

LA PARADOJA POPULISTA*

Pablo Gerchunoff**, Martín Rapetti*** y Gonzalo de León****

Resumen

Mientras que la teoría económica sugiere en que el populismo macroeconómico está condenado al fracaso, la historia muestra que las experiencias populistas se repiten periódicamente, haciendo caso omiso de la teoría y también de los fracasos. En este artículo exploramos esta paradoja: ¿por qué una estrategia que se considera inconsistente y, por lo tanto, destinada al fracaso es seguida por gobiernos en forma reiterada? La “paradoja populista” presenta un desafío a los marcos de equilibrio general y comportamientos puramente racionales. Nuestra explicación es que existen situaciones en que los gobiernos enfrentan una fuerte tensión entre dos objetivos de política: el equilibrio macroeconómico y la armonía social. Esto ocurre cuando existe un conflicto distributivo estructural, una tensión entre las demandas sociales y la capacidad productiva de la economía. Las estrategias de política económica que privilegian el objetivo de armonía social por sobre el equilibrio macroeconómico son las que la literatura llama “populistas”. La repetición en el uso de este tipo de estrategias no es más que la prevalencia de la presión social por satisfacer las demandas populares cuando existe algún margen económico que lo permite. Para ilustrar y dar carnadura histórica a nuestra hipótesis, empleamos la historia económica argentina. Como solución al conflicto ofrecemos trazos de una estrategia tentativa basada en un acuerdo social que incluya la posibilidad de intercambiar ingresos por propiedad entre el trabajo y el capital.

Palabras clave: paradoja populista, macroeconomía, conflicto distributivo, teoría económica, Argentina.

THE POPULIST PARADOX

Abstract

While economic theory indicates that macroeconomic populism is doomed to failure, history shows that populist experiences are frequently repeated, ignoring both theory and past failures. In this article, we explore the origin of this paradox: why a strategy that is considered inconsistent and, therefore, doomed to failure, is adopted by governments? The “populist paradox” represents a challenge to general equilibrium frameworks based on purely rational behavior. Our explanation is that there are situations in which governments face a strong tension between two policy objectives: macroeconomic balance and social peace. This type of situation can be analytically characterized as a case of structural disequilibrium that occurs when there is a structural distributive conflict: a tension between social demands and the productive capacity of the economy. The economic policy strategies that prefers the objective of social peace over macroeconomic balance are what the literature calls “populist”. The repeated implementation of this type of strategies arises from the social pressure to satisfy popular demands. To illustrate and give historical background to our hypothesis, we use the Argentine economic history. As a solution to this type of conflicts, we offer some guidelines of a tentative strategy based on a social agreement that includes the possibility of trading income for equity between labor and capital.

Keywords: Populist paradox, Macroeconomics, Distributive Conflict, Economic Theory, Argentine.

Fecha de recepción: 29 de marzo de 2020.

Fecha de aprobación: 1 de mayo de 2020.

*Agradecemos los comentarios de Miguel Bein, Rafael Di Tella, Alejandro Katz, Emiliano Libman, Andrés Malamud, Victoria Murillo, Iván Torre y tres comentaristas anónimos.

** Universidad Torcuato Di Tella, pgerchunoff@utdt.edu

*** Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas, mrapetti@cedes.org

**** Universidad Torcuato Di Tella y Universidad Cámara Argentina de Comercio y Servicio, gonzalo.de.leon@hotmail.com

A la memoria de Adolfo Canitrot

Introducción

El concepto de populismo es algo borroso. Las definiciones son varias y no siempre precisas. La dimensión sobre la que se aplica es amplia. Abarca acciones (y reacciones) en el terreno político y en el económico. En la dimensión política, la literatura suele calificar como populistas a gobiernos que presentan algunos de los siguientes atributos, o quizás todos: están encabezados por un líder carismático, tienen una orientación nacionalista, se montan sobre movimientos políticos con alguna o mucha independencia de los partidos tradicionales, se autodesignan representantes del pueblo sin intermediarios, son desafiantes de las élites y corporaciones económicas y exhiben tendencias autoritarias. Nuestro trabajo no se internará en el terreno del análisis político y se concentrará en la más estrecha dimensión económica del populismo.¹

La caracterización de una política económica como populista parece en principio bastante simple. En su clásico trabajo sobre Argentina, Canitrot (1975) identifica como populistas a gobiernos que tuvieron la ambición de modificar significativamente la distribución del ingreso a favor de los trabajadores pero que a poco de andar fracasaron en el intento, producto de la inflación y de los desequilibrios fiscales y externos que los obligaron a aplicar políticas de signo contrario. Frente a aquellos que atribuyen ese viraje a la acción deliberada de grupos de interés que reaccionan ante la pérdida de prerrogativas económicas, Canitrot sostiene que es en la propia naturaleza de las experiencias populistas donde se encuentra el germen de su crisis.

Con el tiempo, las intervenciones académicas sobre el tema se multiplicaron, pero casi siempre en la clave de Canitrot. Sin pretensión de exhaustividad, repasemos algunas. Sachs (1989) analiza el caso de América Latina y considera que hay “considerable evidencia histórica de que los experimentos populistas terminan en un desastre económico y político” (p. 6). Al preguntarse sobre las causas de su reiteración cuando la historia muestra que típicamente tienen un mal final, señala que quizás los líderes que las aplican “no comprenden el riesgo del camino elegido” (p. 28).

El de Dornbusch y Edwards (1991) es otro aporte clásico. En él se define al populismo económico como “un enfoque de política económica que enfatiza el crecimiento y la redistribución del ingreso y relega los riesgos de la inflación y el financiamiento del déficit, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante agresivas políticas contrarias al mercado” (p. 9).

En un país tras otro, los hacedores de política han adoptado programas económicos que dependen en gran medida del uso de políticas fiscales y crediticias expansivas y una moneda sobrevaluada para acelerar el crecimiento y redistribuir los ingresos. Al implementar estas políticas, generalmente no ha habido preocupación por la existencia de restricciones fiscales y cambiarias. Después de un corto período de crecimiento económico y recuperación, se desarrollan cuellos de botella que provocan presiones macroeconómicas insostenibles que, al final, provocan la caída de los salarios reales y graves dificultades en la balanza de pagos. (p. 7)

1 La literatura política sobre el populismo es amplia. Véanse, entre otros, Di Tella (1965); Germani (1978); Laclau (2005); Panizza (2009); Dockendorff y Kaiser (2009); Malamud (2010); Casullo (2014); Hawkins y Ruth-Lovell (2017) y Murillo (2018).

Esta descripción lleva a Dornbusch y Edwards a afirmar que se trata de políticas “autodestructivas” (p. 7). Bresser-Pereira (1991 y 2008) también se concentra en la política macroeconómica y distingue entre populismo fiscal y populismo cambiario: “[m]ientras que en el populismo fiscal el Estado gasta más de lo que recauda, incurriendo en déficits públicos crónicos e irresponsables, en el populismo cambiario es el país el que gasta más de lo que recauda, incurriendo en déficits crónicos de cuenta corriente” (2008, p. 51). Para Kaufman y Stallings (1991) el populismo implica un conjunto de políticas económicas –déficits presupuestarios para estimular la demanda interna y aumentos de salariales combinados con controles de precios y sobrevaluación cambiaria para mejorar la distribución del ingreso– que buscan conquistar el apoyo de los trabajadores organizados y la clase media baja. Weyland (1999) afirma que “las definiciones económicas de populismo enfatizan políticas y programas económicos expansivos que distribuyen beneficios a los pobres sin gravar a los ricos, lo que socava el equilibrio presupuestario y alimenta la inflación” (p. 381). Acemoglu, Egorov y Sonin (2013) definen al populismo como “la implementación de políticas que reciben el apoyo de una fracción significativa de la población, pero que terminan perjudicando los intereses económicos de esta mayoría” (p. 772). Rodrik (2018), en tanto, lo asocia a “políticas irresponsables e insostenibles que a menudo terminan en desastres y perjudican a la mayoría de los sectores populares a la que supuestamente buscan ayudar” (p. 196).

A riesgo de fatigar al lector, las citas textuales sirven para ilustrar la convergencia de puntos de vista en los trabajos que acabamos de repasar. Nos es útil destacar dos aspectos de la caracterización del populismo económico que se extrae de ellos. El primero es que se han enfocado mayormente en experiencias de populismo “macroeconómico”: casos en los que la conducción de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal conllevan un exceso de gasto agregado y público que se traduce en déficits gemelos –fiscal y de cuenta corriente del balance de pagos– que terminan derivando en devaluaciones y crisis.² El desequilibrio macroeconómico aparece, entonces, como un síntoma emergente de la aplicación de políticas populistas. 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. Así llamaremos a la interpretación que considera intrínsecamente inconsistentes a estas estrategias de política macroeconómica y que encuentra en la incompetencia, ignorancia o miopía de los gobernantes la razón por las que se las aplican. No objetamos la posibilidad de que existan episodios particulares de este tipo. Sin embargo, observamos una debilidad constitutiva

2 Años después de su trabajo con Dornbusch, Edwards (2019) estudia la experiencia latinoamericana durante el boom de las *commodities* durante los años 2000 y distingue entre populismo económico clásico y nuevo. El clásico captura los casos que analizara en su contribución con Dornbusch y se despliega a través de la política macroeconómica. El populismo nuevo, en tanto, caracteriza a experiencias más recientes y se distingue por la adopción de políticas de orden más bien microeconómico, como la nacionalización de empresas extranjeras, el control de ciertos precios clave, la administración del comercio en algunos sectores, aumentos masivos de salarios mínimos y políticas sociales. En su visión, ambos tipos de populismo comparten el rasgo de ser estrategias insostenibles.

de la hipótesis para la que no tiene buena defensa: la incesante repetición. Si estas políticas están condenadas inexorablemente al fracaso, ¿por qué se las utilizan tan reiteradamente? ¿Es que acaso no hay aprendizaje? Más concretamente, lo que aquí buscamos es contestar la siguiente pregunta: ¿por qué una estrategia macroeconómica que *ex-ante* es visiblemente inconsistente es adoptada por distintos gobiernos? A este interrogante sobre las repeticiones periódicas lo llamamos la “paradoja populista”.

La reiteración de experiencias “populistas” que da lugar a la paradoja puede ocurrir de dos maneras. Una es que las experiencias se repitan en distintos países. En este caso, la pregunta de la paradoja sería por qué se implementan políticas que han fracasado reiteradamente en otras latitudes: ¿acaso no se aprende de frustraciones ajenas? La segunda alternativa es que las experiencias populistas se repitan recurrentemente en un mismo país a lo largo de su historia o de un tramo significativo de ella. La pregunta en este caso sería por qué se vuelven a utilizar políticas macroeconómicamente inconsistentes si ya se conoce su final. El trabajo se concentra principalmente en el segundo tipo de repetición.

