

Introducción

Qué hicimos en estos volúmenes y por qué lo hicimos

*Carlos H. Acuña**

¿Son las instituciones las que forjan los procesos sociales o son los procesos sociales los que crean su institucionalidad? Esta pregunta tiene una dimensión teórica, abstracta, y otra concreta, que está en el corazón del accionar político cotidiano: para comprender y resolver nuestros problemas como sociedad y contar con mejores políticas públicas, ¿nos centramos en las instituciones o en otras cuestiones (lo socioeconómico, lo ideológico-cultural, la organización y el comportamiento de los actores, alguna otra)?

En la actualidad, la relevancia de las instituciones para explicar los procesos sociopolíticos se da por sentada, así como también se da por sentado que, por el solo hecho de importar, producirán buenos resultados. Frente a procesos que muestran comportamientos disfuncionales, problemas de eficiencia, eficacia, legitimidad o alta conflictividad, se tiende a suponer que en algún lugar de las relaciones sociales existen malas reglas (o buenas reglas que no se cumplen, lo que es lo mismo). De cualquier forma, si el problema es económico, político, cultural o social, la causa que le imputa el sentido común dominante en la sociedad y en la academia es institucional. Sin embargo, no es obvio que las instituciones importen y, cuando lo hacen, tampoco son obvias las razones por las que lo hacen o aquellas por las que, por el solo hecho de importar, mostrarán “buenos” resultados (de hecho, tampoco es obvio que los actores importen ni son obvias las razones por las que lo harían).

Aquí adelanto mi respuesta¹ a estos interrogantes, una respuesta cuyas implicancias son el sostén del diseño de la investigación plasmada en estos volúmenes:² a mi entender, las instituciones primero importan

* UNSAM-IIIEP/UBA-Conicet.

1 Respuesta basada en los argumentos que desarrollamos con Mariana Chudnovsky en nuestro capítulo del primer volumen (Acuña y Chudnovsky, 2013).

2 Este y otros dos: Acuña, comp. (2013 y 2014).

por su potencial de modificar comportamientos (la presencia o ausencia de instituciones puede resultar en conductas diversas). Y esto no se debe necesariamente a que las instituciones los “moldeen” en la dirección de lo establecido por sus reglas (y por tanto permitan prever conductas a partir de la letra de la ley). Importan porque muchas veces modifican comportamientos, aunque lo hagan en una dirección que apunte a evitar la regla o su cumplimiento (lo que sugiere que muchas veces las instituciones influyen sobre las conductas aunque no resulten buenas variables predictivas). Segundo, porque aquellas instituciones que efectivamente logran moldear comportamientos sobre la base de la regla establecida podrían resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una dirección de mayor eficiencia y justicia (como se la quiera definir), lo que es relevante para la sociedad y los intereses y derechos que la atraviesan (aunque también hay veces en que las instituciones, a pesar de moldear conductas, por su contenido lo hacen en una dirección que empeora la coordinación de la sociedad o resuelve conflictos distributivos de manera injusta, por lo que las instituciones que importan y logran moldear comportamientos no necesariamente producen buenos resultados). Tercero, las instituciones no sólo pueden definir el accionar de los actores y la dinámica política, económica e ideológico-cultural en una sociedad, sino que pueden a su vez ser definidas por los actores y por las otras variables de la matriz política donde están inmersas, en cuyo caso no importan para explicar lo que nos pasa —y esta es una información clave para despejar confusiones y entender mejor la política—. Cuarto, al facilitar o dificultar el alcance de objetivos y la realización de los intereses de los actores, importan porque distribuyen poder; sin embargo, la distribución de poder no se agota en las instituciones, porque esta también resulta influida por los recursos y por las capacidades de origen extrainstitucional con que cuentan los actores, en cuyo caso las instituciones importan aunque no bastan para explicar lo que nos pasa. Quinto, las estructuras institucionales son heterogéneas, y pueden convivir en un mismo momento y lugar partes o arenas en las que las instituciones no importan para entender los procesos sociales porque se ven determinados por otras variables o por actores; otras en las que importan y, dentro de las que importan, unas que mejoran la dinámica social y otras que no. Estas son las razones para reconocer que el estudio de las instituciones es ineludible en el entendimiento de los procesos políticos.

Estas cinco razones tienen tres implicancias relevantes para la forma que adopta nuestro análisis: a) si importan, por qué importan y cuáles

son las implicancias de esa importancia dependerá de la lógica de procesos sociales espacio-temporalmente acotados; en definitiva, dependerá de la historia; b) el análisis del papel político de las instituciones implica ineludiblemente su articulación con el análisis de los actores que interactúan con ellas; y c) este análisis demanda desagregar el entendimiento al nivel de las partes o arenas que articulan la estructura de la institucionalidad política y su dinámica: la de las diversas arenas de gobierno, las distintas áreas temáticas de política pública y la lógica de organización y comportamiento de actores relevantes en su interacción con las instituciones.

En definitiva, estos son los supuestos en los que se basó el diseño analítico a partir del cual se desarrollaron nuestros tres libros: los estudios incluidos en esta serie sitúan históricamente la interacción entre instituciones y actores, en el primer volumen desagregando el análisis en cuatro arenas institucionales gubernamentales (presidencia y Estado a cargo de Roberto Martínez Nogueira; el Legislativo, Ernesto Calvo; el Poder Judicial, Martín Bohmer; y el federalismo bajo la responsabilidad de Marcelo Leiras) y en la organización y el comportamiento de tres actores clave en su relación con la dinámica gubernamental (partidos políticos a cargo de Ana María Mustapic; sindicatos, Sebastián Etchemendy; y organizaciones de la sociedad civil, Gabriela Ippólito-O'Donnell). El segundo y tercer volumen estudian la interacción entre instituciones y actores con foco en dinámicas de política pública específicas: con atención en la cuestión social, el segundo libro analiza las políticas sociales (a cargo de Fabián Repetto); de transferencia condicionada de ingresos (Rodrigo Zarazaga); laboral (Adrián Goldin); de seguridad (Marcelo Sain); y de comunicación (Luis Alberto Quevedo). Y con foco en lo internacional, las políticas económicas y de infraestructura, este tercer volumen cubre la política exterior (análisis a cargo de Juan G. Tokatlian y Federico Merke); políticas macroeconómicas (José María Fanelli y Mariano Tommasi); comercial (Roberto Bouzas y Paula Gosis); fiscal (Oscar Cetrángolo); de transporte (José Barbero y Julián Bertranou); y energética (a cargo de Nicolás Gadano).

Los trabajos son precedidos por un primer capítulo en el primer volumen (Acuña, 2013) que escribimos con Mariana Chudnovsky, con el ánimo de elaborar una forma de entender las instituciones y su relación con la política que trascienda lo que consideramos debilidades de las teorías institucionalistas hoy dominantes en el análisis político. Este marco contiene el herramental analítico que brindó pistas para la confección de los estudios y también consideraciones que para nosotros resultaron

aprendizajes de los productos y debates que atravesaron los dos años de investigación que insumió este estudio.³

Es en este contexto que la investigación cuenta con un foco de atención y un supuesto común: el foco son las instituciones y los actores de la política en la Argentina, y el supuesto es que estos resultan ineludibles a la hora de explicar aspectos centrales de su historia, su presente y su futuro político (un supuesto que, como se dijo, es menos obvio de lo que parece y que no necesariamente debería llevarnos a considerar de manera consistente y excluyente la institucionalidad como causa –y solución– de nuestros problemas). Aparte de estas coincidencias fundamentales a la hora de forjar un lenguaje común para la elaboración conjunta, los trabajos comparten las nociones de instituciones, de actores y de elementos para analizarlos. Más allá de estas coincidencias centrales, al desarrollar el proyecto grupal también se persiguió⁴ que el producto contara con tres pilares que consideramos fundamentales para nuestro entendimiento de las instituciones y la política en la Argentina. Primero, se buscó que los trabajos se alejasen de las apropiaciones disciplinares excluyentes en el abordaje del objeto de cada estudio y, dada su complejidad, contasen con la ventaja de un diálogo/debate multidisciplinario: el proyecto y su dinámica de discusión en los talleres que organizamos incorporaron po-

3 Completada la serie, estos tres volúmenes brindan una comprensión sobre la lógica de gobierno y forja de políticas en la Argentina, desagregando sus fundamentos, conclusiones y recomendaciones por área o sector de política pública, lo que constituyó su objetivo central. Al inicio de nuestro trabajo se proyectó, además, incorporar, como parte de este tercero y último libro de la serie, un capítulo integrador de conclusiones sobre la institucionalidad política argentina. La razón de su ausencia está en que, si bien la elaboración de los análisis se realizó partiendo de supuestos comunes, simultáneamente persiguió enhebrar un debate entre distintas posturas y formas de entender la realidad y exponerla (como se aclara a continuación de esta nota). La contracara de esta diversidad es que, de este valioso “mosaico”, no necesariamente surgen conclusiones comunes al conjunto de los trabajos. El valor de esta diversidad se encuentra en sí misma, y forzar una unidad como corolario de estos textos debilitaría el sentido, estructura y matices que, justamente, ofrece la serie de trabajos. En este contexto, y como tantas veces ocurre en la producción de conocimiento, desde mi lugar este punto de llegada grupal se torna uno de partida en la elaboración de una mirada general sobre las instituciones y la política en la Argentina, aunque no como expresión de una conclusión colectiva de la serie sino, ahora, de carácter personal.

4 Mediante la selección de diversos perfiles entre las expertas y expertos que se integraron al proyecto y una dinámica de trabajo que incluyó talleres de exposición y debate de trabajos.

litólogos, sociólogos, economistas, juristas, historiadores y especialistas en organizaciones.

Segundo, se procuró capitalizar la riqueza de diferencias analíticas y de estrategias expositivas que hoy atraviesan el análisis de las instituciones. Consecuentemente, algunos capítulos sustentan su explicación con un mayor peso en las reconstrucciones históricas, otros en formatos más modelizados y otros mediante la conjunción de ambos estilos. Por otra parte, algunos capítulos utilizan con mayor énfasis supuestos de diversos institucionalismos, en tanto otros quedan abiertos al debate sobre si las instituciones son causa o efecto de otras variables. En definitiva, el mosaico estructurado por los trabajos en estos volúmenes está acotado por un mismo objeto de estudio y por ciertas nociones conceptuales compartidas para su abordaje, al tiempo que es plural con respecto a sus formatos expositivos y con las cuestiones a priorizar en la observación, cómo procesarlas y sus conclusiones.

Tercero, se buscó ir más allá de la conclusión “lógicamente necesaria” a partir de la evidencia empírica y propia del producto de investigación académica, para también incorporar recomendaciones sobre cursos de acción prioritarios para el mejoramiento de la dinámica político-institucional argentina. En este sentido, esta investigación apunta a fortalecer el entendimiento de la lógica político-institucional de nuestra sociedad y también aspira a realizar un aporte a los debates sobre las soluciones a sus problemas.

1. Instituciones y economía política de las políticas macroeconómicas

*José María Fanelli**

*Mariano Tommasi***

INTRODUCCIÓN

Este capítulo está dedicado a estudiar el vínculo entre instituciones y políticas económicas en la Argentina y a mostrar su relevancia como factor explicativo del desempeño de la economía. Una *motivación* básica del trabajo es aportar elementos para contestar la pregunta: ¿por qué la Argentina no ha sido capaz de implementar políticas económicas de calidad –o, incluso, consistentes– para lograr objetivos que, en principio, la sociedad comparte ampliamente, tales como acelerar el crecimiento o resguardar la estabilidad económica?¹

En la Argentina, el interés por analizar las políticas económicas tiene una larga tradición y el hecho dista de ser sorprendente: existe un amplio y acendrado consenso en la opinión pública respecto de que la mala calidad de las políticas económicas es una de las causas que explican la baja tasa de crecimiento promedio que experimentó el país en la segunda mitad del siglo pasado. Entre 1950 y 2000, un período signado por la inestabilidad de las políticas y la frecuencia de crisis, la tasa de crecimiento promedio del ingreso por habitante se ubicó en el 1,5%. En la década posterior a la crisis de 2001-2002 el crecimiento se aceleró de manera sustancial. El aumento promedio de 6,5% en el ingreso por habitante registrado en el período 2003-2010 contrasta fuertemente con el 1,5% de 1950-2000. En función de estos resultados, podría concluirse que la cuestión de las políticas públicas fue perdiendo relevancia. Sin embargo, la intensidad de los debates sobre las políticas económicas no ha disminuido. Esto parece plenamente justificado a la luz de las dificultades económicas y la desaceleración del crecimiento enfrentados por la Argen-

* Cedes.

