

¿Que instituciones se necesitan para un crecimiento equitativo y sustentable?

MARTÍN KRAUSE, ALBERTO BARBEITO, MARCELO RESICO

Revista Valores en la Sociedad Industrial
Año XXIV • N° 67 • Diciembre 2006: 20-32

A continuación presentamos las ponencias del panel “¿Qué instituciones se necesitan para un crecimiento equitativo y sustentable?” organizado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina (UCA), que tuvo lugar el pasado 7 de septiembre. El panel fue coordinado por el Director del Departamento de Economía de la Universidad, el Dr. Patricio Millán, y estuvo integrado por Martín Krause, profesor de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), por Alberto Barbeito, Investigador Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), y por Marcelo Resico, investigador de la UCA. Los autores abordaron la temática desde un enfoque histórico, desde el análisis de la lógica interna de las instituciones y sus principios, y, especialmente, desde la perspectiva económica, sin dejar de hacer una reflexión final acerca del caso argentino.

I. Ponencia de Martín Krause

Respecto a la pregunta sobre cuáles son las instituciones que mejor permiten crecimiento económico, equitativo y sustentable, cuestión que convocó esta reunión, debo decir que hace ya mucho tiempo el filósofo David Hume formuló una respuesta sintetizada en tres leyes: la estabilidad de la posición, el cumplimiento de los contratos y el honrar las promesas. Según esta postura

cualquier sociedad que cumpliera con estas tres leyes básicas iba a prosperar, a progresar y a cumplir con esos objetivos. El problema, sin embargo, es que es difícil cumplir con esas tres leyes. Son fáciles de enunciar pero muy difíciles de cumplir, particularmente en un caso como el de nuestro país.

En la actualidad podemos ver que la economía institucional se ha puesto de moda, el papel y la importancia de las instituciones son señalados ahora en muchos ámbitos, incluso, y en particular, en los organismos internacionales. Asimismo existen intentos de formular cierto tipo de mediciones –por mi parte, estoy trabajando en un proyecto de este tipo– que permitan establecer alguna forma de indicador de la calidad institucional, aunque la verdad es que es un concepto bastante difícil de enfocar desde esa perspectiva. Sin embargo, lo que uno observa a través de la experiencia histórica y el análisis de distintos indicadores es que esta sabiduría de David Hume se presenta constantemente en todos los países que han alcanzado altos niveles de desarrollo y de calidad de vida.

1. Algunas hipótesis sobre las causas y formas del cambio histórico

Respecto al derecho de propiedad, ésta es una institución básica sin la cual la vida en sociedad sería imposible; lograr credibilidad respecto al respeto del derecho de propiedad es una cuestión sustancial. Tomemos el caso de Douglas North, es interesante ver la evolución que tuvo su pensamiento. En

sus primeros libros, el cambio histórico es explicado básicamente en términos de cambios en los precios relativos que disparan cambios institucionales. En sus libros más recientes –sobre todo el último libro, de un año atrás– su visión ha cambiado, un cambio que ya había introducido anteriormente y que lo lleva a darle un papel predominante a las ideas y los valores que predominan en la sociedad. Ciertos valores, ciertas ideas hacen posible la evolución de determinadas instituciones que luego son las que, a su vez, permiten el florecimiento del desarrollo económico. Ésta es una de las hipótesis.

Hay otras que creo que vale la pena mencionar aquí que son tremendamente interesantes. Por ejemplo, el recomendable libro de Jarret Diamond, de bastante difusión en la actualidad, que se llama *Armas, gérmenes y acero*. Allí plantea una hipótesis muy interesante acerca de la evolución del planeta en los últimos diez mil años –es decir, se toma un plazo prolongado–. En él, entre otras cosas, se tratan desde cuestiones biológicas y de la disponibilidad de animales domesticables en determinadas zonas, hasta el desarrollo que tuvieron cierto tipo de semillas, pasando por cuestiones institucionales e incluso geográficas que hacen a la diferencia entre Europa y China en la Edad Media.