Nuestra explicación de la paradoja populista sugiere que, en determinadas circunstancias, los gobiernos enfrentan una tensión sistemática y persistente entre dos 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. Las estrategias de política económica que, en estas circunstancias, privilegian el objetivo de armonía social por sobre el equilibrio macroeconómico son las que la literatura que hemos examinado llama “populistas”. Queremos subrayar que no usaremos la palabra populista como etiqueta para esos procesos. A nuestro juicio, la repetición a la que hemos hecho referencia no es más que la prevalencia de la presión social por satisfacer las demandas populares cuando existe algún margen económico que lo permite. A diferencia de la hipótesis del populismo económico, nuestra mirada es que las estrategias así llamadas no son necesariamente inconsistentes, ni están empujadas por la ignorancia o miopía de quienes la aplican, sino que su fracaso está generalmente vinculado al difícil –no imposible– desafío que entraña conciliar los objetivos en tensión.

La explicación que ofrecemos a la paradoja populista es centralmente analítica y es por eso que tiene el potencial de ser generalizable. El marco conceptual que empleamos es el desarrollado por Gerchunoff y Rapetti (2016), el cual se construyó para interpretar una experiencia concreta: la de la economía y la sociedad argentinas. La historia económica argentina ha estado signada por una recurrente tendencia al desequilibrio macroeconómico y, por lo tanto, representa un caso empírico muy útil para evaluar la hipótesis del populismo económico. Mientras que esta hipótesis cree descubrir en la tendencia al desequilibrio macroeconómico una manifestación de la inconsistencia de las políticas “populistas”, nosotros la interpretamos como la manifestación del conflicto distributivo estructural, que termina permeando en esas políticas gubernamentales. ¿Sirve nuestro marco analítico para interpretar otros casos eventualmente asociados al “populismo económico”? Creemos que sí, pero sin tener certeza porque no conocemos otras experien-

cias –latinoamericanas o de otras regiones– con la misma profundidad que la argentina. Por eso, en el apartado “Argentina bajo el lente del conflicto estructural” ilustramos con el caso argentino nuestra explicación analítica de la paradoja populista; dejamos para futuras contribuciones –nuestras o ajenas– estudios más detallados sobre otras experiencias concretas.

Otro aspecto que queremos resaltar de nuestro trabajo es que no se detiene en la pregunta vinculada a la decisión del ciudadano como votante, ni en aspectos institucionales. Nuestra mirada es que, en una democracia representativa, el ciudadano delega en los gobiernos la gestión del Estado y, al hacerlo, delega también la capacidad de aprender sobre el manejo de las políticas públicas y anticipar sus consecuencias. Los ciudadanos forjan sus vidas como profesionales, obreros, maestros, médicos, militares, trabajadores por cuenta propia, taxistas (o lo que sea), y tienen una visión borrosa y un conocimiento limitado sobre las complejidades de la gestión pública. Ese desconocimiento puede conllevar un sesgo a expandir sus demandas. Los gobernantes, en cambio, sí conocen los detalles de la gestión pública y son quienes tienen mayor conciencia acerca de si las aspiraciones sociales están dentro del conjunto de posibilidades de la economía. Es entonces sobre las motivaciones y el accionar de los gobernantes que debemos indagar. Ellos son los protagonistas de nuestro análisis.³

Explicitados estos elementos, estamos en condiciones de avanzar. Lo que resta del artículo se estructura del siguiente modo. Presentamos en la sección que sigue el marco analítico del conflicto distributivo estructural. En el apartado “Argentina bajo el lente del conflicto estructural”, intentamos ilustrar la validez de este marco aplicándolo al caso argentino. El apartado “Si no es miopía, ¿tiene solución el conflicto distributivo?” cierra el trabajo ofreciendo trazos generales y todavía intuitivos de una estrategia de política económica capaz de resolver el conflicto distributivo basada en alguna forma de acuerdo social, una de cuyas eventuales herramientas sea el intercambio de ingresos por propiedad entre el trabajo y el capital. En el apéndice al final del artículo, contrastamos en forma analítica esta visión con otras estrategias que –explícita o implícitamente– también buscan resolver situaciones de conflicto distributivo estructural.

En busca de explicaciones

Para ser justos digamos que varios autores, incluso algunos de los mencionados en la introducción, no han sido ajenos a la paradoja populista, esto es, a la perplejidad que suscita la repetición más o menos sistemática y periódica de experiencias llamadas “populistas”. Dornbusch y Edwards (1991) lo plantean con claridad:

Al final del camino, uno no puede evitar preguntarse si los errores de los regímenes populistas pasados pueden ser internalizados por los hacedores de políticas, los políticos y la población en general y, por lo tanto, ser evitados en el futuro. Claramente, los detallados estudios de caso recopilados aquí sugieren que, en general, hay muy poca capacidad (o voluntad) de aprender de las experiencias de otros países (...) (p. 12)

3 Existe una activa línea de investigación que estudia al populismo económico enfocándose en la decisión del votante. Ver Di Tella y Dubra (2010), entre otros. En relación a la intersección entre economía, instituciones y populismo, ver Katz y Rozenwurcel (2014).

Es una respuesta débil. La ignorancia o miopía pueden ser la explicación de una experiencia populista concreta pero no la de su recurrencia; dicho de otro modo, puede explicar un “populismo debutante” pero no la paradoja populista.

La interpretación de Sachs (1989) también apunta centralmente a la inconsistencia y el análisis económico miope, pero deja espacio para matices importantes. Sostiene que incluso si los líderes políticos comprendieran los riesgos, la presión para la aplicación de políticas de corte populista puede ser difícil de resistir. Para Sachs, la elevada desigualdad que caracteriza a América Latina genera fuertes presiones a favor de la implementación de medidas que incrementen el ingreso de los grupos más desfavorecidos, lo que a su vez tiende a favorecer la adopción de políticas “populistas”. Sachs subraya también que diversas políticas favorables al equilibrio macroeconómico, como una devaluación, una reducción del proteccionismo o una mayor austeridad fiscal, son desestimadas o demoradas por el efecto adverso que tienen en el salario real y el temor a que deriven en “disturbios generalizados” (p. 4).

Aunque no haya sido destacado especialmente en el examen de su trabajo liminar, Canitrot también presenta matices similares a los de Sachs:

Es concebible determinar un conjunto de precios relativos (...) que permitan un crecimiento continuo de empleo y salarios, en los valores máximos compatibles con la restricción de comercio exterior y las necesidades de acumulación de capital. Pero sería soberbia o inocencia del economista pensar que el desconocimiento de estos valores de equilibrio es la causa de la inestabilidad argentina y que su aplicación resuelve el problema (...) La inestabilidad es la expresión del conflicto de clases.

Siguiendo con esta línea argumentativa, presentamos a continuación el marco conceptual del conflicto distributivo estructural que ofrecemos como hipótesis para dar respuesta a la paradoja populista.

El conflicto distributivo estructural

El punto de partida conceptual para el economista suele ser el análisis de equilibrio general, en el que se contempla la existencia de un equilibrio estable. Por supuesto, la teoría económica avanzó en múltiples direcciones dando cabida a esquemas más complejos. La tradición estructuralista ha tendido a enfatizar, por ejemplo, que en el problema del subdesarrollo económico y de otros fenómenos existe alguna forma de *desequilibrio estructural*, sea producto de alguna tensión al interior de la estructura productiva o entre la estructura productiva y la social. Varias clases de modelos se han desarrollado bajo el paraguas del desequilibrio estructural para explicar comportamientos indeseados como la inflación, las crisis de balanza de pagos y las trampas de crecimiento.

Entre ellos, una serie de trabajos útiles para pensar la paradoja populista han identificado casos en los que existe una contradicción entre las demandas sociales y la capacidad productiva de la economía. Esta tensión puede concebirse como la existencia simultánea de dos centros de gravedad para el funcionamiento de la economía. La discrepancia entre ambos implica

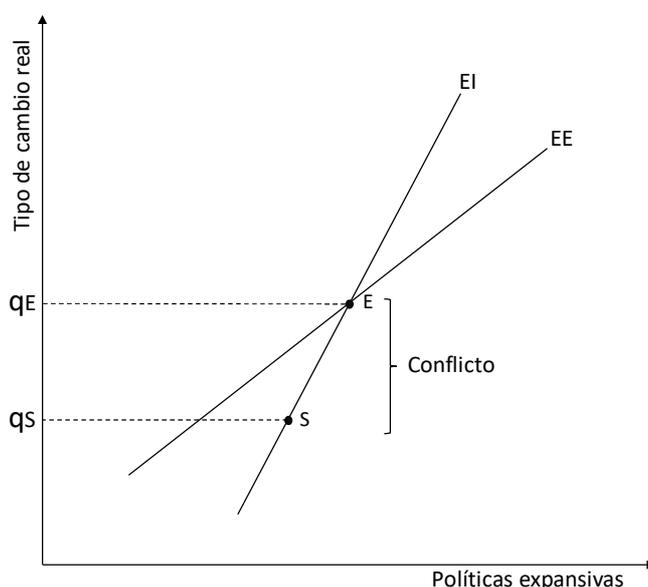
un desequilibrio estructural y lleva a la economía a seguir una dinámica oscilante entre ellos, impidiéndole sostener una trayectoria estable.

La de Olivera (1991) es una contribución destacable dentro de esta familia de modelos. En la búsqueda de una explicación a la inflación crónicamente alta de Argentina y otros países vecinos, Olivera planteó un sistema en el que coexisten un equilibrio de mercado –que refleja la escasez relativa de los bienes– y otro de equilibrio social, en el que los poderes relativos de los distintos sectores sociales se neutralizan entre sí. La inflación crónica emerge en su modelo como el caso en el que el salario real pretendido por los trabajadores es superior al de equilibrio de mercado. Este desequilibrio da lugar a ajustes de precios y salarios permanentes y una oscilación crónica del salario real.

Otro ejemplo que merece mencionarse es el de Dornbusch (1996). Tiempo después de la publicación de su libro en colaboración con Edwards, Dornbusch ofrece una mirada analítica más comprensiva acerca de la persistente tendencia al desequilibrio macroeconómico y los dilemas de política económica en América Latina. En un sencillo modelo, presenta el caso latinoamericano como uno de desequilibrio estructural, en el que la economía oscila entre dos estados. Uno es de pleno empleo y “paz social” (representado por un determinado nivel de salario en dólares), pero con un déficit externo insostenible. El otro estado es de equilibrio externo y pleno empleo, pero con un nivel de salario en dólares menor al que garantiza la “paz social”.

El marco analítico de Gerchunoff y Rapetti (2016), que usaremos para explicar la paradoja populista, sigue la tradición de Olivera (1991) y Dornbusch (1996). El modelo fue desarrollado para ofrecer una interpretación del desempeño económico argentino durante el período 1930-2015, y sostiene que existe una inconsistencia entre las aspiraciones arraigadas en la sociedad y las posibilidades productivas de la economía. El modelo puede exponerse a partir del siguiente gráfico.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base a Gerchunoff y Rapetti (2016).

En el eje vertical se presenta el tipo de cambio real, en tanto que en el eje horizontal se representa una combinación de políticas monetaria, fiscal y de ingresos expansivas (ya sea de forma directa, por ejemplo, vía un aumento del gasto público; o indirecta, por ejemplo, incentivando la liquidez del sector privado).

La línea EI es la del equilibrio interno, equivalente al pleno empleo. La pendiente es positiva porque la suba del tipo de cambio real –la devaluación– es considerada contractiva en el corto plazo y, por lo tanto, requiere una compensación expansiva de otra política para mantener a la economía en pleno empleo. Puntos por encima y a la izquierda de EI implican desempleo.