** Universidad de San Andrés.

1 El capítulo se nutre en diversos momentos de argumentos desarrollados en Fanelli (2012).

tina a partir de 2012 y en la medida en que deficiencias típicas del siglo pasado, como la volatilidad y la falta de previsibilidad y credibilidad de las políticas, no han desaparecido. Asimismo, en pocos momentos como el actual el vínculo entre instituciones y políticas estuvo tan claro. Las iniciativas del gobierno en los dos mil han incluido medidas que involucran reglas básicas de juego, como los derechos de propiedad, las relaciones del trabajo y la Carta Orgánica del Banco Central. Además, la economía argentina no ha dejado de mostrar desequilibrios que suelen estar estrechamente vinculados con ambientes institucionales débiles, como la salida de capitales, el subdesarrollo financiero, la inflación, la propensión a utilizar la acción directa “en las calles” como arma de negociación y las dificultades para pasar legislación económica en el Congreso.

Una razón adicional para explorar el rol de las políticas es que el crecimiento de la Argentina en la primera década de los años dos mil sería muy difícil de explicar sin incluir en el análisis los positivos *shocks* de términos del intercambio ocurridos luego de la crisis de 2001-2002 y la favorable evolución de la demanda de exportaciones desde Brasil (Fannelli y Albrieu, 2011). Por lo tanto, una cuestión crucial para evaluar la sostenibilidad del crecimiento es lo que ocurrirá en un contexto internacional menos favorable, de mantenerse las instituciones y las políticas económicas. ¿Será posible sostener tasas aceptables de crecimiento de largo plazo o, por el contrario, las mismas volverán a converger en los valores observados en la segunda mitad del siglo pasado? En un contexto como este, una reflexión sobre los determinantes institucionales de las políticas económicas parece ser en los dos mil tan necesaria como lo era en el siglo pasado: el país está aún muy lejos de tener políticas consistentes y sostenibles a largo plazo.

Los estudios académicos y los debates sobre la incidencia de las políticas económicas en el mal desempeño económico argentino han realizado contribuciones de indudable valor, pero han mostrado también una debilidad importante: la tendencia a focalizarse en el análisis del contenido (u orientación) de las políticas y en la descripción de los resultados obtenidos en el plano macroeconómico, sectorial y distributivo.² Esto

2 Una muestra de los trabajos sobre política económica incluye, por ejemplo, Brodersohn (1973), Díaz Alejandro (1970a; 1985), Katz y Kosacoff (1989), Kosacoff (1996), Mallon y Sourrouille (1976), y Sourrouille y Lucangeli (1980). Para una visión útil para entender los problemas de política económica de la Argentina desde el punto de vista analítico, véase Heymann (2007: 79-177).

limita la aplicabilidad de los hallazgos de esos estudios en la medida en que se ignoran las restricciones institucionales y de economía política.³

Circunscribir el análisis sólo al vínculo entre el contenido de la política económica y los resultados observados es equivalente a asumir implícitamente que existe una relación unívoca –o función– que vincula las medidas de política con las consecuencias observadas y que tal relación es conocida. Sin embargo, normalmente ocurre que medidas idénticas llevan a resultados diferentes, como si el vínculo entre políticas y resultados fuera más afín a una correspondencia que a una función.

Tomando como base los hechos que surgen de la literatura sobre política económica en la Argentina y nuestra propia experiencia de investigación en esos temas, es posible señalar a priori un conjunto de factores que operan en el trayecto que va desde el estímulo de política a la respuesta de los agentes económicos y los resultados observados. Sintéticamente, esos factores son:

- *Incertidumbre (exógena)*: desvíos en los resultados esperados debido a la ocurrencia de eventos inesperados o *shocks*. Estos últimos pueden ser de diverso tipo: estrictamente económicos (términos del intercambio, financieros) o extraeconómicos (políticos, climáticos). Un *shock* puede convertir en inadecuadas medidas que sin este no lo serían. En el caso de la Argentina, los *shocks* de origen externo han sido históricamente disparadores de reformas en las reglas de juego: cuando las instituciones económicas y las políticas existentes dejan de producir los resultados habitualmente esperados, se activan las fuerzas del cambio. Un ejemplo muy estudiado en la literatura es la crisis del 30. Otros casos fueron las dos guerras mundiales y la crisis de la deuda disparada por la moratoria mexicana de 1982. Asimismo, son frecuentes los originados en cambios de las reglas de juego causados por dinámicas políticas asociadas a conflictos distributivos. El conflicto del campo es un ejemplo reciente.
- *Incertidumbre de modelo (endógena)*: conocimiento imperfecto del funcionamiento de la economía por parte de las autoridades que se traduce en errores en el cálculo respecto de la

³ Para un enfoque de las políticas que tiene en cuenta estas cuestiones, véanse, por ejemplo, Forteza y Tommasi (2006), y Spiller y Tommasi (2010).

reacción de los agentes ante las medidas de política económica. Las reacciones no esperadas pueden incluir actividades de grupos de presión y otras formas de acción colectiva. En general, la incertidumbre de modelo se debe al desconocimiento de las características de los agentes o a la falta de información sobre la economía en un contexto en que las decisiones se toman en forma descentralizada. Los estudios sobre políticas económicas muestran que en la Argentina es importante lo que se denomina “incertidumbre estratégica”: esto ocurre cuando los agentes reaccionan ante las medidas de política y tratan de cambiar las reglas de juego. Un ejemplo obvio es la pesificación asimétrica de deudas y depósitos debido, en buena medida, a la presión de los deudores dolarizados, luego de la depreciación de 2002. Si las políticas generan incentivos para la modificación de las reglas de juego, las políticas devienen en una fuente adicional de *shocks*. Los *shocks* que afectan la estabilidad de las instituciones económicas deterioran el crecimiento por la vía de deprimir la inversión y alimentar los conflictos distributivos.

- *Régimen de políticas públicas inadecuado*: mala formulación de las políticas económicas por no adaptarse al marco institucional existente. Esto puede generar inconsistencias con otras políticas públicas, con la legislación vigente o con otros objetivos valorados por el gobierno o la sociedad. Bajo estas circunstancias, es usual observar conflictos distributivos intrasector público y falta de coordinación en las acciones de gobierno que abonan en vez de suavizar los desequilibrios económicos. Existe gran cantidad de estudios que documentan este tipo de dificultades. Sobresale el caso de la coparticipación federal que es una fuente de conflictos entre el gobierno central y las provincias, a tal punto que aún está pendiente de cumplimiento el mandato constitucional de 1994. También están bien documentados los conflictos entre la política fiscal y la monetaria, que dan lugar al fenómeno de dominancia;⁴ los tres acontecimientos más dramáticos de dominancia de la política fiscal sobre la monetaria fueron las crisis de 1975, 1989 y 2002.

4 Sobre el fenómeno de dominancia, véase Togo (2007).

- *Fallas de organización dentro del gobierno*: aplicación y gestión defectuosa de las políticas por escasez de recursos materiales u organizacionales en el sector público. Esto puede ocurrir por una gran variedad de razones. La evidencia empírica aportada por los estudios sobre política económica aplicada a la Argentina es contundente: defectos de aplicación por reclutamiento de recursos humanos y asignación de recursos sobre la base de criterios políticos y no técnicos, fallas en los controles que permiten actos de corrupción, cooptación de entes de regulación o aplicación por agentes privados y carencia de poder para hacer cumplir decisiones o morosidad judicial. Las políticas industriales y de obras públicas y la asignación de fondos federales para promoción suelen mostrar estas falencias.

Los elementos que inciden sobre el vínculo estímulo de política-respuesta pueden analizarse en función de tres factores básicos: los factores de generación de *incertidumbre*, el conjunto de *reglas de juego* que ordena la interacción entre los agentes involucrados y las características de las *organizaciones públicas* a cargo de la ejecución de las políticas.

Este estudio se propone hacer un aporte en relación con esto y espera echar luz sobre la razón por la cual medidas de política económica muy similares pueden llevar a resultados diferentes cuando los actores económicos deciden en distintos contextos institucionales. No obstante, nuestra intención no es abordar todos los factores involucrados. Por lo tanto, será útil explicitar aquí dos presupuestos que son centrales para delimitar nuestro objeto de estudio.

El primero es que las políticas económicas deben concebirse como un *proceso* que consta de tres etapas básicas: la *formulación*, la *implementación* y la *evaluación* de las políticas. Esto implica que el análisis tradicional de contenidos debe complementarse con el estudio de las reglas de juego y los procedimientos. Si hiciéramos referencia únicamente a los contenidos, sería muy difícil explicar por qué en la Argentina políticas de muy diferente orientación –desde las inspiradas en el Consenso de Washington hasta las de corte decididamente intervencionista– compartieron debilidades de procedimiento e implementación similares que les quitaron efectividad y las llevaron al fracaso mientras que algunas de esas políticas tenían un éxito significativo en otros países.

El segundo presupuesto es que las instituciones son un determinante clave del proceso de política económica y, por ende, de los resultados

observados.⁵ Las instituciones son reglas de juego generadas por la propia sociedad cuya función es ordenar la interacción estratégica entre los actores –sean ellos privados o públicos, organizaciones o individuos– de manera de arribar a decisiones colectivas en cuestiones que son de interés para los actores involucrados. Como consecuencia de la operación de esas reglas, las decisiones pueden llevar tanto a situaciones de armonización de conflictos y cooperación como a situaciones en que los esfuerzos no se coordinan y, en consecuencia, no se alcanzan los mejores resultados que serían posibles. O, peor aún, no se pueden evitar situaciones de conflicto abierto respecto de cuáles deberían ser las reglas de juego de la economía, lo que puede conducir a una situación de anomia. Como las políticas económicas son decisiones colectivas que necesitan coordinación, se sigue que la calidad de las instituciones no sólo tendrá influencia directa sobre la fijación de las metas de política, sino también sobre la capacidad de la autoridad de aplicación para lidiar con los otros dos elementos antes mencionados que actúan entre el estímulo y la respuesta: la incertidumbre y la efectividad de las organizaciones públicas. Esto implica que aproximarse a las cuestiones de política económica con un enfoque que privilegie lo institucional podría ser muy útil para echar luz sobre todo el proceso.

Por supuesto, colocar a las instituciones en un lugar de relevancia no implica desconocer la importancia del conocimiento sustantivo y experto a la hora de diseñar políticas. Por ejemplo, sería difícil atacar las fuentes de incertidumbre y las falencias de las organizaciones del sector público sin recurrir a ese conocimiento. Sin dudas se requieren conocimientos técnicos para decidir si bajo determinadas circunstancias, para atacar la incertidumbre macroeconómica, es mejor promover la diversificación de las exportaciones o impulsar el desarrollo financiero y así contar con más instrumentos de cobertura de riesgos. Menos aún se podría prescindir de los especialistas en administración y recursos humanos para mejorar las organizaciones del sector público. Sin embargo, tampoco puede desconocerse que muy difícilmente las políticas para fomentar la diversificación de exportaciones o incrementar la inversión en capacitación se aplicarán eficientemente si el marco institucional es débil. Por ejemplo, la literatura sobre políticas públicas muestra que los recursos para promover exportaciones no tradicionales suelen desviarse en función de

5 Sobre los fundamentos de esta hipótesis, véanse Ostrom (2007), Sabatier (2007), Scartascini y otros (2010), y Acuña y Chudnovsky (2013).

presiones de *lobby* y que la asignación de la inversión en recursos humanos en el sector público suele ser muy sensible a las presiones políticas de las diferentes jurisdicciones.

La solución a estos problemas requiere de reglas de juego y de capacidad para hacerlas cumplir, y que esto ocurra o no es, en primer lugar, una cuestión político-institucional: la calidad de las reglas de juego es importante para la efectividad de las políticas y, a la vez, esa calidad no es independiente de la forma en que funcionan los escenarios en que esas reglas se establecen, a partir de negociaciones políticas para compatibilizar intereses y visiones encontrados. Cuando las instituciones económicas y los regímenes de política son consistentes, es más probable que las interacciones estratégicas lleven a resultados cooperativos y la resolución de conflictos sea percibida como legítima por parte de los actores. La calidad de los escenarios políticos también es clave para el proceso de evaluación de las medidas y el aprendizaje a partir de los errores. Estos elementos definen la eficacia del proceso de las políticas económicas en general, más allá del contenido específico de estas.

En síntesis, cuando se observa el problema de las políticas económicas desde esta perspectiva, parece difícil exagerar la importancia de las instituciones como factor determinante de la calidad de esas políticas. En línea con este enfoque y en función de los dos presupuestos ya expresados, trataremos de mostrar cómo los diferentes componentes del marco institucional influyen sobre los tres segmentos del proceso de políticas económicas: la formulación, la implementación y la evaluación.