Uno de los argumentos centrales es explicar por qué Europa se desarrolló –que es en última instancia una de las preguntas que estamos tratando de responder aquí cuando nos referimos a las instituciones que permiten el crecimiento económico– y por qué no otras regiones. Diamond se hace esta pregunta que implica, a su vez, nada menos que hacerse una idea de por qué Europa invadió o conquistó América y no América a Europa. ¿En definitiva, por qué sucedió esto de esta manera? Una de las respuestas que el libro plantea es que Europa, tal vez por cuestiones geográficas o políticas o históricas, era un continente de pequeñas unidades gubernamentales que crearon un mecanismo de competencia institucional, que me parece de fundamental importancia.

Desde mi punto de vista, la pequeña unidad gubernamental permite lo que Albert Hirschman señala con los términos de

“*exit*” y “*voice*”. Fundamentalmente permite el *exit*, es decir, la salida más fácil de lo que es intentar “salir” de una unidad institucional grande. Y esa capacidad de salida, entonces, genera un proceso de competencia en aquello que de otro modo sería un monopolio. Sabemos que el gobierno por definición es el monopolio de la coerción, pero cuando en economía nos referimos al monopolio, lo hacemos como antítesis de la competencia. Sin embargo, como argumentan varios especialistas sobre la Europa de la Edad Media, esas instituciones, que eran monopólicas en el nivel regional en el cual estaban ubicadas, se encontraban, por otra parte, en competencia por la movilidad, por el *exit*. Ni el crecimiento económico moderno, ni el capitalismo, nacen con el Renacimiento, sino antes, allá por los años 1000 a 1200 –de hecho la Carta Magna es del año 1248–. Esa competencia institucional es la que va generando calidad institucional, y es lo que le permitió la gran diferencia a Europa.

2. Globalización, competencia y calidad institucional

Yo creo que este concepto se traslada particularmente a la situación del mundo actual cuando hablamos de globalización. En este caso, en última instancia, lo que estamos diciendo es que está aumentando la competencia de los marcos jurídicos en el mundo, los factores tienen mayor movilidad y la gente se desplaza. Es conocido el famoso dicho “La gente vota con los pies”; hay que ver de dónde quiere salir y a dónde quiere entrar, es ahí donde encontramos, a *grosso modo*, un indicador relevante acerca de la calidad institucional de los países. Los capitales se desplazan ahora en cuestión de segundos haciendo un “click” con una computadora, las ideas fluyen mucho más fácilmente ahora que tenemos Internet y todos los otros medios de comunicación. La globalización en última instancia es una mayor movilización de factores, e implica una mayor competencia institucional. Esta competencia institucional, que nos impone entonces el mundo globalizado, les permite a aquellos que tienen buena calidad estar ganando esa competencia.

No debe extrañar que los países que han alcanzado altos niveles de vida, son aquellos donde más se respetan estas instituciones básicas de las que hablaba Hume. Y creo que aquí, obviamente, es donde la Argentina pierde la competencia. Si le preguntamos a un argentino dónde hay que competir en términos de fútbol, el argentino dice en el mundial obviamente, y “En segundo lugar ¿dónde más habría que competir?”. “Y en segundo lugar, la Copa América”. Y en tercer lugar, tal vez la copa MERCOSUR. Pero si a un argentino se le pregunta comercialmente dónde habría que competir, seguramente su respuesta es inversa, y diría que tal vez en el MERCOSUR primero; alguno un poco más osado hablaría de América; solamente unas pocas personas como yo plantea que hay que abrirse a todo el mundo. La respuesta a eso, para mí, es porque no nos tenemos confianza, sabemos que no podemos competir en el mundo, y no podemos competir porque no tenemos buena calidad institucional; y esto no es bueno. No estoy hablando solamente de la situación actual, esto viene de los años 90, de los años 80, incluso de los años 70. Si me permiten ponerle una fecha puntual, y esto es siempre un tanto arbitrario, yo propondría una fecha que los abogados tienen muy presente porque lo estudian varias veces durante la carrera, que es la del famoso fallo Ercolano de la Corte Suprema.