La línea EE representa el equilibrio externo. Su pendiente también es positiva porque una política expansiva sobre el gasto deteriora las cuentas externas y para corregirlas se requiere una suba del tipo de cambio real. Puntos por debajo y a la derecha de EE representan un déficit. Partiendo de un punto sobre esa línea, una baja del tipo de cambio real genera un desequilibrio; si eso quiere evitarse, se necesita aplicar una política contractiva.

La intersección de EI y EE en el punto E representa una configuración de variables de política que garantiza el cumplimiento simultáneo de los balances externo e interno. Es lo que los autores denominan equilibrio macroeconómico. Al nivel de tipo de cambio real correspondiente a la intersección se lo denomina “tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico” (q^E , en el gráfico 1).

Gerchunoff y Rapetti evitan deliberadamente llamar a ese nivel “tipo de cambio real de equilibrio” a secas y agregan el adjetivo calificativo “macroeconómico”. Esto es así porque postulan, a la manera de Olivera y de Dornbusch, la existencia de otro equilibrio –el social– que implica una distribución funcional del ingreso compatible con las demandas de la sociedad. El equilibrio social requiere pleno empleo (debe ser un punto sobre la línea EI) y simultáneamente un nivel de salario real lo suficientemente alto, igual o mayor a las aspiraciones, que están históricamente conformadas. Dada la relación inversa existente entre el tipo de cambio real y el salario real, el equilibrio social puede demandar un tipo de cambio real suficientemente bajo. En el gráfico 1, ese nivel de tipo de cambio real se representa con q^S y el equilibrio social con el punto S .

Es concebible un caso en el que q^E y q^S coincidan y que la economía tenga un único equilibrio. Sería un caso de equilibrio general estable en el que los puntos S y E se ubiquen en el mismo lugar. Sin embargo, hay otros en los que esto no ocurre. El interés de Gerchunoff y Rapetti está en la posibilidad de que q^E sea mayor a q^S . Cuando eso ocurre, el equilibrio social representado por el punto S se da con un desequilibrio insostenible de las cuentas externas. En otras palabras, la brecha entre los puntos S y E del gráfico 1 revela que las demandas sociales son mayores a las que permite el equilibrio macroeconómico. En una situación coyuntural de discrepancia sobre el valor de los salarios y puja por el ingreso –lo que *urbi et orbi* podríamos denominar conflicto distributivo a secas–, las demandas sociales podrían conducir a la economía a un desequilibrio macroeconómico como el que refleja el punto S . Sin embargo, cuando esas demandas son consideradas condición necesaria para garantizar el equilibrio social de la economía, el conflicto distributivo se convierte en *estructural*. Así lo llaman Gerchunoff

y Rapetti. El adjetivo obedece a que los dos valores de equilibrio del tipo de cambio real $-y$, en consecuencia, la ubicación de E y S — están determinados por variables de estado que no se alteran por factores coyunturales. El valor del tipo de cambio real compatible con el equilibrio macroeconómico está definido por variables estructurales de la economía (*stocks* sectoriales de capital, dotación de riqueza natural, productividad, términos de intercambio de largo plazo y otros), mientras que el que es compatible con el equilibrio social está definido por una determinada estructura de valores, aspiraciones y normas de justicia social. Son dos centros de gravedad por los que orbita la economía.

No es trivial la pregunta sobre por qué las aspiraciones de una sociedad pueden estar tan alejadas de lo que la economía puede ofrecer. Las aspiraciones de los ciudadanos no son observables, por lo que no queda más que conjeturar tanto sobre su génesis como sobre la incidencia de esas aspiraciones en el comportamiento social. Creemos que un determinante fundamental del comportamiento de las personas es la magnitud percibida de la brecha entre aquello a lo que se aspira y la situación vigente. En nuestro marco, la brecha de aspiraciones es un factor que motiva la demanda social por incrementos remunerativos y mejoras en la provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado.

En cuanto a la formación de las aspiraciones, identificamos dos fuentes de influencia. Una es la experiencia que los ciudadanos recogen de su interacción social. Las vivencias, consumos y elecciones de otros influyen en lo que desean o aspiran. Es un tema crucial en qué espejos nos miramos para moldear nuestras aspiraciones, pero es razonable conjeturar que en sociedades más igualitarias —no solo en términos de ingreso, sino más ampliamente de derechos— la influencia de grupos sociales “distantes” tiende a ser mayor que en sociedades más desiguales. En otras palabras, en las que son más igualitarias, los estratos de menores ingreso pueden percibir el modo y la calidad de vida de los estratos de mayores ingresos, no como un derecho, pero sí como una meta no excesivamente distante. En sociedades más desiguales, en cambio, parecieran provocar un resignado malestar.⁴

La segunda fuente de influencia en la formación de las aspiraciones es la propia experiencia pasada. La historia autopercebida de nuestro consumo, por ejemplo, puede incidir de forma marcada sobre nuestras aspiraciones de consumo presente y futuro. En este sentido, es importante notar que circunstancias excepcionales pueden dejar marcas indelebles sobre nuestras aspiraciones y comportamiento. Confundir un cambio benéfico transitorio con uno permanente puede, por ejemplo, inducir a un consumo que no se podrá sostener en el tiempo. La “vuelta a la normalidad”, sin embargo, no necesariamente conduce a la resignación, sino que esa experiencia de consumo puede moldear nuestra aspiración de consumo de forma perdurable.

Lo cierto es que en el contexto de conflicto distributivo no es posible alcanzar simultáneamente los objetivos de equilibrio macroeconómico y equilibrio social. La solución a este desequilibrio estructural exige la comunión de ambos equilibrios. Eso requeriría que: 1) baje el tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico para unirse con el de equilibrio social, 2) se eleve el tipo de cambio real de equilibrio social hasta alcanzar el de

4 Ray (2006) y Genicot y Ray (2019) estudian estos temas.

equilibrio macroeconómico o 3) que ambos se muevan en la dirección del otro y se encuentren en el camino.

En línea con la literatura convencional, el modelo de Gerchunoff y Rapetti muestra que el nivel del tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico disminuye –vale decir, existe una apreciación real de equilibrio– cuando aumenta la disponibilidad de divisas en forma sostenida. Esto puede ocurrir, por ejemplo, gracias a una mejora duradera de los términos de intercambio, a la aparición de un nuevo recurso exportable o al aumento del stock de capital o la productividad de las actividades transables. En cualquiera de estos casos, la mayor disponibilidad de divisas permite que el valor en dólares de los salarios y el nivel de gasto aumenten sin generar desequilibrios externos.

Dado lo conjetural que es analizar la formación y evolución de las aspiraciones, es menos claro qué puede propiciar una suba del tipo de cambio real de equilibrio social (vale decir, una reducción en las aspiraciones y exigencias de los trabajadores). Esa resignación podría ser el resultado de un largo camino descendente de la economía que deteriore las condiciones de vida de la sociedad y que, en ese deterioro secular, las aspiraciones y demandas se moderen. Podría ocurrir a fuerza de autoritarismo y violencia, tal vez en forma más abrupta y rápida que en el caso anterior, que forje una nueva norma de justicia social. O podría darse de modo consensuado a través de algún pacto social en el que los trabajadores moderen sus demandas presentes por la expectativa de que su cooperación servirá para forjar un mañana con mayores disponibilidades y en el que los otros actores del conflicto también hagan concesiones e incluso cedan parte de sus dominios a los trabajadores. Volveremos más adelante sobre estos puntos.

El conflicto distributivo estructural y la dimensión fiscal

Aunque el trabajo de Gerchunoff y Rapetti (2016) no lo hace, parece razonable extender la noción de conflicto distributivo estructural para incorporar la dimensión fiscal. En una sociedad caracterizada por este conflicto cabría esperar que se observara una tendencia al déficit fiscal: un exceso del gasto sobre los ingresos del sector público. Así como en la dimensión privada, el conflicto distributivo se puede definir por la brecha entre los dos niveles del tipo de cambio real, podríamos arriesgar que en la dimensión fiscal se expresa como una brecha positiva entre la demanda social mínima por bienes y servicios públicos y derechos sociales garantizados por el Estado, por un lado, y la presión tributaria máxima compatible con la estabilidad macroeconómica, la rentabilidad empresarial y la inversión privada, por el otro. Esta brecha tendería a ser mayor, *ceteris paribus*, cuanto mayor sean el grado de informalidad en el mercado de trabajo y la exclusión de ciudadanos del sistema de seguridad social. Esto le exige al Estado la provisión de servicios de salud y de protección social que en el ámbito formal son financiados por el sector privado. La informalidad y su impacto sobre las cuentas fiscales se tornan relevantes cuando el marco analítico del conflicto distributivo se evalúa en experiencias concretas de países en desarrollo, como los latinoamericanos, en los que esa situación es un rasgo distintivo.

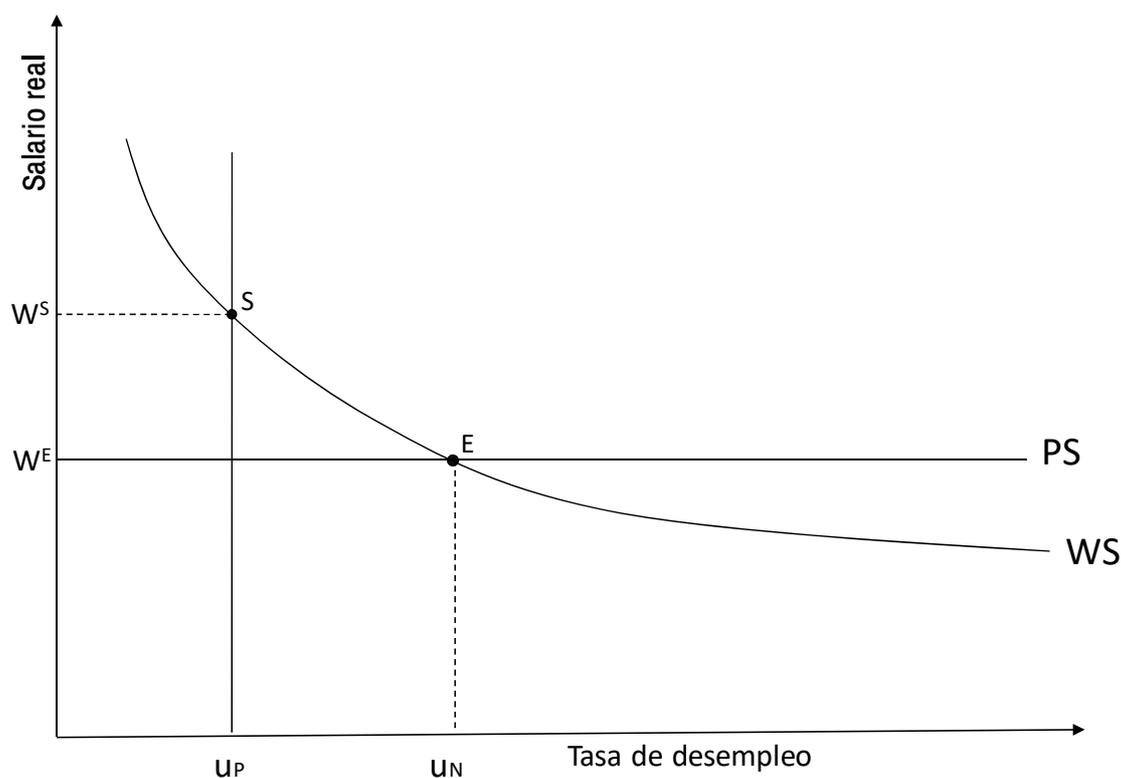
La tendencia al déficit fiscal alimentaría, por otra parte, un rasgo típico del conflicto distributivo estructural: la tendencia a la apreciación cambiaria.