La estrategia que seguiremos tiene un cierto sesgo conceptual. Esto se debe a que consideramos que en nuestro país no está suficientemente arraigado el uso de ciertas herramientas habituales en el análisis institucional que son útiles para echar luz sobre nuestras dificultades de política económica. Una de las razones por las que el uso no se ha difundido lo suficiente en la Argentina probablemente sea que esas herramientas se han utilizado de manera intensiva para elucidar problemas de política en economías que son bastante más estables que la nuestra. Otra razón posible es el uso intensivo de la noción de equilibrio en la literatura institucional.⁶ Ambas razones pueden haber generado la idea errónea de que esa literatura es irrelevante para un contexto donde la frecuencia

6 Dos trabajos iluminadores sobre este punto son Aoki (2001) y Greif (2006). Muy útiles, también, son Wydick (2008) y Greif y Kingston (2011).

de desequilibrios y crisis es alta y se observan a veces situaciones cercanas a la anomia.

Hemos hecho un esfuerzo para desarrollar conceptos adicionales –como el de espacio de política– a los efectos de facilitar la aplicación de las herramientas de análisis institucional al contexto de nuestro país. También mostramos ejemplos concretos de cómo utilizar el esquema analítico para estudiar políticas económicas. Así, aun cuando este trabajo está lejos de querer realizar un análisis exhaustivo de la relación entre las instituciones y la política económica, sí tiene la pretensión de explorar nuevas formas de abordar el tema y ofrecer algunas muestras de los posibles frutos.

La estructura del trabajo es la siguiente. La segunda sección está dedicada a discutir los vínculos entre las instituciones y las etapas del proceso de la política económica, desde la formulación hasta la evaluación. El objetivo es ordenar dentro de un marco analítico integrado una serie de contribuciones que son útiles para estudiar el proceso de la política económica en países emergentes y que están algo dispersas en la literatura, o se han discutido sólo para casos de países desarrollados. La tercera sección explicita en más detalle algunos aspectos del marco conceptual relevantes para analizar el vínculo entre las instituciones y los procesos de formulación de política económica, y lo aplica al caso argentino. Tomando como dados los escenarios de negociación política y las normas que los definen, el propósito es ver cómo las reglas generadas en esos escenarios influyeron en las características que las políticas económicas muestran en nuestro país, en aspectos como la estabilidad y la flexibilidad. La cuarta sección utiliza la noción de espacio de política económica para identificar y clasificar una serie de factores que inciden sobre la implementación, la gestión y los resultados de políticas económicas específicas en la Argentina. La quinta sección presenta las conclusiones del trabajo con la mirada puesta en los desafíos actuales y en la cuestión de las políticas de Estado, que es una propuesta que está en el debate público como un instrumento para dar mayor consistencia y continuidad a las políticas públicas.

VÍNCULOS ENTRE LAS INSTITUCIONES Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

Los debates sobre política económica suelen abordar temas como la pertinencia del “modelo” que inspira las medidas, la calidad técnica de esas

medidas y su oportunidad, la coherencia entre la política económica y otras políticas públicas, la capacidad del gobierno para implementarlas, y la deseabilidad y legitimidad de los resultados observados. Estos temas combinan elementos que corresponden a las tres etapas del proceso de la política económica: la formulación, la implementación y la evaluación. Esto es una fuente de confusión desde el punto de vista analítico debido a que los factores institucionales que inciden sobre cada una de esas etapas son diferentes.

Un buen punto de partida para motivar el enfoque de las políticas económicas como un proceso es considerar el hecho de que las políticas económicas representan decisiones colectivas de la sociedad cuyo propósito es influir sobre la conducta de los agentes con un objetivo determinado (véase Ostrom, 2007).

Este tipo de acción colectiva genera la necesidad de dar solución a tres problemas. El primero es cómo llegar a esas decisiones colectivas cuando están involucrados agentes heterogéneos (con distintos intereses, visiones y preferencias), que toman decisiones en forma descentralizada. Este es el tipo de problemas que deben ser abordados en la etapa de formulación de las políticas económicas. En esa etapa son clave las cuestiones de la representación de intereses, la negociación y el diseño de mecanismos de delegación de autoridad para decidir. Los acuerdos a los que se arriba toman típicamente la forma de leyes y regulaciones que se articulan para ir conformando un régimen de políticas económicas. El segundo problema es cómo llevar a la práctica las decisiones colectivas. Se trata de la etapa de la implementación, que incluye tanto la operacionalización de los objetivos e instrumentos de la política económica como la definición de las funciones de reacción y los métodos de gestión de la autoridad de aplicación. El tercer problema es establecer métodos y criterios para sopesar los resultados de todo el proceso. Esto no sólo supone comparar metas con resultados, sino también diseñar mecanismos para capitalizar el conocimiento aportado por la experiencia en la implementación y la gestión. Es la etapa de evaluación que, con el paso del tiempo, puede dar lugar a propuestas de reforma en las reglas de juego.

A continuación desarrollaremos un esquema analítico que nos permitirá mostrar los vínculos entre los diferentes elementos del marco institucional, por un lado, y cada una de las tres etapas –formulación, implementación y evaluación– del proceso de políticas públicas, por otro.

COOPERACIÓN, REGLAS DE JUEGO Y POLÍTICA ECONÓMICA

Una característica distintiva de los agentes económicos es la heterogeneidad, tanto en lo relativo a las capacidades y los recursos como a las preferencias y las visiones de “cómo y para qué hacer las cosas”. Desde el punto de vista económico, esta heterogeneidad es una fuente de oportunidades pero también de costos. Los beneficios económicos se dan por la existencia de complementariedades que pueden explotarse para incrementar la productividad por la vía de la *cooperación*. Estos beneficios son evidentes en el caso de la división del trabajo, el comercio y las estrategias para compartir riesgos e información. Sin embargo, la cooperación no viene sin costos. Hay dos razones. Por un lado, pueden aparecer *conflictos* sobre los objetivos y la distribución de los beneficios de la cooperación. Por el otro, para que la cooperación sea posible hay que *coordinar* las actividades: es necesario transmitir a cada parte información sobre qué debe hacer y motivarla para que lo haga (Milgrom y Roberts, 1992; Gibbons, 2000).

Los costos de manejar conflictos y coordinar pueden ser altos o bajos, pero no son cero. De hecho, no hay nada que impida que los costos de cooperar sean más altos que los beneficios que se esperan de la cooperación. Esto último ocurre cuando los agentes poseen poca capacidad para negociar sus diferencias y tienen propensión al conflicto o en contextos en que la coordinación es difícil, sea por dificultades para transmitir información certera, sea porque la motivación para cumplir la tarea asignada es baja.

Como la gran mayoría de las actividades económicas son repetitivas, los costos de cooperar serían enormes si los grupos tuvieran que negociar los conflictos de objetivos y coordinarse cada vez que interactúan. Sin embargo, este carácter repetitivo también aporta a la solución: es posible generar reglas para resolver problemas de distribución y coordinación en multiplicidad de situaciones parecidas (Gibbons, 2000). Así, ya sea como fruto de las prácticas y las costumbres o a partir de reglas diseñadas expresamente, surgen reglas de juego que permiten bajar los costos de la cooperación. Si llamamos “instituciones económicas” a esas reglas de juego, se sigue que el fin último del marco institucional de la economía es simple: resolver los problemas de conflicto y coordinación para hacer posible la cooperación económica y evitar resultados no deseados, como la falta de cooperación o el conflicto abierto.

Si bien la calidad de las instituciones económicas varía en función directa con el nivel de desarrollo, lo cierto es que ningún sistema económico podría funcionar en la actualidad sin reglas que sean bastante sofis-

ticadas. Esas reglas se utilizan tanto para regular las transacciones en los mercados como para estructurar organizaciones específicas –empresas, entes oficiales, ONG– y regular el funcionamiento del sistema económico como un todo a través de la intervención del Estado. Ejemplos obvios son los derechos de propiedad, las regulaciones para las transacciones en los mercados –como las leyes de entidades financieras y de protección al consumidor– y la ley de sociedades anónimas.

También forman parte de las instituciones económicas un conjunto de reglas que son centrales para nuestra discusión: las leyes y normas que conforman el *régimen de políticas económicas*. Las reglas contenidas en este régimen fijan el marco para la toma y aplicación de decisiones colectivas a través de organismos del gobierno. Estas medidas pueden estar orientadas a influir en el desempeño del sistema económico como un todo o en un segmento del mismo. Ejemplos salientes son las normas que regulan la política fiscal, la monetaria y el comercio exterior y que establecen los procedimientos para fijar el presupuesto público, regular las actividades del Banco Central o reglamentar las intervenciones del Ministerio de Economía en lo que hace a aranceles de importación o impuestos a la exportación. El régimen de política también asigna los recursos tanto financieros como organizacionales que requieren los organismos para gestionar las políticas y fija los mecanismos para monitorear y auditar las acciones de la autoridad de aplicación. Se sigue de estos hechos que la sociedad debe incurrir en costos significativos para hacer funcionar el sistema económico; los llamados “costos de transacción (Williamson, 1985; Milgrom y Roberts, 1992).

Para que las reglas sean efectivas en la resolución de los problemas de conflicto y coordinación, los agentes individuales deben respetarlas y deben asumir, además, que el resto también lo hará. Esto plantea dos problemas.⁷ El primero es el oportunismo. Si tuvieran la oportunidad, los agentes podrían no acatar las normas que no les convienen; podrían intentar aprovecharse de los frutos de la cooperación sin cooperar o reduciendo el esfuerzo aportado al mínimo. Incluso podría ocurrir que un gobierno bien intencionado tratara de engañar a los ciudadanos por su propio bien. Para atacar este problema se necesitan normas para hacer cumplir lo que estipulan las instituciones económicas. Por ejemplo, la recaudación fiscal para financiar los bienes públicos sería muy baja sin la amenaza de sanciones penales y sería difícil que se cumplieran los

7 Véase Levitsky y Murillo (2009) para un tratamiento similar.

contratos si los tribunales no existieran. Obviamente, las costumbres y los valores internalizados por los individuos también contribuyen a hacer cumplir las normas. Por ello, algunos autores hablan de la importancia del capital social como fuente de confianza en las instituciones. Asimismo, cuando la reputación importa para la actividad bajo análisis, los problemas de credibilidad se reducen ya que el oportunismo destruye el buen nombre (sobre el capital social, véase Wydick, 2008).

La segunda fuente de problemas para la credibilidad es la inestabilidad de las reglas. Con el objetivo de sacar más provecho del esfuerzo cooperativo, los agentes podrían tratar de cambiar las instituciones en su favor en vez de intentar no acatar las reglas que existen, como haría un oportunista. Por ejemplo, podrían formar coaliciones políticas para cambiar las leyes impositivas y tratar de que los impuestos recaigan en otros. O los bancos podrían presionar para cambiar el régimen de políticas de manera que el Banco Central implemente medidas que le reduzcan el costo del fondeo, aun cuando ello generara inflación. Por supuesto, la formación de coaliciones con estos propósitos es una actividad que cae en el campo de la política y depende de las relaciones de poder y autoridad dentro de la sociedad (Drazen, 2000). Por lo tanto, para evitar una guerra hobbesiana, los procedimientos para establecer las reglas que conforman el marco institucional de la economía deben estar, a su vez, regulados por instituciones políticas. Deben definir los escenarios y procedimientos de negociación, así como los principios a seguir al establecer las instituciones económicas. El escenario de negociación por excelencia es el Congreso. En general, la inclusión de reglas se negocia allí, pero por supuesto que no es el único “lugar” de negociación. Existen otros espacios formales (como los neocorporativos), y es común que las reglas informales, como las convenciones y las costumbres, tengan un papel (Acuña y Chudnovsky, 2013; Scartascini y otros, 2010; Sabatier, 2007).

Si la sociedad no lograra solucionar los problemas del oportunismo individual y llegar a consensos sobre los procedimientos para cambiar las reglas de la economía, las instituciones económicas funcionarían muy defectuosamente, porque sería posible no cumplir los compromisos sin recibir sanción o porque, al depender del resultado eventual de conflictos abiertos de poder, las reglas serían inestables. Bajo estas circunstancias, las reglas no serían creíbles, y si no lo fueran no tendrían el poder de motivar los comportamientos de forma de llegar a resultados colectivos cooperativos.