Ése es el fallo por el cual la Corte aceptó que el gobierno argentino pase de tener el poder de policía restringido a lo que se llama el poder de policía amplio, en otras palabras, a poder intervenir en la economía de la forma que le parezca, y en cualquier mercado, y regular cualquier cosa en virtud de una supuesta emergencia. Es más, permítanme desarrollar un poco más lo increíble de las consecuencias de este fallo. ¿Qué es lo que le pasaba a Ercolano?

Situémonos por el año 1922, después de la primera guerra, éste era un país de inmigrantes, había un incremento importante de la población. En una ciudad como Buenos Aires el mercado de viviendas es un mercado que tarda en responder. Hay que construir las viviendas, los alquileres empiezan a subir, como suben los alquileres entonces el gobierno se preocupa –algo parecido a

lo que pasa actualmente– y cuando el gobierno se preocupa, en ese caso el gobierno de Irigoyen, dispone un congelamiento de alquileres por dos años. El propietario se presenta a la justicia y su caso llega hasta la Corte Suprema, y ésta cambia la doctrina del poder de policía restringido por la del poder de policía amplio argumentando estar en una situación de emergencia. Esta es una de las razones por la que hace falta que los abogados estudien economía y economía institucional, el argumento que pone la Corte es que había un monopolio en el mercados de los alquileres.

Yo me pregunto cómo puede haber un monopolio en el mercado de los alquileres, sin embargo ése es el argumento que la Corte Suprema da. Esto es antes del golpe de 1930, que por supuesto también contribuye, pero personalmente creo que a partir de este caso cambia esencialmente la calidad de las instituciones. En la década del 30 también se modifica radicalmente la política de federalismo fiscal que venía de la Constitución, y era una política de separación de fuentes. En la década del 30 comenzamos a tener la coparticipación federal, que nos acompaña hasta estos días y yo creo que ahí se empiezan a dar dos jalones fundamentales en el deterioro de la calidad institucional en la Argentina.

Retornando a mi línea de exposición principal creo que, en definitiva, el mundo nos muestra que aquellos países que cumplen esas tres leyes básicas y fundamentales, que mencioné al principio, son los países que prosperan y atraen capitales. Fíjense ustedes en los casos de países como China y la India. Ellos han sabido aprender y han podido garantizar la estabilidad de la propiedad, han sido muy efectivos en atraer enormes, millonarias cantidades de inversiones que le permiten hacer ahora milagros, para la maravilla o el asombro de todos los que miramos lo que está pasando. Sin embargo y finalmente, el desarrollo de la calidad de las instituciones es el resultado de largos procesos evolutivos. Las instituciones adecuadas no son fáciles de construir, pero un elemento fundamental son los valores que predominan en una sociedad. Si en una sociedad predominan valores contrarios a estos tres principios mencionados entonces,

ciertamente, la misma va a tener instituciones acordes con ellos y por tanto contrarios a un verdadero desarrollo. Gracias.

II. Ponencia de Alberto Barbeito

Buenas tardes. Comienzo manifestando que en el tiempo disponible prefiero centrar mi presentación en la cuestión de la equidad, que es una de las problemáticas planteadas para el panel. Hablar de equidad significa hablar del acceso a las oportunidades de vida. En las economías capitalistas o de mercado, el acceso a las oportunidades de vida está determinado en gran medida por la disponibilidad de poder adquisitivo y, por lo tanto, lleva a interrogarse sobre la distribución del ingreso. Qué ha venido sucediendo con la distribución del ingreso en los últimos tiempos, parece un tema bastante conocido. Sin embargo, creo que vale la pena destacar algunos aspectos.