Como el gasto público se concentra en bienes y servicios no transables, el déficit fiscal debería contribuir a generar presiones a la apreciación real y, consecuentemente, al déficit de cuenta corriente que caracteriza a la situación de equilibrio social. En una versión ampliada, el punto *S* del gráfico 1 no sería un estado de pleno empleo y déficit en cuenta corriente únicamente, sino uno de pleno empleo con déficits gemelos (externo y público). El punto *E*, en consecuencia, sería de pleno empleo y cuentas externas y fiscales sostenibles. El conflicto distributivo se manifestaría entonces a través de la recurrente tendencia de la economía a alcanzar el pleno empleo junto a déficits gemelos.

El conflicto distributivo estructural y la teoría macroeconómica convencional

El estado de desequilibrio permanente que emerge del conflicto distributivo puede resultar poco familiar para quienes están acostumbrados a razonar con modelos con un equilibrio único y estable. No es difícil, sin embargo, construir un puente analítico entre modelos de desequilibrio estructural como los de Olivera (1991), Dornbusch (1996) y Gerchunoff y Rapetti (2016) y otros modelos más convencionales. Usamos para ese fin, una versión sencilla del modelo nuevo-keynesiano de amplia aceptación entre los economistas. El gráfico 2 reproduce, con pequeñas modificaciones, la representación gráfica del equilibrio de mediano plazo de dicho modelo empleada en el popular libro de texto de macroeconomía de Blanchard (2017).

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia en base a Blanchard (2017).

El eje horizontal muestra la tasa de desempleo de la economía y el vertical el nivel de salario real. En su presentación habitual, el gráfico presenta solo dos curvas. La *PS* indica el salario real que es consistente con la forma en que las empresas fijan precios en contextos de competencia imperfecta (*PS, price-setting*). En el caso más sencillo, la *PS* es una recta horizontal en el valor w^E . La curva *WS* es la que surge de la fijación de salarios en la economía (*WS, wage-setting*). Tiene pendiente negativa para reflejar que a menores tasas de desempleo mayor es el salario real que surge de la fijación de salarios. La pendiente negativa es consistente con modelos de salario de eficiencia y de negociaciones colectivas (*bargaining models*). Los de negociación colectiva son especialmente relevantes para países europeos y algunos latinoamericanos en los que la presencia sindical es fuerte. La forma más habitual de presentar la curva *WS* es que a menores tasas de desempleo, los trabajadores tienen mayor poder de negociación y, por lo tanto, aspiran a negociar y negocian salarios reales mayores.

La intersección de las curvas *PS* y *WS* –el punto *E*– es el equilibrio de mediano plazo de la economía, al cual se tiende más allá de fluctuaciones de corto plazo. Es un equilibrio único y estable. Es importante destacar que en *E*, el salario que demandan los trabajadores es consistente con el que las firmas están dispuestas a pagar. Como no hay necesidades de ajustar ni precios ni salarios, en *E* la inflación es estable. La tasa de desempleo consistente con ese estado es u_N , que en la literatura se la conoce como *NAIRU* –*non-accelerating inflation rate of unemployment*– vale decir, la tasa de desempleo en la que no se acelera la inflación. Aunque no es la forma habitual en que se hace, el punto *E* podría presentarse de otro modo. En *E*, tanto firmas como trabajadores obtienen el ingreso real que pretenden. El equilibrio de mediano plazo de la economía es, en consecuencia, un equilibrio distributivo.

¿Cómo se vincula este modelo con los de *desequilibrio estructural* que discutimos arriba? Para responder es importante notar que u_N no es la tasa de desocupación de pleno empleo, a veces llamada tasa friccional, y a la que podríamos representar con u_P . Aunque en las presentaciones habituales como la de Blanchard no se haga, no es difícil imaginar un caso en que u_P sea bastante inferior a u_N . Este caso lo podemos representar introduciendo como novedad a la recta vertical *PE* en el gráfico 2 indicando la ubicación de u_P . Al hacerlo, surge otra intersección que es el punto *S*, el cual indica el nivel de salario real que demandan los trabajadores cuando están plenamente empleados (w^S). Como no hay diferencias analíticas entre el punto *S* del gráfico 2 y el punto *S* del gráfico 1, podríamos decir que esta intersección representa el equilibrio social de la economía. El nivel de salario w^S podría llamarse salario real de equilibrio social como en Olivera (1991) y sería el primo hermano del tipo de cambio real de equilibrio social (q^S) de Gerchunoff y Rapetti (2016). Cuando la recta *PE* se sitúa muy a la izquierda de u_N como en el gráfico 2 –cuando la *NAIRU* es suficientemente mayor a la tasa de desocupación de pleno empleo– podríamos decir que la economía no puede alcanzar un estado estable. En este caso, la política macroeconómica enfrenta un dilema entre dos objetivos: el pleno empleo y la inflación estable. Este sería otro ejemplo de *desequilibrio estructural*.

Concluamos. El modelo del conflicto distributivo estructural puede pensarse como un caso particular de *desequilibrio estructural* en el que los

trabajadores aspiran a un salario real mayor al que es consistente con el equilibrio macroeconómico (pleno empleo y cuentas externas sostenibles). Alternativamente, el modelo nuevo-keynesiano convencional puede concebirse como un caso particular de equilibrio único y estable, en el que la NAIRU es similar a la tasa de desocupación de pleno empleo; o, dicho de otra forma, el caso particular de una economía con equilibrio distributivo. Pero, como vimos, si la NAIRU se corriera a la derecha de la tasa de desocupación de pleno empleo, el modelo nuevo-keynesiano convencional se convertiría en otro caso más de la familia de modelos de desequilibrio estructural.

Conflicto distributivo, la paradoja populista y la toma de decisiones

Terminemos de tejer el vínculo conceptual entre el conflicto distributivo y la paradoja populista. El argumento es sencillo de destilar aquí. En países que presentan un conflicto distributivo, existe una presión social para alcanzar el pleno empleo y un nivel de tipo de cambio real incompatible con el equilibrio externo. En una conceptualización ampliada para incluir la dimensión fiscal, la situación en la que se ubica la economía para satisfacer estas demandas es una de pleno empleo con déficits gemelos. En estos contextos, los gobiernos adoptan estrategias así llamadas “populistas” porque priorizan –o se ven presionados a priorizar– la armonía social por sobre el equilibrio macroeconómico. “Empujados” por la presión social, los gobiernos aprecian el tipo de cambio para elevar el poder de compra de los salarios por encima de la productividad e incurrir en un déficit fiscal para ampliar la oferta de servicios públicos y protección social por encima de los recursos fiscales. Un conflicto distributivo de este tipo puede explicar experiencias específicas en *muchos* países en *diferentes momentos*. Cuando el conflicto es estructural, es en *un* país que se tiende recurrentemente a desequilibrios macroeconómicos *a lo largo del tiempo*. Lo que postulamos aquí es 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, pues, no se originan en la incompetencia o miopía del gobernante sino en la dificultad –aunque como veremos en seguida, no en la imposibilidad– que entraña el desafío de conciliar el equilibrio económico y el equilibrio social.

Insistimos en que nuestra explicación no niega la posibilidad de gobiernos que subestimen (o hayan subestimado) la tensión entre los dos objetivos y que adopten (o hayan adoptado) estrategias inconsistentes del tipo “populista” bajo la hipótesis de que conducen al equilibrio macroeconómico como discutimos en el apéndice al final del artículo.⁵ Pero hacemos notar que, aun habilitando esta posibilidad, la hipótesis del populismo económico no puede explicar la repetición de estas estrategias de política económica, sea en distintos países en diferentes momentos o reiteradamente en un mismo país.

5 En el apéndice de este artículo, elaboramos sobre esta posibilidad cuando discutimos la estrategia del crecimiento liderado por la demanda.

La hipótesis del populismo económico queda, por lo tanto, atrapada en la paradoja.

En una economía estructuralmente conflictiva existe una tensión entre el equilibrio macroeconómico y la armonía social. La decisión de política económica que se le presenta a los gobiernos se parece a un dilema: si solo se puede conseguir un objetivo –equilibrio macroeconómico o armonía social– ¿cuál perseguir? Esta pregunta es por sí misma una fuente de incomodidad para la hipótesis del populismo económico, porque supone dos respuestas posibles. Si el populismo es inconsistente por emplear una política macroeconómica en busca de un objetivo social que, *ex-ante* se sabe, generará un desequilibrio macroeconómico, ¿por qué no invertir el planteo?; ¿por qué no impugnar, simétricamente, políticas que apunten al equilibrio macroeconómico si una concomitante ausencia de armonía social desencadenará protestas que lo tornarán insostenible?

Aceptando la hipótesis del conflicto distributivo estructural como respuesta a la paradoja populista, nos queda pendiente indagar sobre el proceso decisorio que conduce a este resultado. En otras palabras, entendemos que la tensión entre equilibrio macroeconómico y armonía social pueden llevar a los gobiernos en la dirección usualmente llamada “populista”, pero ¿cómo es que toman esa decisión?

Comencemos diciendo que la tensión entre armonía social y equilibrio macroeconómico de ningún modo se presenta en forma tan nítida como surge de los modelos de desequilibrio estructural que discutimos en los apartados previos. Los modelos son abstracciones para pensar problemas; la realidad es obviamente más compleja. En los modelos hay un *dilema* entre equilibrio macroeconómico y armonía social; es uno u otro. En el mundo real pueden lograrse ambos bajo ciertas condiciones. Por eso vamos a preferir la palabra *tensión* a la palabra *dilema*. La palabra *tensión* 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.

Como anticipamos en la introducción, concebimos la acción de los gobernantes como racional en el sentido de que tienen objetivos y toman decisiones tratando de alcanzarlos.⁶ Racionalidad definida de este modo no significa, sin embargo, conocer el modelo que gobierna a la economía, ni tampoco negar la existencia de elementos “irracionales” –como las emociones– que influyen en nuestra conducta. Desde los tiempos de Keynes hasta los más actuales avances de la economía del comportamiento y las neurociencias, sabemos que la conducta humana es mucho más compleja debido a la yuxtaposición

6 En su minucioso trabajo, Ocampo (2019) designa a lo que aquí llamamos “paradoja populista” como el “*enigma de la racionalidad*” (p. 55) y lo considera una de las cuestiones metodológicas clave que requieren más investigación a futuro. Para Ocampo, explicar la paradoja diciendo que es producto de la irracionalidad de los gobiernos implica una inconsistencia con la teoría económica. Cita a Di Tella y Dubra (2010), quienes sostienen que asumir irracionalidad en el proceso de toma de decisiones políticas sería tratar al axioma de la racionalidad “un poco como el gato sonriente de Alicia en el país de las maravillas: ahora lo ves, ahora no” (traducción a cargo de los autores). Coincidimos con esta apreciación.

de elementos racionales e irracionales. Las personas tenemos una capacidad limitada tanto para recoger y organizar la información, como para hacer cálculos sofisticados que involucren identificar múltiples rutas de acción y sus respectivos costos y beneficios. La mayoría de nuestras decisiones, por otra parte, requiere que proyectemos cómo será el futuro, para lo que no queda otra alternativa más que la formulación de conjeturas. Ciertamente, el pasado puede ayudarnos a asignar probabilidades a eventos en base a la información estadística, pero su fiabilidad es débil dado que el futuro no es un reflejo del pasado.⁷ Por ello, 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.

