salir de la convertibilidad, pero nada se firmó. Primero fue el acuerdo entre Duhalde y Alfonsín y luego, a través del Diálogo Argentino (Iglesia y sociedad civil) con la CGT, UIA, ABRA, CAC, y ruralistas. Ello permitió aprobar e implementar, durante enero y febrero de 2002, todas las medidas necesarias para revertir la crisis y comenzar a crecer. Ver JRL, Bases para una economía productiva. El programa de enero-abril de 2002 y la rápida recuperación de la economía argentinas, Editorial Miño y Dávila, 2002.