1. Seguridad socioeconómica: su historia

En primer lugar, las evidencias empíricas marcan una tendencia clara hacia una creciente concentración de los ingresos. La distancia entre los más ricos y los más pobres se ha profundizado, y los sectores de ingresos medios se ha reducido. Al mismo tiempo, las fronteras o límites entre los grupos perceptores de ingresos se van haciendo cada vez más rígidos. Es decir, la pirámide social ha perdido porosidad o permeabilidad en términos de movilidad social. La tendencia es a que los grupos de ingresos sean más rígidos, en desmedro de la movilidad social.

Cabe destacar que se trata de fenómenos generalizados, por lo tanto de carácter estructural, cuyas excepciones no hacen más que confirmar la regla. Entre estas excepciones podríamos citar a los países escandinavos. En cuanto a la Argentina, si alguna singularidad puede marcarse es la celeridad e intensidad alcanzada por el proceso de regresión distributiva.

Frente a estas características, resulta evidente el fracaso de las instituciones en base a las cuales se pretende gestionar de manera más equitativa el acceso a las

oportunidades de vida. Creo que en este punto hay que preguntarse acerca de la lógica de las instituciones vigentes en la materia. Al respecto me parece oportuno ensayar un breve repaso histórico a partir del cual sacar algunas orientaciones válidas para nuestro debate.

Estas instituciones tuvieron origen hacia mediados del siglo pasado y comandaron el proceso distributivo de las economías capitalistas casi hasta la actualidad. ¿Cuál fue el contexto histórico que le dio origen? En primer lugar, el mundo desarrollado salía del conflicto bélico y se enfrentaba a la imperiosa necesidad de reconstruir el sistema productivo y el tejido social. El desafío era doble: acumular capital para reconstruir las infraestructuras productivas básicas y, al mismo tiempo, atender a las necesidades de las masas castigadas por el prolongado conflicto bélico. Además, eso sucedía en un contexto de alta conflictividad, política, social e ideológica, en donde las bases mismas de sustentación del sistema capitalista se veían desafiadas. La salida se plasmó a través de la construcción de un acuerdo social, una suerte de pacto distributivo cuyas bases contemplaban concesiones recíprocas entre el capital y el trabajo.

Por el lado de los trabajadores, se reconoce la legitimidad del capital y de la ganancia como retribución del mismo. Por el lado del capital, se asume el riesgo como un elemento propio y la seguridad pasa a ser reconocida como atributivo esencial de los trabajadores. En síntesis: la seguridad social como garantía para el trabajo y el riesgo como factor propio del mundo de los negocios. De aquí también proviene la terminología económica que nos habla de capital de riesgo, inversión de riesgo, etc.

A partir de estos acuerdos básicos se fueron desarrollando una serie de instituciones orientadas al objetivo de la seguridad. Antes de avanzar en este aspecto, vale destacar una enseñanza: la problemática distributiva se considera en simultáneo con la acumulación y el crecimiento. Esto refuta el argumento de que “primero hay que crecer y luego ver cómo distribuir”. Por el contrario, el acuerdo social de salida de la posguerra se estructura fundamentalmente a partir de reglas de juego e instituciones que procuran compatibilizar ambos fenómenos.

2. Los principios de la seguridad socioeconómica

¿A través de qué principios básicos e instituciones se articula la idea de la seguridad socioeconómica? En primer lugar, mediante la seguridad en el empleo. He aquí entonces el papel central de las políticas de pleno empleo y la funcionalidad de los instrumentos de estímulo a la demanda efectiva, típicas del paradigma keynesiano. La seguridad en el acceso al empleo se identifica popularmente como “el derecho al trabajo”, lo cual implica no sólo seguridad de acceder a un puesto de trabajo, sino también seguridad en cuanto a disponer de ingresos y de poder de compra en el mercado. En suma, el empleo como vía de acceso a las oportunidades de vida.