Sumemos otra dimensión para evaluar la complejidad del proceso decisorio de un gobierno bajo un contexto de conflicto distributivo estructural. 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 esa política conducirá a un desequilibrio macroeconómico que puede desencadenar una situación peor que la que intenta cambiar con la política. Fuera del contexto de información completa y racionalidad estricta, se pregunta el presidente si será cierto lo que dice el ministro. Pero aun creyéndole, le hace otra pregunta clave: “¿Cuándo cree que ocurrirá eso?”. Aparece aquí un tema tratado abundantemente en el análisis de la economía política. Los tiempos políticos/electorales pueden ser más cortos que los económicos. En un contexto decisorio brumoso, en el que el conflicto estructural distributivo es percibido como una tensión y no como un dilema, ¿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? Guste o no, la política económica la deciden las autoridades políticas, no los ministros de Economía.

Si la existencia del conflicto distributivo estructural planteara un dilema entre dos alternativas que en cualquier caso llevaran a la economía a un resultado insostenible, la decisión terminaría por ser irrelevante. El Perú no tendría otra opción más que joderse. Pero el conflicto distributivo puede tener solución. Está en la política reconocer la tensión entre el equilibrio macroeconómico y la armonía social y llevar adelante políticas que busquen conciliarlos. Gobiernos conscientes de esta tensión pueden elegir estrategias que intenten construir un “puente” entre ambos objetivos apostando a una transición que lo tolere. En términos del marco conceptual de Gerchunoff y Rapetti (2016), son estrategias que buscan llevar el tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico a converger con el de equilibrio social o viceversa. Vale aquí insistir, una vez más, en que el proceso decisorio se da bajo la bruma de la incertidumbre respecto al futuro, la información incompleta y las limitaciones cognitivas de las personas. Como en este mundo no hay un único modelo de funcionamiento de

7 En jerga estadística, el mundo no es un proceso estocástico ergódico.

la economía aceptado sino controversias, es posible postular estrategias alternativas con fundamentos técnicos y evidencia respaldatoria. Muchas de esas estrategias, aun con solidez analítica, una vez puestas a prueba han conducido a fracasos y no han estado exentas, *ex-post*, de ser etiquetadas de “populistas”. La larga historia argentina que sintetizamos en la sección que sigue muestra que los gobiernos adoptaron estrategias de este tipo en varias ocasiones.

Argentina bajo el lente del conflicto estructural

La historia económica argentina, al menos desde los acuerdos de Bretton Woods de mediados de la década de 1940, ha tenido una particular tendencia al desequilibrio macroeconómico. Se trata, en efecto, de una economía que hasta 2020 atravesó 17 episodios contractivos acumulando un total de 27 años de retracción de la actividad. Se trata del país con mayor número de años recesivos a nivel global al menos desde 1960. Todos los episodios, a excepción del de 1978, se produjeron luego de rápidas expansiones que condujeron a déficits gemelos y finalmente desembocaron en bruscas devaluaciones de la moneda. Vale la pena destacar que no pocos de esos episodios fueron protagonizados por gobiernos que no podrían ser calificados de populistas desde el punto de vista del análisis político, lo que además debería ser una fuente de incomodidad para la hipótesis del populismo económico.

La recurrencia de estos ciclos de expansión, desequilibrio y contracción ha generado en varios analistas la tentación de tratar el caso argentino como la representación-modelo del populismo recurrente. Varios de los autores que mencionamos más arriba han calificado como populistas a muchos de estos episodios cíclicos. Canitrot identifica como populistas a la primera presidencia de Juan Perón (1946-1952); la presidencia de Arturo Illia (1963-1966) y la última presidencia de Perón, iniciada en 1973 y continuada por su esposa; Edwards (2019) agrega a los tres gobiernos kirchneristas durante los años 2000, y Ocampo (2019) –siguiendo a Di Tella (1980)– ensancha la lista incluyendo también a gobiernos militares. Hay quienes no se conforman con identificar casos específicos y prefieren usar la etiqueta para todo el período. Es así que se ha llegado a hablar de “setenta años de populismo” en Argentina.

Tomar la historia económica argentina como ejemplo paradigmático de populismo económico sistemático es equivocado. El caso argentino y su recurrente tendencia al desequilibrio macroeconómico es en realidad una excelente ilustración de la paradoja populista y, por lo tanto, es también un excepcional ejemplo de la debilidad de la hipótesis del populismo económico. Sostener –como lo hace esta hipótesis– que la recurrencia del desequilibrio macroeconómico se debe a gobiernos miopes que aplican políticas inconsistentes es una explicación pobre, porque requiere aceptar que casi todos esos gobiernos han sido miopes. La asombrosa insistencia del desequilibrio macroeconómico de Argentina puede explicarse, en cambio, como la manifestación de un conflicto distributivo subyacente. Es lo que hacemos en esta sección, exponiendo de forma estilizada una explicación de su génesis y su desarrollo.⁸

8 La sección II de Gerchunoff y Rapetti (2016) provee una narrativa analítica más detallada del conflicto distributivo en Argentina entre 1930 y 2015.

En la última parte del siglo XIX, impuesta ya la paz interna después de décadas de guerras civiles, establecidas las reglas del juego políticas (la democracia acotada) y económicas (los derechos de propiedad y la oferta de bienes públicos por parte del Estado nacional), una innovación tecnológica –el ferrocarril– permitió el aprovechamiento de un gran recurso natural hasta entonces inexplorado en gran medida: la tierra fértil. Esto indujo una inmigración masiva –con la Europa mediterránea como origen principal–, atraída por el elevado ingreso que prometía la escasez relativa de mano de obra. Las aspiraciones de los migrantes se sumaron a las preexistentes de los criollos, conformando una sociedad particularmente demandante, pero esas demandas pudieron ser satisfechas por la gran expansión exportadora, el crecimiento del nivel de actividad y el empleo, y la consecuente movilidad social, casi única en el mundo por aquellos años.

Tres cambios sucedidos a lo largo de las tres décadas que siguieron a la Gran Guerra alteraron el funcionamiento de la economía argentina, obligándola a mutar su patrón de crecimiento. En primer lugar, casi simultáneamente con el estallido del conflicto bélico, se agotó la incorporación de tierras cultivables, aunque la capitalización agrícola de los años 20 y el aumento de los rendimientos por hectárea moderó por algún tiempo la desaceleración de las exportaciones, para fortuna de la primera experiencia de democracia plena masculina. En segundo lugar, la crisis mundial de los años treinta ahondó el deterioro de los términos del intercambio que ya había comenzado con el ajuste deflacionario de 1920-1921 en Estados Unidos y Gran Bretaña. La bonanza tal como se la conocía se terminó entonces, aunque la economía ya venía experimentando un desajuste estructural aun desde antes de la guerra: el motor de la economía mundial se estaba mudando de Gran Bretaña –potencia complementaria de Argentina– a Estados Unidos –que producía y exportaba lo mismo que Argentina–.

Fue entonces que tomó fuerza la industrialización sustitutiva de importaciones y comenzó gradualmente a forjarse un nuevo patrón de funcionamiento de la economía local. La estrategia sustitutiva de importaciones facilitaba, por un lado, alcanzar el equilibrio interno porque permitía absorber mano de obra de relativamente baja calificación –la más abundante por ese entonces– logrando que el mercado laboral se desarrollara después del *shock* inicial sin mayores perturbaciones. Por otra parte, permitía que las menores importaciones por unidad de producto ayudaran a alcanzar el equilibrio externo. Sin embargo, con el trascurso de los años, la productividad de la industria argentina, protegida y diversificada, se iría alejando de la de los países competidores. El bajo crecimiento relativo de la productividad sería uno de los elementos que terminaría por gestar un poco después la emergencia plena del conflicto distributivo.

En paralelo, se gestaba otro fenómeno que contribuiría a la génesis del conflicto por otra vía. Los trabajadores locales –descendientes de aquellos criollos y aquellos inmigrantes– no redujeron *pari passu* sus demandas de ingresos, sino que, por el contrario, quisieron recuperar después de la crisis de 1929 la movilidad social de la gran expansión exportadora, y más tarde incorporar nuevos derechos. No lo pudieron hacer durante los años treinta, con la democracia cancelada por el golpe de Estado y el fraude, pero

las normas de justicia social se mantuvieron altas y sobre ellas se montó una ola de justicia social de la mano del peronismo. El crecimiento de las aspiraciones sociales y la emergencia de ese partido popular como fuerza predominante en el sistema político constituyen el tercer cambio clave en el periodo de entreguerras, y ese cambio forjaría un nuevo patrón de comportamiento de la economía.

Estos tres movimientos dieron lugar al nacimiento del conflicto distributivo estructural argentino. El agotamiento de la frontera agrícola y la caída de los términos del intercambio redujeron marcadamente el flujo potencial de divisas vía exportaciones agropecuarias. Ambos factores implicaron un movimiento ascendente del nivel del tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico. El nuevo piso de derechos que se estableció durante los primeros años del peronismo, por otro lado, provocaron un corrimiento descendente del nivel del tipo de cambio real de equilibrio social. La brecha entre aspiraciones y posibilidades económicas comenzó a manifestarse a partir de la segunda posguerra en la tendencia al desequilibrio macroeconómico que ubica a la Argentina como ejemplo paradigmático de la paradoja populista.

La emergencia del conflicto distributivo dio paso a un nuevo modo de comportamiento de la economía, caracterizado por dos centros de gravedad y una dinámica cíclica de *stop and go*. En las fases expansivas –la fase del “go”– el centro de gravedad era el equilibrio social, que inducía una tendencia a la apreciación real de la moneda y una mejora de los salarios reales por encima de la productividad, junto a políticas fiscales expansivas. Esta trayectoria hacía insostenible el déficit de las cuentas externas, lo cual terminaba por imponer al otro centro de gravedad –el equilibrio macroeconómico– y obligaba a las autoridades a devaluar la moneda. Era la instancia contractiva del “stop”.