Para solucionar estos problemas se necesitan instituciones políticas de orden superior que definan escenarios donde se negocien y establezcan

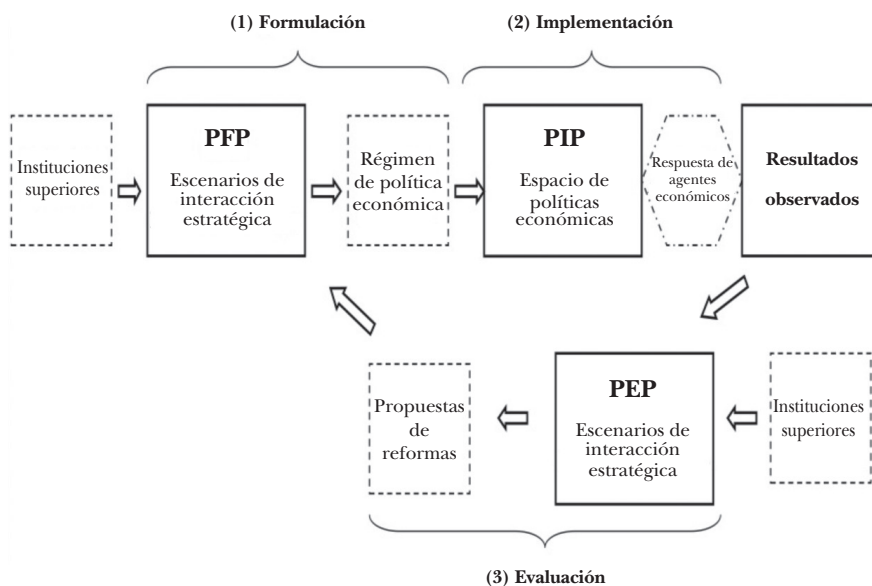
los procedimientos para hacer cumplir, evaluar y modificar las normas que conforman las instituciones económicas. Por esta razón, en el proceso de resolver los problemas de coordinación y conflicto asociados con la cooperación, se genera un marco institucional conformado por normas que se relacionan jerárquicamente entre sí y donde las instituciones económicas están subordinadas a las instituciones políticas.

LAS ETAPAS DEL PROCESO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y LAS INSTITUCIONES

La figura 1.1 será útil para dar una visión integrada de los argumentos que hemos presentado, relativos a los vínculos entre la jerarquía institucional, por un lado, y las tres etapas que conforman el proceso de la política económica, por otro.

En ella se colocan dos escenarios de negociación política⁸ en el centro de la escena. Estos escenarios están al principio y al final del proceso. En el primer escenario tienen lugar los procesos de *formulación* de políticas

Figura 1.1. Formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas



8 Por "política" se entiende la actividad cuyo propósito es llegar a decisiones colectivas, en este caso, políticas económicas (véase Drazen, 2000).

económicas (PFP) y, en el segundo, los procesos de *evaluación* de esas políticas (PEP). Estos escenarios son espacios de interacción estratégica en los que se producen las transacciones y negociaciones entre los actores relevantes. El conjunto de actores relevantes en la formulación normalmente difiere del conjunto relevante en la evaluación. Por ejemplo, los actores políticos y grupos de interés pueden tener un papel destacado en impulsar una ley en el Congreso y la evaluación de su aplicación puede estar a cargo de organizaciones sin fines de lucro u organismos estatales que detectan fallas en la implementación de las políticas. Los actores que participan del PFP y del PEP usualmente tienen diferentes preferencias, intereses, visiones y valores.

Los recuadros correspondientes a *instituciones superiores* en la figura indican que las interacciones dentro de los escenarios PFP y PEP se rigen por reglas fijas y de jerarquía superior. Estas guían las negociaciones y los procedimientos para elaborar y evaluar las reglas económicas de nivel inferior. En nuestro caso, el *régimen de políticas públicas* es el *output* principal del proceso. En función del grado de formalidad de las reglas superiores, los escenarios presentan distintos grados de institucionalización legal. Pueden ser ámbitos formales regidos por la Constitución y las leyes, como el Congreso y el gabinete, o menos estructurados e informales, como diferentes ámbitos organizacionales de la sociedad civil, incluidas las calles.

Entre los escenarios PFP y PEP se encuentra la etapa correspondiente al proceso de *implementación* de políticas (PIP). Las interacciones estratégicas correspondientes a esta etapa, donde tienen protagonismo las autoridades de aplicación, se dan dentro del *espacio de políticas públicas* que, a su vez, está regido por el régimen de políticas públicas surgido del PFP. La implementación de las políticas económicas influye sobre el comportamiento de los agentes económicos que pueden o no reaccionar de la forma esperada. El recuadro de *resultados observados* simboliza el hecho de que esos resultados son una consecuencia de lo ocurrido durante todo el proceso de política económica que acabamos de describir.

En la figura 1.1 se enfatiza que, además del propósito de realizar una *decisión* colectiva, es posible que se requiera realizar una *evaluación* colectiva de los resultados observados. Al poner en igual rango de importancia la formulación y la evaluación de las políticas seguimos a Sen y Williams (1982), quienes remarcan que, si bien la economía ha concentrado su atención en los métodos para agregar preferencias y en las decisiones sobre asignación de recursos, los problemas de elección

social pueden involucrar también intereses, juicios o visiones (véase también Hausman y McPherson, 1996). En el caso de las políticas económicas, por ejemplo, además de los efectos económicos y distributivos, otras dimensiones de evaluación clave son la transparencia, la responsabilidad y la legitimidad. En este sentido, cabe hacer la distinción entre medidas de política con objetivos sustantivos y con objetivos de procedimiento. Los procedimientos ganan protagonismo cuando la sociedad va más allá de una visión consecuencialista de la política y muestra preocupación por ellos, como es el caso del tratamiento justo o el debido proceso.

Se necesita establecer ciertos criterios para evaluar los resultados de las políticas. Por ello es lógico que existan escenarios, formales o informales, para fijar esos criterios a través de la acción política. Son fundamentales para resolver los dilemas de política que surgen porque los recursos e instrumentos son limitados. Asimismo, las políticas no siempre producen los resultados esperados. Por ello, la etapa de evaluación de las políticas debe incluir mecanismos para el aprendizaje a partir de la experiencia. Una dificultad que enfrentan las políticas económicas es que ese aprendizaje debe ser colectivo y no sólo individual. Por lo tanto, se necesitan mecanismos organizacionales que actúen como reservorios de un conocimiento que, en buena medida, no se puede codificar y es tácito (Fanelli y McMahan, 2006).⁹

El régimen de políticas está constituido por las normas que regulan las diferentes políticas económicas del sector público (fiscal, monetaria, etc.). Sus normas establecen objetivos de política; fijan la autoridad de aplicación, sus recursos y las pautas legales: qué se requiere, permite o prohíbe hacer a las autoridades y los agentes alcanzados por la política. Es una institución clave para la organización de la etapa de implementación, aunque puede también establecer pautas para la evaluación de

9 El *feedback* existente entre la evaluación y la formulación de nuevas políticas o de cambios de políticas también se ve indirectamente afectado por algunos aspectos sistémicos del equilibrio político institucional que inciden sobre lo que algunos autores (por ejemplo, Nelson y Tommasi, 2001) denominan el “espacio público de elaboración de políticas”. Este espacio no sólo incluye los debates y las interacciones dentro de las áreas técnicas y políticas del Ejecutivo y el Legislativo, sino también los canales de articulación con los grupos de interés, la opinión pública y los medios. Varias características del sistema político, así como idiosincrasias de estos espacios público-privados, llevan a que la articulación con el conocimiento técnico sea más o menos virtuosa en distintos países. En el caso argentino, la articulación es especialmente problemática.

los resultados. Cuando esto es así, esas normas incidirán sobre las interacciones en el PEP. Sin embargo, usualmente el proceso de evaluación está muy influido por reglas superiores que son generales para todo el régimen de políticas públicas, como los mecanismos de auditoría y control. También son importantes en este proceso algunos valores, como la legitimidad y la confianza, y convenciones no escritas.

En principio, las normas del régimen de políticas económicas deben ser consistentes con el resto de las instituciones formales e informales que existen (consistencia externa) y deben garantizar que no haya contradicciones entre las políticas económicas que forman parte del régimen (consistencia interna). No obstante, el cumplimiento de estas relaciones de consistencia no puede darse por descontado, ya que la construcción del régimen de políticas es un proceso gradual y no lineal: las relaciones de poder cambiantes dentro del escenario donde tiene lugar el PEP se reflejan en las normas que se elaboran. En realidad, la noción de régimen es un recurso analítico para referirse a arreglos complejos de medidas que comparten el rasgo común de buscar incidir sobre el desempeño del sistema económico.

Si una política económica forma parte de un régimen que presenta fallas de consistencia interna o externa, no se podrá implementar u obligará a que no se implemente otra política; así, la necesidad de cumplir con las restricciones de consistencia interna y externa genera dilemas (*trade-offs*) entre objetivos de política, tanto dentro del régimen de políticas económicas (por ejemplo, entre la política fiscal y la monetaria) como entre regímenes de políticas públicas de diferente categoría (por ejemplo, entre las políticas de competitividad y las de protección del medio ambiente). La competencia entre políticas se expresa, típicamente, como una lucha por el uso de recursos e instrumentos escasos y da lugar a fenómenos de interacción estratégica entre los actores involucrados. Estos actores comprenden no sólo la autoridad de aplicación, sino también los grupos de interés con suficiente poder para influir en la fase de gestión de las políticas. Es justamente en función de este hecho que hemos introducido el concepto de espacio de política económica para representar el escenario dentro del cual se dan estas interacciones.

EL ESPACIO DE POLÍTICA ECONÓMICA

En la figura 1.2 se muestran las tres categorías de factores que delimitan el espacio de políticas: la estructura socioeconómica, las restricciones de recursos y el conjunto de instituciones existentes (instituciones económi-

cas, régimen de políticas públicas y la forma de organización del sector público). El círculo punteado simboliza las relaciones de consistencia externa entre el espacio de política y las reglas preexistentes, lo cual refleja los argumentos expuestos más arriba.

Tener en cuenta los factores que limitan el espacio es esencial ya que una política podría ser implementable en soledad pero impracticable por las dimensiones del espacio de políticas. También podría ocurrir que la política se implementara pero de manera defectuosa, sin contar con los recursos o instrumentos necesarios. Esto se reflejará, en definitiva, en la gestión efectiva de las políticas. De las interacciones dentro de un espacio dado surgirán finalmente acciones (u omisiones) de la autoridad que provocarán respuestas (o falta de ellas) de parte de los agentes económicos.

Figura 1.2. Factores que determinan el espacio de política económica



El recuadro de *estructura socioeconómica* indica que esta pone límites al espacio de política económica a través de diferentes vías. Una de ellas se relaciona con el tipo de *shock* que genera la estructura económica. Por ejemplo, un *shock* de términos del intercambio positivo en una economía con exportaciones muy concentradas puede, por un lado, dar lugar a una amenaza de enfermedad holandesa y así generar demandas de políticas pro competitivas que pueden desplazar otras políticas y, por otro,

puede brindar más recursos al sector público, y así ampliar el espacio fiscal. Este punto es altamente relevante en la Argentina actual. Las fallas de mercado actúan de manera similar. Por un lado, cuanto mayores son las fallas, mayores son las demandas de intervención pública; pero, por otro lado, cuanto más acentuadas están las debilidades, digamos, de los mercados financieros, menor es la posibilidad de recurrir a los mercados de bonos para financiar al gobierno, lo que reduce los recursos disponibles y con ello el espacio de política. La estructura socioeconómica también influye sobre las características de los grupos de interés que operan en el nivel de la implementación y la gestión en la medida en que el poder de negociación de los actores no es independiente de su posición social, sus sistemas de valores y los recursos económicos y políticos que puedan movilizar.

El recuadro de *restricción de recursos* de la figura señala que, para ser factibles, las políticas demandarán recursos materiales y financieros. Pero muchas veces no se enfatiza lo suficiente que estos recursos serán desperdiciados si no son complementados con recursos organizacionales, conocimientos e información. Es difícil que las políticas se gestionen bien si organismos clave como la Secretaría de Hacienda, el Banco Central o los entes de regulación tienen deficiencias importantes, y lo mismo ocurre con los entes del poder judicial que deben hacer cumplir las normas. Es habitual que los bancos y la tesorería usen su poder para presionar al Banco Central, que necesita contar con autonomía para resistir y evitar inconsistencias en el régimen monetario. También ocurre que la autoridad de aplicación de políticas pro competitivas es cooptada por las cámaras sectoriales. Este tipo de hechos sugiere que un diseño correcto de la gestión de las políticas exige un análisis de los incentivos que tienen las autoridades de aplicación para implementar la política adecuadamente. Además, los recursos se relacionan con la credibilidad. Una política podría no ser efectiva porque los agentes piensan que el compromiso del gobierno con ella no es creíble en la medida en que este no asigna recursos suficientes para perseguir sus políticas. También puede ocurrir lo contrario: que el gobierno asigne abundantes recursos a una política cuya credibilidad es baja a los efectos de dar una señal.