El papel del Estado es el de garante de este acuerdo básico, lo cual significa, fundamentalmente, el compromiso de sostener políticas tendientes al objetivo de garantizar el pleno empleo (o niveles próximos) así como también introducir instituciones complementarias destinadas a cubrir fallas “coyunturales” o “friccionales” en el cumplimiento del objetivo del pleno empleo. Tal es el caso de instituciones como el seguro de desempleo. Al mismo tiempo, se desarrolla todo un conjunto de instituciones centradas en la idea de la seguridad laboral: seguridad en el puesto de trabajo (predominio de contratos laborales de tiempo indefinido, etc.); seguridad en las condiciones de trabajo (límites a la jornada laboral, restricciones y/o prohibiciones del trabajo nocturno, el trabajo femenino, el trabajo infantil, etc.). Se desarrolla toda una normativa institucional tendiente a garantizar ciertas formas de seguridad de las condiciones de trabajo, en la reproducción de las capacidades laborales, en la voz y representación de los intereses de los trabajadores (legitimación de la actividad sindical, derecho de huelga, etc.).

Por último, pero no menos importante, tenemos las instituciones orientadas a la seguridad en el ingreso mediante normas referidas al salario mínimo legal, la negociación colectiva periódica, el sostenimiento o la actualización del salario real, etc. Incluso, seguridad extendida más allá de la propia

actividad laboral de los activos, alcanzando en la vida pasiva (sistema provisional o de retiro) y, adicionalmente, a miembros dependientes del trabajador adulto como lo es la aplicación de algunas formas de asignación de ingreso en función del tamaño y composición del grupo familiar. De manera estilizada, estas instituciones condujeron el proceso distributivo durante casi medio siglo y son las que hoy se muestran incapaces de sostener condiciones de equidad medianamente aceptables.

3. La incapacidad actual de gestionar un proceso distributivo razonable

Veamos entonces si analizamos los dos supuestos básicos que hay detrás de este modelo estilizado de organización social. En primer lugar, el supuesto del pleno empleo o de niveles próximos al mismo. En segundo término, la idea de que el sistema tendería a la generalización de la relación asalariada de carácter formal. Evidentemente, estos hechos tuvieron mayor cumplimiento en los países industrializados. América Latina tuvo un desarrollo imperfecto del mercado de empleo. En el caso de la Argentina, siendo una de las experiencias más avanzadas, el mercado de empleo presentó una serie de patologías de ajuste espúreo que lo diferencian del modelo estilizado presentado antes. Precisamente, son estas patologías (subempleo, cuentapropismo, informalidad, etc.) las que se expandieron en los últimos años y culminan por explotar en ocasión de la crisis del 2001.

Las causas del desequilibrio creciente del mercado de empleo son múltiples y su consideración excede los términos de la convocatoria. El hecho que, a mi juicio, interesa destacar es que los pilares que fundaron el modo de organización social predominante hasta aquí, son incapaces de gestionar razonablemente el proceso distributivo. La llamada “sociedad salarial” ha pasado del paradigma de la seguridad al paradigma de la inseguridad, dominado por el desempleo abierto, la subocupación y las relaciones laborales precarias. La contracara, por el lado de los ingresos, es el deterioro experimentado por el patrón distributivo.

La sociedad salarial, lejos de incorporar o incluir al conjunto de la población trabajadora genera hoy un patrón de exclusión. En primer lugar, del ámbito del empleo decente; en segundo lugar, de acceso a condiciones de vida aceptables. La pregunta, entonces, es cómo reconstruir un nuevo consenso distributivo y qué tipo de lógica distributiva e instituciones deberíamos imaginar para alcanzar un patrón distributivo más equitativo.