En la búsqueda de soluciones populares al conflicto distributivo –pagar salarios lo suficientemente elevados a pesar del rezago progresivo en materia de productividad– los distintos gobiernos del período apelaron a diversas estrategias. El proteccionismo fue, sin duda, el instrumento clave durante este período para tender un puente entre los equilibrios macroeconómico y social.⁹ En efecto, la industrialización se volvió crecientemente proteccionista, poniendo en evidencia una especificidad argentina posterior al ocaso de la expansión exportadora. Este tipo de proteccionismo tuvo efectos positivos sobre el poder de compra de los sectores de menores ingresos y consecuentemente fue un instrumento relevante de la caja de herramientas de las políticas económicas populares. Gerchunoff y Llach (2004) muestran que en un país como Argentina –escaso en trabajo no calificado y exportador de alimentos– el proteccionismo tiende a mejorar la distribución del ingreso por dos motivos. Por una parte, los asalariados se benefician con la expansión industrial intensiva en mano de obra. Por otra parte, la protección reduce relativamente los precios agropecuarios, y consecuentemente

9 Las políticas proteccionistas comenzaron a utilizarse con algún vigor a partir de la Primera Guerra Mundial. Durante los años treinta, se recurrió a un moderado régimen de tipos de cambio múltiples y más tarde, con la severa restricción de oferta de bienes importables que impuso la Segunda Guerra, la protección aumentó de facto. Finalmente, la ola de justicia social impulsada por el peronismo imitó a la guerra, redoblando el proteccionismo y desde entonces se mantuvo en forma permanente durante la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones.

abarata la canasta de consumo popular, en la que los alimentos tienen un peso significativo.¹⁰ La contracara de la mejora distributiva es el desaliento exportador y un menor crecimiento.

El bajo dinamismo exportador y la recurrente interrupción del crecimiento forzaron algunas modificaciones en la estrategia de política económica durante los años sesenta. La atracción de inversión extranjera directa –autoabastecimiento petrolero e industria automotriz en especial– emergió como otro instrumento que buscaba tender un puente entre los dos equilibrios, porque aumentaba la oferta potencial de bienes transables y así inducía una tendencia a la baja del tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico. Otros intentos de aumentar la producción de transables –el renacimiento del sector agrícola y las exportaciones industriales– fueron posibles gracias a las novedosas políticas cambiarias que evitaron apreciaciones significativas (el *crawling peg*) y resultaron fructíferos en términos de crecimiento exportador. El conflicto distributivo estructural, sin embargo, no desapareció. La manifestación más clara fue la moderada, pero persistente inflación y, sobre todo, la brusca crisis del “Rodrigazo” a mediados de la década de 1970 originada en políticas expansivas sobre la demanda interna.

La segunda mitad de los años setenta fue testigo de quiebres que cambiaron radicalmente la historia y articularon un tercer modelo. El primer quiebre ocurrió con el desalojo del gobierno democrático por una dictadura militar que aspiró a imponer una disciplina social como solución al conflicto, esto es, forzar un aumento del tipo de cambio real de equilibrio social. El segundo fue la serie de cambios en las finanzas internacionales –final del arreglo de Bretton Woods, petrodólares, desregulaciones– que dieron lugar a lo que llamamos globalización financiera, en la que Argentina se sumergió tempranamente, al mismo tiempo que la industrialización mercadointernista ingresaba en una fase de rendimientos decrecientes. El tercer quiebre se enlazó con el anterior: se abrió, en el contexto de inflación crónica, la autopista para la dolarización de los ahorros y de muchos contratos públicos y privados.

En el nuevo escenario, el conflicto distributivo no desapareció. Las crisis sucesivas, el deterioro social y la aparición de actores nuevos –los acreedores, los desempleados estructurales– no cambiaron la tendencia profunda. Lo que sí se modificó fue el mecanismo para lidiar con los estrangulamientos del sector externo. Salvo en la extrema coyuntura de escasez de divisas durante los años ochenta, el proteccionismo se fue diluyendo como paliativo, con la excepción de sectores acotados. Ahora, el mecanismo para sortear los desequilibrios de cuenta corriente –y, en muchas ocasiones también, de las cuentas públicas– fue el financiamiento externo. El ahorro de dólares que la industrialización protegida ofrecía con productividad decreciente, resultaba pobre si se lo comparaba con el financiamiento externo en un mundo de finanzas globalizadas. La dinámica del *stop and go* propia del conflicto distributivo en autarquía financiera, dejó su lugar a otra de *go and crash*. Los desequilibrios de cuenta corriente se hicieron más amplios y

10 Nótese que mientras que una apreciación del tipo de cambio real favorece a los salarios reales en todo lugar, el efecto distributivo del proteccionismo depende de cuál sea el factor productivo abundante en el país en cuestión y cuál sea el bien exportable. En economías las que los alimentos constituyen el bien importable y el trabajo es el factor abundante, el proteccionismo tiene efectos distributivos regresivos.

prolongados y las correcciones muy severas, como lo atestiguan las crisis de 1980-1982, 1989-1990, 1995, 1998-2002, 2008 y 2018-2019.

Las sucesivas crisis fueron reforzando dos tendencias a lo largo de este período. Una fue el crecimiento de la exclusión social y la informalidad laboral, que intensificaron la demanda de protección social y, en consecuencia, la tendencia al déficit fiscal. El otro fue la creciente dolarización de los ahorros y el enanismo del mercado de capitales local que limitó la posibilidad de los sectores productivos de financiar la acumulación de capital y la mejora de la productividad. En cierta medida, ambos factores –la mayor demanda de recursos fiscales y el limitado financiamiento local para aumentar la inversión y la productividad– retroalimentaron al conflicto distributivo argentino.

Para finalizar, hay en esta saga un momento particular. Entre 2002 y 2011 la economía evocó a la primavera de los años sesenta y para algunos, en el extremo, a la expansión exportadora de 1880 a 1914. ¿Qué pudo activar una mirada tan optimista, finalmente frustrada? Mencionemos tres factores. El *default* y la reestructuración de la deuda pública y la pesificación de las deudas internas privadas generaron una enorme mejora de los balances de los agentes públicos y privados. El efecto riqueza positivo impulsó a la economía durante los primeros años poscrisis y redujo el componente de intereses en el resultado de la cuenta corriente. Por otro lado, el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo y la disponibilidad de un *stock* de capital físico y humano ocioso y razonablemente preparado permitió una expansión no menor de sectores transables con demanda de empleo relevante: industria, turismo y, como caso notable, economía del conocimiento. Así, se expandió la actividad con mucho menos deterioro del saldo de la cuenta corriente. Por fin, de la mano del crecimiento chino, la mejora de los términos del intercambio, especialmente entre 2006 y 2011, también habilitó un mayor crecimiento sin efectos negativos en el sector externo. ¿Pudo haberse aprovechado este contexto tan favorable para atemperar las tensiones del conflicto distributivo? Quizás pueda hablarse de una oportunidad perdida, pero no vamos a entrar en esa discusión. Lo que sí queremos notar es que la bonanza económica durante estos años pudo haber alimentado –sino resucitado– las aspiraciones sociales que, salvo el interregno de 1991-1994, no encontraron soporte material durante el largo deterioro económico iniciado a principios de los años ochenta.

Desde 2009 en adelante hubo una continua apreciación del tipo de cambio real y desde 2012 se interrumpió y revirtió en parte el ciclo excepcional en los precios de las materias primas. Renació el conflicto distributivo estructural en su manifestación clásica: pleno empleo y tipo de cambio bajo; algo así como el punto S del gráfico 1. El gobierno peronista de Cristina Fernández de Kirchner lo afrontó primero con desacumulación de reservas y luego con proteccionismo y control de cambios; el gobierno más liberal de Mauricio Macri, tomando deuda en los mercados de capitales hasta que los prestamistas le bajaron el pulgar y se ingresó en una nueva crisis. La larga historia del *stop and go* o de *go and crash* no parece detener, por el momento, su curso.

Si no es miopía, ¿tiene solución el conflicto distributivo?

El argumento de nuestro trabajo podría resumirse de un modo sencillo: lo que se denomina “populismo” es la estrategia que aspira a alcanzar el equilibrio social, más concretamente, pleno empleo y el nivel de salario que desean los trabajadores. ¿Pero por qué llamar a eso populismo? ¿no es acaso ese el objetivo de cualquier política económica desde que se inauguró la intersección entre capitalismo y democracia? Por décadas los libros de texto han coincidido en que la meta de la política macroeconómica es el pleno empleo con inflación estable, y hemos visto que en los manuales más modernos se lee que la meta es ubicar a las economías en la NAIRU, la tasa de desempleo en la que no se acelera la inflación (y si la inflación no se acelera, como mostramos en el apartado “Argentina bajo el lente del conflicto estructural”, es porque los salarios son los deseados). Podríamos tentarnos, entonces, con la conclusión de que toda política económica es “populista”. Sin embargo, para que no todos los gatos sean pardos, convendrá especificar que lo que la literatura llama “populismo” es un caso especial: aquel en que la política económica prioriza satisfacer las demandas sociales por sobre el equilibrio macroeconómico cuando la economía está inmersa en un conflicto distributivo. Cuando el conflicto es *estructural*, la elección se repite con frecuencia, tornándose paradójica para la hipótesis del populismo económico. Simétricamente, podríamos decir que la literatura macroeconómica convencional se ha concentrado en un caso específico: aquel –el más frecuente en el mundo desarrollado, al menos hasta tiempos recientes– en el que el equilibrio social no dista mucho del equilibrio macroeconómico.

Si nuestra aproximación a la paradoja populista tiene algún poder explicativo, ¿podemos aventurarnos a ensayar una solución a futuro? Umberto Eco (1989) escribió que “para cada problema complejo existe una solución simple, y está equivocada” (p. 286). El problema que hemos tratado es definitivamente complejo, pero cabe subrayar también que su complejidad tiene, al menos como lo presentamos aquí, un profundo aroma argentino. ¿Vale nuestra argumentación para otros casos nacionales, en sus pasados o en sus presentes, o solo estamos refiriéndonos a una excepcionalidad argentina? El conflicto distributivo estructural como explicación de la paradoja populista es una posibilidad analítica y, por lo tanto, generalizable. Creemos, de hecho, que aplica a otras experiencias, pero ya advertimos al inicio del artículo que no vamos a arriesgar una afirmación concreta sobre ellas, sencillamente, porque no las conocemos con la misma profundidad que la argentina. Dicho esto, volvamos al tema de la solución, aunque las reflexiones que siguen solo sirvan, al menos provisoriamente, para casos recurrentes como el de nuestra comarca.

Dijimos que el conflicto distributivo estructural se expresa en la brecha entre el tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico y el tipo de cambio real de equilibrio social. Agregamos, complementariamente, en la esfera fiscal, que el conflicto puede expresarse como una brecha entre la demanda social mínima de prestaciones estatales y la presión tributaria máxima compatible con un crecimiento sostenido. Que los dos fenómenos aparezcan juntos se manifiesta en la aparición recurrente de “déficits gemelos”. Manteniéndonos en la dimensión externa –sobre la que ponemos

mayor énfasis–, deberíamos acordar que la superación del conflicto entre los dos tipos de cambio emergería de una baja del primero –el de equilibrio macroeconómico–, de un aumento del segundo –el de equilibrio social– o de una combinación de ambos movimientos. Ya hemos hecho mención a ellos.

Una baja del tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico –una apreciación real de equilibrio– se logra a través del aumento sostenido de la oferta de divisas, sea por una mejora perdurable de los términos del intercambio, sea por la aparición de un nuevo recurso exportable, sea mediante inversiones e innovaciones en los sectores transables, que aumenten gradual pero sostenidamente la generación neta de divisas de la economía, por la vía de mayores exportaciones y/o sustitución de importaciones. Es importante notar que las dos primeras alternativas escapan al control de los gobiernos. La última, aunque sí depende de forma más clara de lo que se haga o se deje de hacer localmente, sugiere un esfuerzo prolongado. Es el arduo camino del desarrollo económico. La dificultad de esta vía es que para estimular la acumulación de capital en sectores transables –especialmente en economías cuya riqueza natural no es suficientemente grande y, por lo tanto, dependen de las actividades transables que demandan empleo– se requiere un nivel tipo de cambio real suficientemente alto. Ante la presencia de un conflicto distributivo, el nivel de tipo de cambio necesario para estimular la inversión en sectores transables suele ser incompatible con el del equilibrio social.