El conocimiento y la información también aparecen dentro del recuadro de restricción de recursos porque, cuando escasean, pueden limitar significativamente el espacio de política. Los agentes involucrados deben responder a los estímulos de la forma buscada y las autoridades de aplicación necesitan contar con los conocimientos para, idealmente, estar en condiciones de anticipar las decisiones de los agentes. Esto es

fundamental para definir operacionalmente las políticas económicas en términos de objetivos e instrumentos. En función de esta necesidad, los organismos de aplicación muchas veces tratan de desarrollar modelos que representen la forma en que funciona el segmento de la economía sobre el que les toca actuar.

En principio, la elaboración del modelo podría parecer una materia de orden estrictamente técnico. Sin embargo no es así. La teoría económica no está en condiciones de desarrollar modelos que cuenten con precisión suficiente, y ello da lugar a controversias técnicas. Ya hemos llamado la atención sobre la incertidumbre de modelo. Otro factor que contribuye a abonar este tipo de incertidumbre es que en el nivel de los escenarios de PFP y PEP suele utilizarse la noción de modelo con un sentido distinto. En la arena política, por “modelo” se suele entender una suerte de versión paradigmática del tipo de sistema económico que se busca y al cual se le atribuye la propiedad de generar los resultados que se consideran deseables. Por supuesto, cuando existe una contradicción entre las predicciones del modelo técnico y las del paradigmático, resulta difícil argumentar en contra del segundo cuando las opiniones de los expertos sobre las virtudes del modelo técnico son muy divergentes.

Lo anterior implica que la política económica se implementará de la manera prevista a partir del equilibrio logrado por los actores a través del PFP sólo si es posible operacionalizar la política para inducir, a la vez, el equilibrio económico que se desea a partir de la acción estratégica de la autoridad de aplicación y de los agentes económicos involucrados (sector privado, provincias, etc.). Esto requiere diseñar mecanismos de delegación y de incentivos que pueden ser bastante sofisticados. Cuando este requisito no se satisface, el resultado de aplicar la política puede ser subóptimo o simplemente puede llevar a situaciones de desequilibrio y conflicto. Los fenómenos de dominancia entre políticas son muy relevantes en relación con esto.

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS EN LA ARGENTINA

Estudios comparativos recientes han señalado que la capacidad de distintos países de desarrollar políticas económicas consistentes y efectivas a través del tiempo está fuertemente condicionada por el funcionamiento de su PFP, que a su vez se basa en el funcionamiento de las institucio-

nes políticas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). La eficacia de las políticas depende del proceso según el cual se discuten, aprueban, implementan y –como se destaca en este trabajo– evalúan. Estos estudios han encontrado importantes diferencias en la manera en que se hace la política económica (y otras políticas públicas) en distintos países.

Mientras algunos países mantienen políticas encaminadas en la misma dirección básica durante períodos prolongados, creando así un entorno estable y predecible, otros las modifican frecuentemente, a menudo con cada cambio de gobierno. Mientras algunos países adaptan ágilmente sus políticas a los cambios de las circunstancias externas o innovan cuando las políticas pierden eficacia, otros reaccionan con lentitud o gran dificultad y se aferran a políticas inapropiadas por demasiado tiempo. Mientras algunos países aplican y hacen cumplir eficazmente las políticas promulgadas por el Parlamento y el Ejecutivo, otros se toman un tiempo considerable para ponerlas en marcha o nunca lo hacen de manera eficaz. Mientras algunos países adoptan políticas concentradas en el interés público, otros promulgan políticas abundantes en tratamientos especiales, lagunas legales y excepciones. Lamentablemente, la Argentina suele recaer en el lado menos feliz en la mayoría de estas clasificaciones.

Dichas características de las políticas públicas y de los procesos que las sustentan suelen anclarse en el funcionamiento de instituciones y arenas clave del proceso político. Las buenas políticas suelen darse en aquellos casos en que existen partidos políticos institucionalizados y programáticos, en los cuales el Congreso es una arena con fuertes capacidades de análisis y discusión técnica de la política económica, en los cuales existen poderes judiciales fuertes e independientes del poder político, y en los cuales la administración pública cuenta con cuadros estables, de alta capacitación y muy respetados por la opinión pública. La Argentina carece de la mayor parte de estas características y esto se refleja en la baja calidad con que se formulan sus políticas económicas, lo cual incide sobre sus efectos limitados a la hora de estimular comportamientos económicos y sociales que generen resultados beneficiosos de largo plazo.

Las políticas económicas y sociales en la Argentina son altamente inestables, como lo demuestran los vaivenes experimentados en los años noventa y dos mil. Hay múltiples ejemplos que reflejan esta volatilidad, pero quizás el más llamativo haya sido la secuencia de “privatización en los noventa” y “renacionalización en los dos mil” del sistema de jubilaciones y pensiones. Este ejemplo también refleja la poca relevancia que en la práctica tiene que un sistema de pensiones sea “privado” o “público” en comparación con determinantes más fundamentales de su funciona-

miento, tales como la capacidad de *enforcement* o de cumplir los compromisos a través del tiempo, capacidad que en última medida es pública en todos los casos.

Esta volatilidad y la falta de predictibilidad que genera son factores importantes que limitan el horizonte de los actores económicos y sociales y que impactan sobre los resultados. Conscientes de la escasa credibilidad, los formuladores de política a veces intentan aumentar la durabilidad de las políticas a través de la introducción de mecanismos de implementación extremadamente rígidos, como la Ley de Convertibilidad o el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos. Estas rigideces obviamente inducen altos costos cuando entran en tensión con la necesidad de ajustar las políticas a los nuevos estados de la naturaleza. Además, las políticas económicas en la Argentina suelen ser poco coordinadas y pobremente implementadas.

Todas estas características son consistentes con un equilibrio político de baja cooperación intertemporal en el cual aquellos que temporariamente detentan el poder lo explotan al máximo con perspectivas cortoplacistas y no construyen políticas ni instituciones que favorezcan los resultados de largo plazo. En el resto de esta sección se resumen las características del sistema político que llevan a este PFP tan miope.

Las arenas de formulación de políticas económicas en la Argentina son ocupadas por actores con escasos incentivos y pocos instrumentos para la elaboración de acuerdos de largo plazo que sean el resultado de un buen análisis y discusión de alternativas. En tal escenario, las estrategias no cooperativas que maximizan los beneficios individuales de corto plazo son la norma. Los líderes políticos argentinos tienden a llevar a cabo estrategias relativamente miopes, lo que maximiza su beneficio político de corto plazo y los beneficios económicos de corto plazo de determinados sectores. De este modo, generalmente sacrifican objetivos de largo plazo del país, debilitan las instituciones y generan problemas duraderos.

La Argentina es, de hecho, un arquetipo de formulación de políticas no cooperativo, lo cual explica el cortoplacismo, el uso de reglas inflexibles que deben violarse o romperse, la falta de capacidad de implementar reformas de política adecuadas a los problemas de las políticas previas y la falta de inversión en capacidades de producción de mejores políticas. La histórica inestabilidad política del país se ha combinado con ciertas características institucionales de la representación política y del federalismo fiscal para crear este escenario de formulación de políticas que impide el desarrollo de políticas eficientes de largo plazo.

El PFP en la Argentina puede caracterizarse, en líneas generales, de la siguiente manera (Spiller y Tommasi, 2010).

1. El Congreso Nacional no es una arena importante en la formulación de las políticas económicas.
2. El Poder Ejecutivo suele tener excesiva discrecionalidad para tomar acciones unilaterales. Este es el caso cuando las circunstancias políticas y fiscales le dan suficiente poder. En ciertos contextos adversos, como en las crisis económicas, se salta al otro extremo, en el cual el Ejecutivo es incapaz de manejar la política económica.
3. Los poderes políticos provinciales, especialmente los gobernadores, tienen gran poder político y la mayoría de los legisladores nacionales argentinos están subordinados a dichos poderes y tienen escasos incentivos a desarrollar políticas públicas de importancia nacional.
4. Los objetivos de muchos de estos actores suelen centrarse en el logro de privilegios fiscales para sus provincias.
5. Dados los incentivos de los ejecutivos de turno, de los legisladores y de los gobernadores provinciales, hay poca inversión en las capacidades de formulación de políticas en diversas áreas.
6. La burocracia no es un cuerpo efectivo al cual delegar la implementación técnica de los acuerdos políticos.
7. El poder judicial no cumple un papel fuerte como mecanismo de *enforcement* de los acuerdos políticos o de políticas.
8. Los actores no gubernamentales (es decir, grupos empresariales, sindicatos, trabajadores desempleados), al carecer de una arena suficientemente institucionalizada para realizar intercambios políticos, tienden a seguir estrategias que intentan maximizar los beneficios de corto plazo.

El Congreso argentino presenta capacidades de formulación de políticas públicas que son muy bajas, aun en comparación con sus pares latinoamericanos (Saiegh, 2010). Los legisladores argentinos no tienden a durar mucho en el Congreso, a especializarse en comisiones técnicas ni a demandar insumos técnicos de alto nivel. El Congreso es un lugar con baja institucionalización, tenido en baja estima por la opinión pública y ni siquiera constituye un escalón importante en las carreras políticas profesionales (Jones y otros, 2002).

Esta debilidad del Congreso se debe a una serie de factores que se refuerzan en el equilibrio político argentino. El sistema electoral argentino (que, entre otras cosas, es uno de los pocos en el mundo donde los distritos electorales coinciden con las provincias) deposita la conformación de las listas de candidatos al Congreso en las manos de los liderazgos políticos provinciales. Esto tiende a hacer que los legisladores no sean figuras con gran peso propio, sino antes bien peones en el juego político liderado por el Ejecutivo nacional y los gobernadores provinciales. Por otro lado, esta misma debilidad del Congreso en equilibrio refuerza y es reforzada por la tendencia del Ejecutivo de imponer casi de manera prepotente su presencia en el proceso de formulación de políticas nacional. Esto también es reforzado en equilibrio por la percepción por parte de los actores de la sociedad de que el Congreso no es la arena clave donde se deciden las políticas públicas.

La capacidad del Poder Ejecutivo de “comprar” las políticas que desea implementar, ya sea con fondos del federalismo fiscal o con otros instrumentos, depende también de la configuración política en cada momento. Actores político-institucionales, como el Congreso o los gobernadores, han tendido a utilizar una de dos estrategias extremas: una ha consistido en cooperar “ciegamente” con el Ejecutivo a cambio de algunos favores de corto plazo; la otra, la estrategia confrontacional, en hacer la vida del presidente tan difícil como sea posible. La elección entre estas dos estrategias se ha guiado por una combinación de consideraciones partidarias y de disponibilidad de recursos. Cuando el partido en ejercicio del Poder Ejecutivo no coincide con los colores de los gobernadores y/o las mayorías parlamentarias, así como cuando los recursos fiscales en manos del presidente son bajos y/o decrecientes, es más probable la estrategia confrontacional (un ejemplo notable de esto se vivió durante la crisis de 2001, en la cual los gobernadores y legisladores peronistas tuvieron comportamientos altamente no cooperativos con el gobierno de De la Rúa).¹⁰ Por el contrario, en épocas más “normales”, el intercambio de votos por *cash* es la estrategia predominante.

10 Han existido algunas instancias excepcionales de cooperación en algunos contextos extremos, como el que se dio luego de la caída de De la Rúa, momento en el cual el reclamo “que se vayan todos” ponía en jaque a toda la clase política y las tasas de pobreza superiores al 50% hacían temer estallidos mayores. En ese momento excepcional, el gobierno de Duhalde piloteó la crisis de gobernabilidad de 2002 con la cooperación de actores dentro y fuera de su partido. También de manera excepcional, dichos acuerdos mostraron al Congreso Nacional como arena.

En cualquiera de los casos, estos comportamientos reflejan la ausencia de incentivos para cooperar intertemporalmente en la construcción de políticas públicas efectivas.

LA EXPERIENCIA ARGENTINA: INESTABILIDAD Y MALAS REGLAS

La credibilidad es una condición necesaria para que las instituciones económicas puedan hacer su trabajo, y el régimen de políticas económicas no es una excepción. Si las normas contenidas en ese régimen son poco creíbles, su efectividad se diluye (Drazen, 2000). Los argumentos expuestos en la sección anterior indican que la credibilidad de las reglas es efectivamente un problema en nuestro país, y que ello se relaciona con las características de los escenarios donde transcurre el PFP.

En lo que sigue, utilizamos el esquema conceptual de la segunda sección para discutir la experiencia argentina en lo que hace a la etapa de implementación del proceso de políticas económicas. Utilizamos las nociones de régimen y espacio de políticas económicas como ejes de la argumentación para mostrar cómo opera la inestabilidad en el régimen de políticas económicas en relación con políticas específicas y en lo atinente a la competencia entre políticas dentro del espacio.