Vayamos ahora en la dirección opuesta. ¿Podrían gobiernos de sesgo definidamente autoritario imponer un aumento del tipo de cambio real de equilibrio social, y que ese aumento se convierta en una nueva normalidad? No es una solución deseable pero además luce poco probable, al menos en el mundo occidental democrático. En Argentina, el país que hemos tomado como ejemplo e ilustración del conflicto, con sindicatos fuertes, una sociedad poco tolerante a resignar los que considera derechos sociales adquiridos y reactiva, por el momento, a las modalidades autoritarias, definitivamente no luce como un camino posible.

Existe otra alternativa, sobre la que queremos hacer énfasis, basada en acuerdos políticos, para incrementar el tipo de cambio real de equilibrio social. La esencia del argumento es que una noción de normalidad distributiva que dificulta el desarrollo puede modificarse en tanto las partes perciban que las concesiones que hacen, por un lado, permiten la concreción de un horizonte de mejoras económicas y, por el otro, se reparten de forma equitativa. Es un claro problema de acción colectiva: la expansión sostenida de la oferta transable permitiría evitar el freno al crecimiento y así posibilitar un aumento sostenido del salario real y de las ganancias empresarias, pero para que ello ocurra es necesario compatibilizar demandas e incentivos sectoriales que implican cesiones transitorias de derechos o aspiraciones. La forma específica en que esto puede darse no la conocemos, pero podemos insinuar una orientación general basada en un intercambio de ingreso por propiedad entre las partes.

La perspectiva de un sendero de crecimiento sostenido puede tener un efecto significativo sobre la tolerancia presente a un tipo de cambio real más elevado si los trabajadores internalizan parte de los beneficios futuros de una competitividad creciente de la economía local. Esto podría justificarse en que un aumento sostenido de la productividad permitiría pagar salarios cre-

cientes. La historia pareciera sugerir que en situaciones en las que prevalece el conflicto distributivo ese argumento no es suficientemente persuasivo. Podría resultar atractiva, en cambio, una propuesta más audaz basada en un intercambio entre trabajadores y empresarios, en el que los primeros cedan ingreso presente a cambio de dividendos futuros. Esto último podría implicar, por ejemplo, alguna forma de propiedad de un porcentaje del paquete accionario por parte de los trabajadores. La transacción podría fundarse en razones de equidad. Aunque simpatizamos con las justificaciones morales de la equidad, nuestra propuesta no se basa en ellas sino en el criterio de eficiencia y de conveniencia mutua.

¿De qué modo? Un país en el que el conflicto distributivo genera un estancamiento secular producto de la tensión entre justicia social y productividad, esquemas de esta naturaleza no solo son deseables desde lo axiológico, sino que lucen como un intercambio de suma positiva. Si se destraba el conflicto y la economía pasa de crecer, digamos, 1% anual a 2% anual, ganan todas las partes. El ingreso que ceden los trabajadores hoy sería más que compensado por el flujo de dividendos futuro que se deriven de la porción del paquete accionario que consiguieran en el pacto. El menor paquete accionario que tiene el empresario, en tanto, correspondería a una compañía que genera más dividendos: parece más rentable ser propietario del 85% de una empresa rica que del 100% de una pobre. 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. La participación de los trabajadores en los planes y gestión de las empresas, las distribuciones accionarias, impuestos nacionales a la herencia y otros ejemplos de políticas de este tipo existen en Alemania y en las economías escandinavas y pueden servir de inspiración. En un mundo, en el que se debate la tensión social que genera la inequidad, es posible imaginar formas alternativas de capitalismo. Esta es una, y si funciona, el crecimiento con menor volatilidad debería contribuir a incorporar gradualmente a aquellos que están muy lejos de ser Alemania o los países escandinavos: la fuerza de trabajo informal, las mujeres inactivas y los desocupados crónicos.

Cualquiera sea la forma de acuerdo social que resuelva el conflicto distributivo exigirá, como de costumbre, una combinación de fortuna y virtud. La virtud no es solo ni principalmente una cuestión de técnica económica, sino que demanda del arte de la política, de la habilidad para persuadir a los diversos sectores y a la sociedad en general. Volvamos por última vez a la historia argentina para ilustrarlo. A fines de 1951, tras la convocatoria a empresarios y trabajadores para acordar precios y salarios, Perón sostuvo: “[h]emos conversado largamente sobre esto que yo llamo ‘equilibrio económico del pueblo’, es decir, la relación que debe existir, y que no debe romperse jamás, entre los sueldos, los salarios y los precios (...) Como justicialista, no creemos que nadie, con sus salarios, pueda hacerse rico. Puede y debe vivir bien, con dignidad, con tranquilidad y con felicidad”. Y a continuación llega el pedido de moderación a los trabajadores, condimentado con presiones políticas: “De manera que al establecer un equilibrio buscamos que en el país no haya nadie sumergido (...) A los compañeros de la Confederación que me han hablado todos los días de este problema yo les he pedido que

esperen un poco, que esto lo vamos a estudiar y a resolver lo más pronto posible” (citado en Sowter, 2013, pp. 307 y 308). Poco después, enfatizaría la necesidad de la participación de los diversos sectores:

En el mundo actual no es suficiente que el gobierno de los países elija métodos y tome medidas tendientes a orientar las soluciones económicas. Es menester que el pueblo participe en ellas y se empeñe en la realización de los planes trazados por el gobierno. [Las soluciones] no tienen valor cuando son encaradas unilateralmente por una sola parte del conjunto nacional. Es indispensable que todo el país participe de ella y que cada habitante las realice en la medida que le corresponda (...). Cada argentino sepa lo que debe hacer desde este momento para enfrentar solidariamente la solución de todos. (citado en Sowter, 2013, pp. 346).

En otras palabras, Perón conceptualizó tempranamente el problema que aquí discutimos y apuntó a encontrar, en medio de las tensiones de la época, la coincidencia entre el tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico y tipo de cambio real de equilibrio social; en otras palabras, buscó un acuerdo entre las necesidades de la macroeconomía y las aspiraciones populares, poniendo en juego su capital político. La historia es conocida: no lo lograría y la tensión se zanjaría con una caída de los salarios reales impuesta por su autoridad, pero es muy sugerente que quien es habitualmente señalado como el paradigma del líder populista se haya planteado, jaqueado por las restricciones, un camino de superación del conflicto estructural basado en un acuerdo social del tipo que sugerimos arriba.

Encontrar una solución al conflicto distributivo parece, en definitiva, demandar acuerdos efectivos que lo moderen. Parafraseando por última vez a Canitrot, podemos sostener que la “receta económica” por sí sola no basta, sino que se requiere que previamente “las varias clases sociales puedan converger a una propuesta común” (pp. 348). O, dicho de otro modo, que al conflicto distributivo no se lo supera con una fórmula técnica sino con una fórmula política.

Bibliografía

- Acemoglu, D., Egorov, G. y Sonin, K. (2013). A Political Theory of Populism. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 771-805.
- Blanchard, O. (2017). *Macroeconomics*. United States: Pearson.
- Bresser-Pereira, L. C. (ed.) (1991). *Populismo Econômico*. São Paulo: Nobel.
- Bresser-Pereira, L. C. (2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Brazilian Journal of Political Economy*, 28(1), 47-71.
- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, 15(59), pp. 331-351.
- Casullo, M. E. (2014). ¿En el nombre del pueblo? Por qué estudiar el populismo hoy. *Revista PostData*, 19(2), 277-313.
- Di Tella, G. (10 de julio de 1980). Paradojas de la política económica. *Criterio*, 53.
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina"; *Desarrollo Económico*, 4(16), pp. 391-425.
- Di Tella, R. and Dubra, J. (2010). Peronist Beliefs and Interventionist Policies. *NBER Working Papers*, 16621. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w16621.pdf>
- Dockendorff, A. y Kaiser, V. (2009). Populismo en América Latina. Una revisión de la literatura y la agenda. *Revista austral de ciencias sociales*, 17, 75-99.
- Dornbusch, R. (1996). *Latin Triangle*. Boston, MIT (mimeo). Recuperado de <http://web.mit.edu/15.018/attach/Dornbusch,%20R.%20Latin%20triangle.pdf>
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (eds.) (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kaufman, R. R. y Stallings B. (1991). The Political Economy of Latin American Populism. In Dornbusch, R. and Edwards, S. (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (pp. 15-43). Chicago: University of Chicago Press. Recuperado de <https://www.nber.org/chapters/c8296.pdf>
- Katz, S. and Rozenwurcel, G. (2014). Instituciones, desempeño económico y regímenes de política. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 405-415.
- Eco, U. (1989). *El péndulo de Foucault*. Buenos Aires: Lumen-De la Flor.
- Edwards, S. (2019). On Latin American Populism, and Its Echoes around the World. *Journal of Economic Perspectives*, 33(4), 76-99.
- Genicot, G. y Ray, D. (2019). *Aspirations: A Review*. EDI Working Papers Series. Recuperado de <https://edi.opml.co.uk/research/aspirations-economics-review/>
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2004). *Entre la equidad y el crecimiento: ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El Trimestre Económico*, LXXXIII(2) (330), 225-272.
- Germani, G. (1978). *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: Temas.
- Hawkins, K. y Ruth-Lovell, S. (2017). Populism and democratic representation in Latin America. In Holtz-Bacha, C., Mazzoleni, O. y Heinisch, R. (eds.), *Political Populism: A Handbook* (pp. 255-273). Baden-Baden: Nomos.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Malamud, C. (2010). *Populismos Latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*. Oviedo: Ediciones Nobel.
- Murillo, M. V. (2018). La historicidad del pueblo y los límites del populismo. *Nueva Sociedad*, 274, 165-175.
- Ocampo, E. (2019). *The Economic Analysis of Populism: A Selective Review of Literature*; Documento de Trabajo N° 694; Universidad del CEMA; mayo.
- Olivera, J. (1991). Equilibrio social, equilibrio de mercado e inflación estructural. *Desarrollo Económico*, 30(120), pp. 487-193.
- Panizza, F. (comp.) (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ray, D. (2006). Aspirations, poverty, and economic change. In Banerjee, A. V., Bénabou, R. and Mookherjee, D. (eds.), *Understanding poverty* (pp. 409-421). Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/0195305191.003.0028

- Rodrik, D. (2018). Is Populism Necessarily Bad Economics?. *AEA Papers and Proceedings, American Economic Association*, 108, 196-199.
- Sachs, J. (1989). Social Conflict and Populist Policies in Latin America. *NBER Working Papers*, 2897.
- Sowter, L. (2013). La legitimidad de la intervención estatal y del modelo de desarrollo en la Argentina peronista: Estado, empresarios y trabajadores en los consejos y comisiones para la cooperación económica (1943-1955) (Tesis inédita de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5605>
- Weyland, K. (1999). Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe. *Comparative Politics*, 31(4), 379-401.