EL SÍNDROME DE DEBILIDAD

INSTITUCIONAL Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

El análisis de la tercera sección identificó dos problemas que alimentan la falta de credibilidad en nuestro país.¹¹ El primero es el problema de “cumplimiento de reglas” (*enforcement*): la baja capacidad del Estado para hacer cumplir las normas existentes, lo que está muy vinculado con dificultades para monitorear y controlar a las autoridades de aplicación del Ejecutivo e ineficiencia del Poder Judicial. El segundo es el problema de “inestabilidad de las reglas” debido a cambios frecuentes y no previstos en el marco institucional (al respecto, véase también el trabajo de Levitsky y Murillo, 2009). Esto se relaciona más con el Poder Legislativo: el Congreso –pero también otros escenarios–, donde el marco de inte-

11 Problemas relacionados con los dos ejes de variables que definen Acuña y Chudnovsky (2013) para el análisis de la capacidad institucional.

racción genera incentivos débiles para las transacciones políticas a largo plazo y fuertes para las de carácter *spot* (Spiller y Tommasi, 2010).

Nótese que estos dos problemas son distintos del problema de las “malas” reglas. Las instituciones económicas y las políticas pueden ser malas y al mismo tiempo creíbles si las autoridades logran generar la expectativa de que mantendrán y harán cumplir las reglas de juego. En realidad, cuando se produce esta combinación la situación puede ser decepcionante: el equilibrio malo puede perpetuarse y dar lugar a una *trampa* de bajo crecimiento (Wydick, 2008).

La cuestión que enfatizan implícitamente los estudios de política económica argentina es, justamente, la de evaluar la bondad de un régimen dado de políticas y dar frecuentemente por descontado que esas políticas son efectivas; es decir, creíbles. Esta también es una debilidad de algunos estudios de orientación institucional, que ponen el énfasis en las tradiciones legales y otros rasgos estructurales del marco institucional para explicar el mal desempeño asumiendo implícitamente que ese marco es percibido como estable por los agentes y se cumple (véase Acemoglu, 2008). En los análisis de este tipo se privilegia la identificación de las malas reglas que contiene el régimen de políticas con el objetivo de cambiarlas e inducir un equilibrio mejor. Las reformas aplicadas en los años noventa tuvieron esta inspiración; de hecho, todos los grandes programas de reforma desde la creación del Banco Central en los años treinta han tenido esta impronta en la Argentina.

Si el equilibrio es subóptimo debido a los problemas de incumplimiento o de inestabilidad de las políticas, más allá de cuán buenas sean estas, el primer paso para que sean efectivas es hacerlas creíbles. De lo contrario, los efectos esperados no ocurrirán, pues los agentes anticiparán que las políticas no serán aplicadas tal como se las anuncia, sea porque sus normativas no se cumplirán, sea porque serán reemplazadas en un plazo breve por otras reglas. Esto es letal sobre todo para las decisiones de largo plazo –como la inversión productiva, la creación de empleo de calidad y la selección de los vehículos de ahorro– así como también para el desarrollo de instrumentos para el manejo de riesgos. La falta de credibilidad lleva a equilibrios frágiles e inestables y, por ende, a horizontes de decisión más cortos y exacerbación de los problemas de azar moral.

Dado que en la Argentina los problemas de cumplimiento e inestabilidad son importantes, hay que hacer lugar en el análisis para los fenómenos de desequilibrio y crisis. En nuestro país, las crisis son muy frecuentes y la volatilidad es alta. Además, la literatura sobre el crecimiento ha aportado mucha evidencia respecto de que la volatilidad y las crisis son

en sí mismas impedimentos para el crecimiento, y ese es el caso de la Argentina.¹²

No es nuestra intención exagerar la distinción entre los problemas de malas reglas, incumplimiento e inestabilidad más allá de lo analítico. En la práctica, estos tres problemas suelen presentarse simultáneamente; además, el problema del incumplimiento suele afectar a todas las economías que muestran debilidad institucional. Esto último implica que la distinción de mayor relevancia no se refiere tanto al problema de incumplimiento como esencialmente al del grado de estabilidad de las reglas.

Para reflejar este punto, es útil concebir el problema de la debilidad institucional en términos de síndrome (Dixit, 2005), de conjunto de síntomas. Cuando el problema predominante es de malas reglas, esperaríamos que el síndrome tomara la forma de trampa de bajo crecimiento: la economía se mostraría incapaz de acelerar el crecimiento, pero al tratarse de un equilibrio sostenible no estarían necesariamente presentes síntomas como la inestabilidad macroeconómica y los conflictos distributivos agudizados. Existe un buen número de ejemplos de países estables y poco conflictivos que no crecen (véase Cepal, 2008). En cambio, cuando el problema básico es de inestabilidad institucional, el síndrome incluiría como síntomas la volatilidad macroeconómica (inestabilidad sistémica) y la conflictividad distributiva. Nótese que nada impide que una economía volátil muestre períodos de aceleración del crecimiento o “saltos” positivos en la tendencia inducidos por *shocks* fuertes. La evidencia empírica sobre economías volátiles indica que este tipo de *shock* es frecuente (Catao, 2007; Cepal, 2008). La marca distintiva de una economía volátil es que las aceleraciones del crecimiento, cuando ocurren, no cristalizan en un nuevo régimen de crecimiento sostenible. Albrieu y Fanelli (2008) brindan evidencia de que los *shocks* de tendencia son muy frecuentes en la Argentina y, sobre esa base, señalan que las fluctuaciones de este país son mejor descritas por una dinámica de “*go and fail*”, donde el problema es que las aceleraciones no se sostienen en el tiempo, y no tanto por una dinámica estacionaria tradicional de tipo “*stop and go*”, donde el problema son las fluctuaciones de corto plazo alrededor de una tendencia. Esta caracterización de la dinámica macroeconómica tiene consecuencias de política económica. En la visión de *go and fail*,

12 Sobre la volatilidad y el crecimiento, véanse Aizenmann y Pinto (2004), Catao (2007), Cepal (2008), Easterly y otros (2000); y sobre la Argentina, véase Fanelli (2008).

las iniciativas de reforma del régimen de políticas para evitar fenómenos que hacen insostenible el crecimiento (como la acumulación de deuda pública o los desequilibrios financieros) son tan necesarias como las políticas tradicionales cuyo propósito es estabilizar el ciclo alrededor de una tendencia dada (Cepal, 2008).

Chisari y otros (2007) utilizaron las herramientas aportadas por el enfoque de diagnóstico de crecimiento (Hausmann y otros, 2005) para caracterizar el tipo de síndrome que aqueja a la Argentina y llegaron a dos conclusiones. Primero, el crecimiento enfrenta el desafío de un síndrome de debilidad institucional caracterizado por la inestabilidad de las estructuras de gobernanza. Segundo, esa inestabilidad de las reglas está muy asociada con malas respuestas de política económica ante la ocurrencia de *shocks*, incluidos los *shocks* permanentes que afectan a la tendencia de largo plazo. Las respuestas no son de calidad porque las autoridades no suelen contar con espacio de política económica suficiente para lidiar con la necesidad de dar solución simultáneamente a las fallas de coordinación y a los conflictos distributivos creados por el *shock*.

Cuando las instituciones económicas y las políticas son inestables, los agentes deben tomar decisiones en el marco de una situación ambigua que está entre el orden y la anomia. Una situación en la que, por un lado, el marco institucional está suficientemente consolidado para evitar situaciones hobbesianas de guerra de todos contra todos pero, por el otro, las instituciones económicas que operan al abrigo de ese marco son frágiles y no pueden cumplir de manera eficiente con lo que se espera de una regla: coordinar y administrar conflictos. Desde el punto de vista económico, se trata de una situación de “anomia parcial”. No hay anarquía pero sí una situación de incertidumbre sobre el comportamiento futuro de los agentes que desalienta la cooperación, sea por fallas de coordinación, sea por exacerbación de los conflictos. Por supuesto, esta situación no es la más propicia para cimentar la legitimidad del orden económico constituido, lo cual tiene repercusiones directas sobre los escenarios de negociación política y el PFP.

Se puede concluir, entonces, que si el problema básico del régimen de política económica y de las políticas específicas que lo conforman es la falta de credibilidad, la prioridad es atacar esa dificultad para asegurar la efectividad de las reglas. Esto es al menos tan importante como identificar las malas políticas y cambiarlas. Las “buenas” políticas aplicadas en contextos institucionales débiles pueden agravar los problemas de credibilidad si no resultan sostenibles. Una gran cantidad de reformas

fallidas, inspiradas en el Consenso de Washington, mostraron este problema (Fanelli y McMahon, 2006).

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO Y LA INESTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS

La literatura sobre “diagnóstico de crecimiento” ha realizado aportes recientes interesantes en lo que se refiere a la aplicación del enfoque institucional a problemas de política económica en países emergentes, similares a la Argentina. Según este enfoque, los obstáculos al crecimiento relacionados con instituciones poco creíbles se manifiestan como:

- a) incertidumbre respecto de la apropiación futura de beneficios de la inversión por falta de seguridad en los derechos de propiedad; esto puede deberse tanto a fallas de gobierno (riesgo macroeconómico, incertidumbre sobre la carga tributaria y regulaciones) como de mercado (externalidades); y
- b) excesivo costo del financiamiento por alto riesgo crediticio y baja protección a los acreedores (Hausmann y otros, 2005).

Esto implica que la efectividad de la política económica para incentivar la inversión y el crecimiento variará de manera significativa en función de la confianza en las reglas. Si la seguridad jurídica es razonablemente buena, medidas de política apropiadas podrían ser suficientes para “empujar” a la economía hacia un nuevo equilibrio de mayor crecimiento. En cambio, si la desconfianza es alta, los recursos invertidos en esas políticas se desperdiciarán: no habrá inversión en la medida en que los emprendedores consideren probable que los beneficios sean expropiados.

Un mensaje central de este enfoque es que el efecto de desconfianza asociado con instituciones débiles es independiente de la orientación de la política. En función de este mensaje, no es de sorprender que en la Argentina fracasaran tanto “políticas industriales” de sesgo más intervencionista como las correspondientes al período de sustitución de importaciones, como políticas de “liberalización” de mercados, tal como las implementadas a fines de los años setenta y en los años noventa. En aquellos contextos en que los derechos de propiedad, la presión tributaria futura o el repago de las deudas son inciertos, las decisiones de inversión privilegian proyectos de corto plazo y la colocación del ahorro de largo plazo se destina a inversión en inmuebles o en activos externos. En todos los casos se sacrifican beneficios en aras de una mayor seguridad jurídica.

Dos ejemplos pueden contribuir a aclarar este punto en relación con el régimen de políticas. El primero: Brasil y México crecieron muchísimo más que la Argentina en la posguerra, aun cuando utilizaron por igual regímenes de políticas públicas inspirados en la sustitución de importaciones y otorgaron un papel activo al Estado. El segundo: luego de la crisis de la deuda de los años ochenta, Chile creció mucho más que la Argentina (y, ciertamente, más que Brasil y México) al aplicar políticas afines al Consenso de Washington, que también fueron implementadas en nuestro país, pero que culminaron en la crisis de 2001. Por supuesto, en ambos ejemplos la incertidumbre tuvo un papel. Los *shocks* recibidos por cada economía en los períodos ejemplificados fueron distintos en tipo y magnitud. Pero sería difícil explicar estas disparidades sólo recurriendo a esos *shocks* e ignorando el contexto institucional y el proceso de gestación e implementación de las políticas públicas. Por ejemplo, tanto la Argentina como Chile fueron muy golpeados por el *shock* de la moratoria mexicana que dio lugar a la crisis de la deuda, pero el desempeño posterior de Chile en términos de la calidad de sus políticas económicas fue muy superior. Más allá de la orientación de las políticas, lo cierto es que es posible señalar deficiencias en la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas en la Argentina que no se observaron en Chile (Fanelli, 2007).

También pueden detectarse indicadores del síndrome de inestabilidad institucional y de las políticas de baja calidad en los años dos mil, cuando a diferencia de décadas anteriores la economía argentina aceleró su crecimiento. La salida de capitales privados durante el período de crecimiento 2003-2010 llegó a 70 000 millones de dólares y el crédito al sector privado no ha llegado nunca a 15% del PBI. Estas cifras sugieren que existen dudas importantes respecto de la seguridad jurídica de la propiedad financiera entre los ahorristas (Fanelli y Albrieu, 2011).

Otro indicador que aporta evidencia en igual sentido es la inflación. La de la primera década de los dos mil está entre las más altas del mundo y es mucho más alta que la de todos los vecinos de la Argentina. Una inflación tan alta indica que la política fiscal está dominando a la monetaria. Asimismo, es probable que las agresivas políticas de redistribución de ingresos entre sectores y segmentos sea una de las causas de que la política fiscal sea dominante. No obstante, la dirección de la redistribución no está clara. Luego de ocho años de crecimiento y a pesar de un aumento del gasto social por habitante que se duplicó en dólares, la pobreza todavía afecta a alrededor de un cuarto de la pobla-

ción, lo que sugiere que la eficiencia de las políticas públicas para favorecer a los estratos de menor ingreso es baja (Fanelli y Albrieu, 2011).