Anexo: Estrategias para resolver el conflicto distributivo estructural: Una breve mirada analítica

En este apéndice, presentamos cuatro estrategias que, desde un punto de vista analítico, buscan resolver situaciones de conflicto distributivo estructural. Nos ponemos entonces en el lugar de la política, que por distintos caminos quiere moderar tensiones. Antes de comenzar, conviene hacer algunas aclaraciones. Nuestra presentación ofrece una interpretación de lo que creemos es el razonamiento de otros. Cuando decimos “otros” no necesariamente nos referimos a economistas concretos sino a un conjunto de argumentos que hemos escuchado o leído y que procuramos presentar de forma unificada y consistente. Por ese motivo, no citamos ni hacemos referencia específica a ningún colega o artículo en particular. Si se quiere, lo que aquí intentamos es construir la voz de “muñecos de paja” que, pensamos, representan a grandes rasgos las cuatro estrategias que habitan en el mundo de las ideas y de vez en cuando se convierten –con sus propios elementos idiosincráticos– en política práctica.

Con similar cautela, aclaramos que cuando decimos que las formulaciones analíticas que aquí presentamos son estrategias para resolver situaciones de conflicto distributivo estructural, no afirmamos que quienes se sientan apegados a ellas tengan una noción tan cabal del conflicto tal como se presenta en este artículo. Tal vez, sea más razonable presentarlas como formulaciones de algún modo conscientes de que para crecer de forma más sostenida, la economía requiere un aumento de su oferta transable pero que el nivel del tipo de cambio real necesario para facilitararlo puede colisionar con las expectativas de ingresos de los asalariados.

Presentamos a continuación a cada una de ellas.

Crecimiento liderado por la demanda

Una mirada muy difundida en el mundo de las ideas es aquella que encuentra en el estímulo a la demanda interna al principal motor del crecimiento económico. Se suele llamar a esta estrategia *crecimiento liderado por la demanda*. Forzada a optar entre el equilibrio macroeconómico y la armonía social, esta mirada pareciera privilegiar a la segunda. La expansión de la demanda local genera una apreciación del tipo de cambio real y un aumento del empleo, conduciendo a la economía a su equilibrio social.

Esta visión, sin embargo, no es ingenua. Es consciente de que la expansión de la demanda encuentra un obstáculo: la “restricción externa”. El estímulo a la demanda empuja a las importaciones, generando un déficit de cuenta corriente. El “puente” entre los dos niveles del tipo de cambio real que busca esta estrategia consiste en que junto a los estímulos a la demanda agregada se lleven a cabo políticas sectoriales específicas –política industrial– dirigidas a mejorar la rentabilidad de los sectores transables y, en consecuencia, a incentivar la inversión en ellos. Se aspira por esa vía que el tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico converja gradualmente al tipo de cambio real de equilibrio social. Dependiendo de las condiciones iniciales y del contexto internacional, la estrategia puede requerir en la transición la implementación de un proteccionismo defensivo –aquel que busca

ahorrar divisas en el corto plazo— y de controles cambiarios que “financien” el desequilibrio externo.

Los mecanismos que operarían para lograr la apreciación real de equilibrio son varios. Uno es el aumento de la productividad total de la economía impulsado por el crecimiento económico que genera el empuje de la demanda. A este mecanismo se lo suele denominar *ley de Kaldor-Verdoon*. Otro mecanismo es la sinergia positiva entre los mercados interno y externo. El mercado interno puede servir de trampolín para acceder a mercados externos al permitir a muchas firmas producir a una escala, productividad y calidad que faciliten la exportación. El tercero es vía la implementación exitosa de la política industrial que promueve la acumulación en sectores transables.

Es difícil encontrar objeciones *per se* a cada uno de tres mecanismos presentados. Ciertamente la política industrial puede pervertirse y derivar en búsqueda de rentas (*rent seeking*) y corrupción, pero parece innegable que todas las experiencias exitosas de desarrollo económico han empleado alguna variante de política industrial. La principal dificultad de esta estrategia es que la expansión de la demanda deriva en una baja del tipo de cambio real. La expansión del gasto público y el estímulo a los salarios reales para potenciar el consumo privado son conducentes a una apreciación real en el corto plazo. Apelar a que la política industrial compense un tipo de cambio atrasado parece inconducente. Las experiencias de desarrollo económico que buscaron acelerar el crecimiento exportador procuraron, en cambio, preservar el nivel de tipo de cambio real. La evidencia indica además que el estímulo sobre la demanda genera una reacción mucho más rápida de las importaciones que de la productividad agregada. Por lo tanto, para que el efecto Kaldor-Verdoon dé lugar a mejoras en la competitividad de la economía y, por esta vía, se revierta el desequilibrio externo debe apelarse a un proceso largo, para el cual no está clara la estrategia de financiamiento.

Las miradas menos sofisticadas de esta visión tienden a menospreciar el problema de la restricción externa hasta que ella se impone. No es infrecuente escuchar voces que asocian demanda y crecimiento económico casi como sinónimos. Estas formulaciones más ingenuas pueden resultar en recomendaciones de política que ignoren o menosprecien su impacto desestabilizador sobre el equilibrio macroeconómico. Estas estrategias son generalmente las que la literatura que discutimos en el primer apartado denomina *populismo macroeconómico*.

Crecimiento financiado por el ahorro externo

Otra estrategia también consciente del conflicto distributivo propone que la economía —de acceder a él— debe emplear ahorro externo y así financiar la inversión necesaria para crecer sin tener que reprimir el consumo. Al igual que en el caso anterior, esta mirada promueve que la economía se sitúe en su equilibrio social y apele al financiamiento externo para financiar los déficits de cuenta corriente asociados a este estado. En principio, el déficit de cuenta corriente debería ser transitorio porque el endeudamiento externo permitiría financiar proyectos de inversión que eleven la productividad total de la economía y, por esa vía, que el tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico converja gradualmente al de equilibrio social. El fundamento de

esta estrategia está en línea con los modelos convencionales que muestran la conveniencia de suavizar el consumo a lo largo del tiempo. Aplicado a modelos de economías financieramente abiertas, este marco analítico postula que para países de bajos ingresos es óptimo usar financiamiento externo para solventar la inversión y el crecimiento sin dañar el consumo nacional.

Fuera de los libros, esta estrategia requiere de al menos dos elementos para poder llevarse a la práctica. Uno es que el mercado global de capitales esté lo suficientemente líquido como para ofrecer fondos a economías emergentes a tasas razonables (un *push factor*, en la literatura). El otro es que la economía que pretende acceder a esos fondos debe ser capaz de convencer a los mercados de que es merecedora de esos fondos; debe tener un plan de negocios, una estrategia que haga, en la jerga financiera, las veces de *business plan*. Frecuentemente, se requiere que acceda al poder un gobierno con retórica *market friendly* que prometa o inicie un programa de reformas estructurales tendientes a modernizar la economía. En los casos en que el país receptor tenga algún antecedente negativo en su historial crediticio, este elemento debería ser capaz de ofrecer una historia de que “esta vez es diferente”.

Paradójicamente, la principal dificultad de esta estrategia se asemeja a la de la anterior. Cuando son exitosos, los cambios que implementan los gobiernos *market friendly* suelen convalidar inicialmente las expectativas, provocando una afluencia de capitales y una drástica caída del costo del capital. El problema es que la caída del costo del capital ocurre junto a una apreciación del tipo de cambio real provocada por el ingreso de capitales. Esta combinación sesga la inversión a favor de las actividades no transables, en detrimento de las transables, que son las que deberían acumular capital para más tarde generar las divisas para repagar el endeudamiento que se está tomando. Por otra parte, la disponibilidad de crédito y la apreciación cambiaria suelen también incentivar el financiamiento del consumo privado y del gasto público. La trayectoria del déficit de cuenta corriente no tiende a revertirse, sino que por el contrario se agrava producto de esta configuración. Suele ocurrir que este tipo de estrategias desemboquen en crisis. Es por este resultado que sus críticos las llaman *populismo financiero*.

Crecimiento a través de la Inversión Extranjera Directa

Existe una tercera estrategia que también resalta al financiamiento externo como forma de financiar el déficit de cuenta corriente que trae aparejado el estado de equilibrio social. A diferencia de la anterior, esta estrategia es más consciente de las imperfecciones del mercado financiero internacional y de los errores de percepción –y por qué no, de la irresponsabilidad– de los agentes financieros. Por ello, enfatiza que el financiamiento externo debe ser más selectivo e instrumentarse a través de Inversión Extranjera Directa (IED) en sectores transables o en infraestructura que aumente la productividad de la oferta transable, y así lograr que el tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico converja gradualmente al de equilibrio social. Comparada a las anteriores, la presión de la IED a la baja del tipo de cambio real luce más moderada.

Una incógnita asociada a esta estrategia es que no siempre está claro que la IED relaje la restricción externa intertemporalmente, ya que es espe-

rable que el valor presente de los flujos futuros de dividendos y utilidades sea mayor que la IED inicial. Por otra parte, se argumenta muchas veces que la IED puede transferir poco conocimiento y capacidades a la economía local, ser muy rentista y, en consecuencia, mejorar muy marginalmente la productividad agregada.

Crecimiento liderado a través de los bienes y servicios transables

La última estrategia pone mayor énfasis en la necesidad de inducir la acumulación de capital en sectores transables y así lograr una gradual apreciación real de equilibrio compatible con el nivel de equilibrio social. Como el nivel de tipo de cambio real es un determinante clave de la rentabilidad transable, esta estrategia prioriza niveles más bien “altos” de esta variable. Este punto es especialmente relevante para países en los que la riqueza natural transable no es suficientemente grande en términos per cápita y que, por lo tanto, necesitan de la expansión de las actividades transables que emplean mano de obra en forma abundante. La rentabilidad de este tipo de actividades depende del nivel del tipo de cambio real –el nivel salario en dólares– de forma decisiva.

¿Cómo se ubica esta estrategia frente a las anteriores? No rivaliza con la primera en cuanto a la importancia de la política industrial; entiende que una adecuada competitividad cambiaria es una plataforma sobre la que se monta el edificio de la política productiva. También visualiza la complementariedad positiva entre el mercado interno y el externo, pero advierte que el estímulo al primero no puede darse a expensas de erosionar la rentabilidad exportadora. Es, en cambio, contradictoria tanto con la primera como la segunda estrategia en lo que se refiere al nivel de tipo de cambio y el tamaño del déficit de cuenta corriente. Si las dos primeras priorizan al equilibrio social y desde allí buscan una apreciación del tipo de cambio real de equilibrio que unifique a los dos niveles de tipo de cambio, esta comienza desde el equilibrio macroeconómico y a partir de allí busca una apreciación del tipo de cambio real de equilibrio que resuelva el conflicto. La principal dificultad de esta estrategia es precisamente esta. Como su prioridad es aumentar la disponibilidad de divisas en el futuro y diluir el conflicto estructural a mediano y largo plazo, el estímulo a los bienes y servicios transables vía un tipo de cambio alto no hace sino agudizar las tensiones sociales en el corto plazo. La vía de escape, en la mente de algunos de sus defensores, es apelar al acuerdo social. Sobre eso –como discutimos en este artículo– es poco lo que la técnica económica tiene para aportar.