En la tercera sección nos hemos ocupado del rol del PFP. En lo que sigue nos centramos en otra etapa que es crucial: la de la implementación, con especial énfasis en el espacio de política. Pero realizar un análisis exhaustivo de la etapa de implementación supera ampliamente los alcances de este trabajo. Por lo tanto, hemos seleccionado aquellas cuestiones que nos parecen más relevantes tanto para los problemas que enfrenta hoy la Argentina como para mostrar la forma en que puede utilizarse el marco conceptual de la segunda sección para examinar el proceso de política económica.

EL ESPACIO DE POLÍTICAS Y LAS FALLAS DE MERCADO

Entre los factores que señalamos en la segunda sección como fuentes de restricción para el espacio de políticas, en la Argentina las fallas de mercado tienen un rol protagónico por dos razones. Por un lado, esas fallas reducen la cantidad de instrumentos disponibles para hacer política —son especialmente importantes las fallas de mercado financiero—; por el otro, las fallas de mercado incrementan las demandas de políticas económicas en la medida en que la “mano invisible” deja mucho trabajo por hacer. Las tensiones que estas dos fuerzas encontradas generan sobre el espacio de políticas económicas pueden ser enormes ya que suele haber muchas políticas compitiendo por los mismos instrumentos y recursos. Un breve listado de las políticas más relevantes que se implementaron para satisfacer las demandas de paliar fallas de mercado resultará útil para ejemplificar la magnitud de la cuestión (citamos la falla de mercado que justifica el objetivo de política y los instrumentos).

Políticas de crédito

Justificación del objetivo: falla de mercado financiero que se expresa como alto costo del crédito y racionamiento a empresas —sobre todo las de tamaño menor y los emprendedores—, familias —crédito hipotecario— y provincias. Instrumentos utilizados: van desde subsidios de tasas hasta la utilización de la banca oficial (Banco Nación, en especial para el sector agropecuario), bancos especializados (Banade, Bice, Hipotecario) o, directamente, el Banco Central (nacionalización y dirección del crédito).

Políticas “industriales”

Justificación del objetivo: industria naciente, fallas de coordinación para explotar las economías de escala estáticas y dinámicas, incentivos débiles para innovar. Instrumentos utilizados: gran variedad y número, desde la alta protección mediante tarifas, cuotas y prohibiciones hasta todo tipo de beneficios tributarios; desarrollo de un sistema nacional de innovación.

Políticas “regionales”

Justificación del objetivo: integración física y facilitar economías de aglomeración. Instrumentos utilizados: coparticipación de impuestos, asignación del gasto federal, “promoción industrial” mediante la exención tributaria.

Políticas de “infraestructura”

Justificación del objetivo: fallas en la coordinación de inversiones complementarias; racionamiento de crédito privado. Instrumentos utilizados: inversión pública, planeamiento estratégico, incentivos al sector privado de varios tipos.

Por supuesto que a esta lista hay que agregar las políticas económicas “clásicas” asociadas con la producción de bienes públicos tradicionales y la estabilización de la economía. La persistencia en el tiempo y la variedad de políticas utilizadas históricamente sugieren que en la Argentina las demandas para dar solución a fallas de mercado son un componente *estructural* del sistema económico. Sin duda, no ignoramos que existen discusiones no cerradas en cuanto al nivel óptimo de intervención. Pero el punto que deseamos remarcar es otro: desde un enfoque político no se pueden ignorar esas demandas, que son incentivadas por problemas reales. La falta de voluntad para llegar a consensos básicos en la etapa de PFP sobre estrategias para enfrentar el problema se ha traducido en cambios pendulares. Estos fueron desde una intervención asfixiante y poco profesional a experimentos de liberalización que se lanzaron sin atacar el problema básico de credibilidad de las reglas e ignorando que no es posible que los mercados o los Estados funcionen sin instituciones confiables.

El consenso básico que se requiere establecer en el nivel del PFP no se refiere tanto a la combinación exacta de intervención/liberalización como a los procedimientos para aprender de los errores de implementación de políticas sin tener que comenzar de la nada en cada intento. Los problemas a resolver son cómo desarrollar los mercados que faltan, qué

hacer durante la transición y cómo actuar en los casos en que no es posible utilizar mecanismos de mercado. La literatura económica no está lo suficientemente avanzada para dibujar un camino sin ambigüedades. Pero sí hay suficiente experiencia acumulada en la Argentina y, sobre todo, en el mundo emergente, para no repetir errores y para aprender más rápido. Desde este punto de vista, el diseño de buenas políticas es una tarea del desarrollo tan relevante como la de asegurar la acumulación de capital físico y humano. Por lo tanto, amerita ser considerada como una opción para la inversión de los recursos de la sociedad. Para el proceso de aprendizaje tiene importancia sustantiva el PEP; la etapa de evaluación.

EL ESPACIO DE POLÍTICAS Y LOS *SHOCKS*

Otro factor clave que incide sobre el espacio de políticas son los *shocks* asociados con la inserción internacional de la Argentina. El país concentra sus exportaciones en productos de origen primario y está conectado a los flujos internacionales de capital. Entonces, es muy sensible a los *shocks* de términos del intercambio y las mudanzas en las condiciones de los mercados financieros internacionales. La adaptación a estos *shocks* plantea necesidades de política económica que pueden demandar un uso intensivo de instrumentos y recursos que la mayoría de las veces no están disponibles o están asignados a otras políticas.

Si el régimen de políticas económicas estuviera en condiciones de generar suficiente espacio, el gobierno podría dar respuestas monetarias y fiscales “rutinarias” ante la ocurrencia de *shocks*, sin recurrir demasiado a la discrecionalidad. Hasta cierto punto, este es el caso de los países de la región que lograron instalar un régimen de objetivos de inflación y reglas fiscales para evitar que la política fiscal domine a la monetaria (véanse Chang, R., 2007, y Fanelli y Jiménez, 2009). Cuando la función de reacción del gobierno ante los *shocks* se puede anticipar, se refuerza la credibilidad de las políticas debido a que los agentes económicos internalizan la respuesta esperada del gobierno al tomar sus propias decisiones. De cualquier forma, incluso para los países que cuentan con regímenes bastante consolidados, como es el caso de Chile, es muy difícil eliminar completamente la discrecionalidad. Por ejemplo, este país y el resto de los que siguen una regla de objetivos de inflación se vieron obligados a realizar intervenciones ad hoc en el mercado de cambios con el objetivo de defender la competitividad en momentos de excesiva entrada de capitales o de *shocks* de términos del intercambio. Asimismo, las políticas de autoseguro basadas en la acumulación de reservas tampoco forman parte

de la ortodoxia de los objetivos de inflación. No obstante, debemos remarcar que a pesar de estas intervenciones ad hoc los regímenes no han perdido credibilidad. En realidad, es probable que el efecto haya sido el contrario: la confianza que había ganado el régimen en Chile, por ejemplo, era suficiente para que el sector privado interpretara correctamente la reacción del gobierno como una decisión necesaria ante *shocks* de magnitud inusual y no como un intento de engañar a los agentes privados.

La Argentina no ha estado en condiciones de establecer un régimen de política macroeconómica creíble en toda la posguerra. Ninguno de los regímenes instaurados pudo crear suficiente espacio para la política macroeconómica. En un contexto de falta de instrumentos, con frecuencia las políticas fiscal y monetaria compitieron por instrumentos y recursos no sólo entre sí, sino también con las otras políticas económicas antes mencionadas, orientadas a solucionar fallas de mercado. Una política que sufrió históricamente los embates de los ajustes fue la de inversión pública. Esto fue muy evidente en el contexto de los ajustes asociados con la crisis de la deuda en la década perdida de los años ochenta. Es más, en muchas ocasiones el espacio de políticas se achicó tanto que las autoridades optaron por tomar decisiones más profundas que simplemente reasignar recursos entre políticas: se modificaron instituciones económicas básicas, como los derechos de propiedad. El corralito y la pesificación asimétrica vinculados a la caída de la convertibilidad son ejemplos de este tipo en la Argentina reciente.

Para tener una visión completa del problema de la inestabilidad de las políticas en nuestro país es importante tener en cuenta que las limitaciones en el espacio de política operan tanto en el caso de *shocks* externos negativos como positivos. Como esto puede parecer paradójico, vale la pena resaltar los siguientes puntos.

Los *shocks* positivos no necesariamente generan mayor espacio de políticas. Si bien es cierto que amplían normalmente la disponibilidad de recursos del Estado y, con ello, el espacio de política, también lo es que suelen crear nuevas demandas de políticas económicas. Hay dos fenómenos que son particularmente relevantes: la “maldición de los recursos naturales” y la “enfermedad holandesa”. Ambos están relacionados con *shocks* positivos en los términos del intercambio y los grandes descubrimientos de recursos naturales.¹³

13 Para una definición de estos problemas asociados con los recursos naturales, véanse Sinnot y otros (2010) y Ocampo (2007).

La maldición de los recursos naturales se asocia a pujas por apropiación de rentas. Esas pujas suelen inducir modificaciones en el régimen de política económica y esto tiene el efecto de generar inestabilidad de reglas, lo cual alimenta el síndrome de debilidad institucional. Pero las disputas pueden afectar reglas más profundas, como los derechos de propiedad; por ejemplo, mediante la nacionalización o cambios compulsivos en los directorios como parte de estrategias de apropiación de rentas extraordinarias.

La Argentina ha mostrado este tipo de fenómenos en la década actual. El hecho más impactante se dio en el plano de la política fiscal: de la mano del *shock* de términos del intercambio la presión tributaria subió en diez puntos porcentuales del PBI hasta alcanzar el 33% del PBI al tiempo que este aumentaba más de 70%. De todos modos, el gobierno ha expandido tanto el gasto público (subió 9 puntos del PBI) por razones distributivas que en los últimos años también está recurriendo al impuesto inflacionario, que supera 2 puntos porcentuales del PBI.¹⁴ Un evento adicional asimilable a una situación de maldición de recursos, que operó en la fase PFP, fue el conflicto con el campo por los cambios en las retenciones. Luego de este evento, la salida de capitales se aceleró, síntoma que marcamos como indicador de la falta de credibilidad institucional. Otros hechos asociados con apropiación de recursos creados por el *shock* positivo de los términos del intercambio fueron los cambios en el régimen de uso de las reservas del Banco Central y el espectacular aumento de los subsidios a la energía y el transporte que pasaron en poco tiempo de menos de 1% del PBI a 4%.

El hecho de que la mayor recaudación se destinara en gran medida a satisfacer nuevas demandas, sin embargo, no es el único indicador de la presencia de un fenómeno de maldición de recursos. Otro hecho importante es que las demandas no se procesaron sin conflicto. El Congreso tuvo un rol reactivo antes que proactivo, en la distribución de las rentas extraordinarias, y el PFP tuvo lugar en gran medida en escenarios informales, como la calle. No es de sorprender, por lo tanto, que la mayor disponibilidad de recursos no se tradujera en mayor previsibilidad en el régimen de políticas. Muchas de las iniciativas fueron discrecionales y no anticipadas y, por ende, no fueron internalizadas *ex ante* en las decisiones privadas. Algunas medidas importantes fueron decididas sobre la marcha *pari passu* con el incremento del gasto público (Resolución 125,

14 Sobre la evolución fiscal de la Argentina, véase Albrieu y Cetrángolo (2011a).

cambio del destino de las reservas del Banco Central, nacionalización de las AFJP). Estas medidas no son otra cosa que la forma que tomó la dominancia de la política fiscal sobre el resto de las políticas, como la monetaria.

Los *shocks* positivos inducen fenómenos de enfermedad holandesa cuando se traducen en cambios de precios relativos que perjudican al sector transable, particularmente mediante la erosión de la competitividad del sector industrial. En este caso, la presión para cambiar el régimen de políticas se manifiesta como demandas para profundizar las “políticas industriales”, como incrementar la protección para reducir importaciones. Otras reglas que suelen afectarse son las que inciden sobre las relaciones del trabajo: reducción de impuestos para compensar los aumentos de costos. Este tipo de políticas se implementó para compensar la apreciación cambiaria tanto en el período de la “tablita” de 1978-1981 como en el de la convertibilidad, y por idénticas razones: reducir los costos domésticos. Estas políticas generan inestabilidad en las reglas de juego para solucionar problemas de corto plazo. Normalmente no resultan creíbles porque los empresarios anticipan que serán revertidas si cambia la orientación del gobierno.

En los años dos mil, a pesar del *shock* externo positivo, la enfermedad holandesa no operó de manera sustancial. En esto tuvieron un rol significativo la enorme magnitud de la devaluación de 2002 y la política posterior de autoseguro basada en la acumulación de reservas. Los dos mil, sin embargo, también aportan evidencia interesante al respecto. Luego de 2007, la política fiscal comenzó a dominar a la monetaria. Como las autoridades no podían recurrir a instrumentos monetarios, comenzaron a utilizar la política cambiaria con objetivos antiinflacionarios y, con ello, el gobierno debió renunciar al objetivo de mantener un tipo de cambio real competitivo. El tipo de cambio real comenzó a apreciarse. Esto plantea un cuadro interesante ya que las demandas distributivas asociadas a la maldición de los recursos terminan amenazando con generar una enfermedad holandesa.

LA IMPLEMENTACIÓN DEFECTUOSA Y LA CRISIS

Otra causa frecuente de implementación defectuosa que se termina traduciendo en cambios inesperados de reglas de juego se asocia con la incertidumbre de modelo. La convertibilidad es un buen ejemplo respecto de este punto. Cuando se implementó el régimen en 1991, el gobierno esperaba que la tasa de inflación cayera de manera más

o menos automática una vez que los agentes privados internalizaran en sus decisiones la “lógica” de la convertibilidad: bajo un tipo de cambio fijo inamovible, la tasa de inflación doméstica debe ser igual a la internacional. Sin embargo, la reacción del sector privado no fue tan rápida como se esperaba y, durante el período de convergencia, se acumuló una inflación superior al 50%. Esto representó una enorme carga para la competitividad que, en definitiva, se tradujo en excesivo déficit de cuenta corriente y en un cambio abrupto de régimen cambiario en 2002. Podríamos multiplicar los ejemplos de “incertidumbre de modelo”, pero el mencionado es suficiente para subrayar la relación entre esa incertidumbre y las mudanzas *ad hoc* en los regímenes para acomodarse a presiones que se acumulan bajo la forma de desequilibrios fiscales, financieros o externos y dan lugar a fenómenos de dominancia.

Cualquiera sea la razón, lo cierto es que los cambios de régimen tienen consecuencias deletéreas sobre la confianza al reducir la capacidad de las autoridades para coordinar el sistema económico. Un último punto a subrayar al respecto es que la gravedad de la descoordinación y, por ende, del desequilibrio que se puede generar en el sistema no es independiente del segmento que es afectado por los problemas de mala implementación y falta de efectividad de las políticas. Un sistema es un arreglo funcional cuya característica específica es complementariedad estratégica entre sus segmentos. Por lo tanto, si la calidad de las decisiones en un segmento determinado se ve afectada, ello generará efectos de derrame (externalidades) sobre otros. En este sentido, los errores de coordinación de decisiones tienen una tendencia natural a expandirse y, cuanto mayor es el efecto de derrame, mayor es la probabilidad de que el problema devenga en sistémico. Por ejemplo, si se afectan los derechos de propiedad, tanto el sistema financiero como las cadenas de distribución de televisores se verán afectados. De todos modos, está claro que los efectos de derrame asociados al sistema financiero serán muy superiores.

Si el segmento afectado por el desequilibrio tiene capacidad de inducir efectos de derrame muy fuertes, se puede generar una crisis. En la Argentina, hay numerosos ejemplos de crisis sistémica disparados por desequilibrios en dos segmentos clave por los efectos de derrame que provocan: el sistema financiero y las cuentas fiscales. En el último cuarto del siglo pasado, el país sufrió dos crisis financieras severas, en 1980-1981 y 2001-2002, así como dos eventos de no sustentabilidad de la deuda pública (véase Chisari y otros, 2007).

De lo anterior surge que una *crisis económica* es una situación de des-coordinación sistémica provocada por la inestabilidad de las reglas de juego. Es una situación de anomia parcial que tiende a convertirse en una situación de anomia general. Como esto generaría un caos económico, las crisis suelen ir acompañadas de medidas draconianas de ajuste y violación de derechos de propiedad orientadas a restablecer *algún* equilibrio. Además de destruir instituciones existentes y agregar peso futuro en la mochila de la desconfianza, las crisis que se sucedieron en la Argentina desde 1975 en adelante tuvieron como consecuencia un empeoramiento de la distribución del ingreso y un aumento de la pobreza, que se ubicó en niveles estructuralmente más altos. Este hecho también incide sobre las dimensiones del espacio de política en la medida en que aumenta la demanda de políticas compensadoras.

La crisis de la convertibilidad es un buen ejemplo de cómo los fenómenos de dominancia pueden escalar hasta generar una crisis, con las consecuencias distributivas ya señaladas. Luego de la década de 1980, cuando los grados de libertad para hacer políticas fueron muy limitados, en los años noventa el espacio de autonomía de políticas se amplió y fue utilizado sobre todo para implementar reformas estructurales que buscaban reanimar el crecimiento. En realidad, las autoridades trataron de desentenderse de la política anticíclica mediante la implementación de un esquema afín a una caja de conversión (el plan de “convertibilidad”). Este esquema tenía la ventaja de requerir muy poco en términos de discrecionalidad pero, en compensación, era muy demandante en términos de evitar fenómenos de dominancia tanto fiscal como financiera. El esquema fue muy efectivo para reducir la inflación pero terminó por colapsar debido, justamente, a que una política fiscal fuera de línea (alimentada, entre otras cosas, por las provincias) terminó por dominar al régimen de convertibilidad. En el mismo sentido actuaron las deficiencias en el diseño de las regulaciones del sistema financiero que permitieron, por un lado, una exposición excesiva al riesgo cambiario de los tomadores de crédito y, por el otro, una toma excesiva de riesgos asociados con las obligaciones del gobierno por parte de los bancos. La experiencia terminó con una crisis financiera y el *default* de parte de la deuda pública (véase Chisari y otros, 2007). Los niveles de pobreza subieron al extremo de afectar a la mitad de la población en el momento de la crisis.

**REFLEXIONES FINALES: SOBRE LAS INSTITUCIONES
Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO**

En este trabajo hemos argumentado que el marco institucional es la matriz que da forma a los regímenes de política y que la política económica debe concebirse como un proceso, antes que como un acto. Para el análisis, el proceso se dividió en tres etapas: la formulación, la implementación y la evaluación, y se estudió de qué manera se vincula cada etapa con las instituciones de orden superior.

Para controlar el proceso de las políticas con el fin de incidir sobre el sistema económico se requieren reglas que fomenten los comportamientos cooperativos, y esa es una tarea eminentemente política. Uno de los puntos subrayados en este trabajo es que hay configuraciones de escenarios políticos que son más propicias que otras para generar la cooperación. En este sentido, la calidad de las instituciones y las políticas se mide por la capacidad para procesar conflictos, agregar preferencias e intereses, y llegar a resultados cooperativos. Los escenarios no cooperativos se caracterizan por generar políticas públicas que carecen de características tales como la estabilidad, la flexibilidad, la consistencia y la legitimidad, que son esenciales para el logro de los resultados esperados en el largo plazo.

Una conclusión central es que, en la Argentina, la inestabilidad de las reglas y la consecuente falta de credibilidad han sido obstáculos de peso para el logro de los cambios en las conductas privadas y de los segmentos con autonomía dentro del Estado –como las provincias– que las sucesivas políticas se propusieron inducir.

El marco institucional no ha sido propicio para establecer acuerdos de largo plazo entre actores políticos y sociales clave para contar con regímenes de política consistentes, capaces de proteger el espacio de política económica del avance de otras políticas o de las presiones de *lobby*. Por ello, no puede descartarse la hipótesis de que si las políticas implementadas en la segunda mitad del siglo XX hubiesen sido menos audaces en sus cambios de orientación y contenidos, y hubiesen puesto más énfasis en crear condiciones institucionales que las hicieran creíbles y aseguraran espacios de política suficientemente amplios para hacerlas implementables, probablemente hubieran sido más efectivas para mejorar el desempeño económico.

No son pocos los analistas que, además de proponer ciertos contenidos y orientaciones de política económica, enfatizan que ninguna política puede lograr sus objetivos si no se aplica en forma consistente durante

un período prolongado. Más específicamente, políticos, hacedores de política e investigadores de temas económicos han expresado que sería necesario adoptar un conjunto de “políticas de Estado”. Estas consistirían en un número reducido de iniciativas que buscarían cumplir con objetivos económicos estratégicos de largo plazo y consensuados. Los objetivos deberían ser establecidos teniendo en cuenta de manera relevante las consideraciones técnicas y los actores políticos deberían comprometerse a facilitar los recursos e instrumentos para implementar las políticas, cualquiera fuese el color del gobierno de turno.

La idea es atractiva cuando se piensa en lograr coherencia. Sin embargo, al tratar de imaginar cómo sería su contexto de aplicación, se revela que la misma adolece de falta de especificidad. En este sentido, no hay que perder de vista dos hechos. El primero es que las políticas no son decisiones de un solo individuo u organización, sino que surgen de procesos de interacción política que tienen lugar en diferentes escenarios, desde el Congreso hasta las calles, pasando por el Mercosur y el FMI. El segundo es que esos escenarios están directamente determinados por el marco político institucional y cultural que los contiene, además de insertarse, por supuesto, en una determinada estructura económica, social e internacional. Según la configuración institucional de los escenarios, las decisiones colectivas estarán o no en línea con los objetivos de las políticas de Estado y, además, su grado de implementación estará en función de la capacidad de las autoridades para hacer cumplir las reglas de juego y movilizar los recursos e instrumentos necesarios para crear espacios de política económica de tamaño suficiente.

Cuando se evalúa el problema con esta perspectiva, surge que una propuesta sobre políticas de Estado debería estar en condiciones de responder las siguientes preguntas. ¿Cómo sería el proceso de toma de decisiones colectivas si existieran diferencias de enfoque entre los actores políticos o incertidumbre de modelo? ¿En qué escenarios institucionales tendrían lugar las negociaciones y los acuerdos entre esos actores? ¿Cómo se lograría un espacio de política económica de suficiente dimensión para asegurar la implementabilidad y la gestión? ¿Sobre la base de qué parámetros y principios se evaluarían los resultados y cómo se decidirían las correcciones en el rumbo? Un conjunto de políticas de Estado que no tomara en cuenta estas preguntas, no sería viable, más allá de las virtudes de su contenido.

Lograr políticas económicas que reúnan las características de consistencia de las políticas de Estado requiere de instituciones formales e informales que generen escenarios de interacción estratégica apropiados para

inducir la cooperación entre los actores involucrados. La cooperación es central para movilizar los recursos, tanto económicos como políticos, que son necesarios para que las decisiones colectivas se hagan efectivas y tomen la forma de políticas económicas creíbles, capaces de influir en la forma esperada sobre las conductas de los agentes económicos. Para este enfoque, las políticas públicas surgen de un proceso de interacciones estratégicas entre actores sociales, y no de la decisión autónoma del Estado. Cuando la discusión sobre ellas pasa por alto la complejidad de la relación estímulo-respuesta y de los procesos de acción colectiva, el resultado es concebir al “Estado” como un sujeto, como un ente con una volición propia, que se genera de alguna forma dentro de una caja negra.

Durante mucho tiempo la teoría económica pecó de simplicidad al asumir esta visión, que atravesaba transversalmente todas las escuelas de pensamiento, desde el Estado Planificador hasta el Estado Benevolente de la economía del bienestar neoclásica. Pero lo cierto es que la evidencia analizada indica que en la Argentina el Estado no cuenta con autonomía y benevolencia suficientes como para implementar políticas de Estado. Recomendar políticas de Estado sin especificar el marco institucional apropiado implica ignorar los importantes avances que la economía y las ciencias políticas han realizado en los últimos treinta años. Las políticas de Estado son el resultado, y no la causa, de las interacciones estratégicas necesarias para lograrlas. Si se ignora este hecho, se corre el riesgo de incurrir en la falacia de recomendar salud. Un diagnóstico útil debe incluir la especificación de qué protocolos y estrategias deberían seguirse para superar la enfermedad y no limitarse a describir cómo sería un organismo sano. Cuando se trata de decisiones colectivas, los protocolos y las estrategias pertenecen al campo de las instituciones y los juegos de acción colectiva.

En resumen, si bien está lejos de nuestra intención quitarle importancia a la discusión de los contenidos de las políticas y a la necesidad de contar con políticas de Estado, lo cierto es que en la Argentina ha habido escaso debate sobre el proceso de formulación e implementación de las decisiones colectivas en el campo de la economía. De aquí que tomar tal proceso como un objeto de estudio en sí mismo al abordar el estudio de las políticas económicas parece una buena estrategia.