Acá quiero señalar, aunque sea brevemente, tres tipos de cuestiones. En primer lugar, que el punto de partida de la discusión requiere definiciones acerca de los valores que se pretende impulsar. Por ejemplo, en qué medida estamos dispuestos a sostener los valores del anterior consenso distributivo. Esto es, si se asume el criterio de garantizar niveles básicos de seguridad socio-económica al conjunto de la población. Aceptando que ése fuera nuestro valor-objetivo, es preciso reconocer que la relación laboral asalariada formal comprende a una parte menor de la población y que, por parte, ofrece serias limitaciones para convertirse en eje de las instituciones distributivas. Esto no significa renunciar al objetivo de mejorar el acceso al empleo. Lo que quiere significar es que el objetivo del pleno empleo es incierto y, además, aún con pleno empleo, el tipo de ocupación predominante hacia futuro habrá de ser cada vez más flexible y más inestable. En consecuencia, inseguridad laboral e inseguridad en los ingresos de los trabajadores.

A modo de ilustración, algunas referencias de la situación argentina actual. Hoy en día, el salario medio de los ocupados es insuficiente para cubrir el costo de la canasta básica correspondiente a la línea de pobreza. La mitad de los ocupados tiene un ingreso medio inferior al salario mínimo legal. En consecuencia, el tercer punto que quiero destacar es la necesidad de incorporar instituciones que al menos procesen una cierta cuota-parte del producto social por fuera del mercado de empleo, Concepto que en la literatura económica se define como “renta básica”, o “ingreso básico” y que en Argentina se conoce más como “ingreso ciudadano”. Esto es, un ingreso no vinculado a la relación laboral sino que se establece como el derecho a percibir un ingreso, con

alcance universal y no condicionado por la relación laboral, sexo o situación familiar. Este ingreso pretende garantizar un cierto piso o umbral de ciudadanía. En la medida en que se establece como un derecho, evita las prácticas asistenciales y clientelistas que hoy son moneda corriente.

En torno a esta problemática existe actualmente una abundante literatura como también un intenso y rico debate, con críticas y adhesiones, tanto desde visiones de izquierda como de derecha. Desde la izquierda, una de las críticas es que la instrumentación del “ingreso ciudadano” (o renta básica) puede ser funcional a las propuestas de flexibilización laboral. Es decir, que en la medida en que hubiera algún mecanismo de sostenimiento de los ingresos operando por fuera del mercado de empleo, los trabajadores pueden estar más dispuestos a aceptar relaciones laborales más flexibles. Otro tanto se argumenta respecto de la posibilidad de aceptación de salarios más reducidos. Los contraargumentos señalan que, en rigor de verdad, contar con un ingreso complementario no debería debilitar sino fortalecer la capacidad negociadora de los trabajadores. De esta forma, se sostiene que habría mayores grados de libertad para que los trabajadores no se vean forzados a aceptar trabajos indeseables, estigmatizantes o mal remunerados.

Una ventaja en la que ambas visiones pueden llegar a coincidir tiene que ver con la posibilidad de unificar y simplificar los esquemas de transferencias de ingreso, evitando la maraña que predomina en la actualidad y que hace prácticamente imposible cualquier evaluación racional de los impactos distributivos reales. En este aspecto, cabe recordar un antecedente de antigua data como lo fue la propuesta impulsada en los años 60 por Milton Friedman a través de lo que denominó como “negative income tax”. Un esquema que operaría a través del sistema tributario, otorgando un crédito fiscal efectivo a quienes tuvieran ingresos inferiores a un cierto monto. En la particular visión de Milton Friedman, el “cheque” eliminaría todo otro tipo de subsidio o transferencia fiscal de poder adquisitivo a las personas, las que deberían procurar a través del mercado

los servicios esenciales básicos, incluyendo cuestiones como la salud y la educación.

Otra de las críticas al concepto de “ingreso básico” hace énfasis en el costo fiscal de la propuesta. Las respuestas apuntan a desarrollar estrategias de implementación progresiva. Por ejemplo, comenzando por garantizar un ingreso básico a grupos de población económicamente dependientes, como la infancia y los adultos mayores. En estos casos, no sólo se ampliarían los márgenes de seguridad socioeconómica de las familias que tienen una tasa de dependencia más alta, sino que también presentaría impactos positivos en otros ámbitos. Por ejemplo, la reducción de presiones sobre el mercado de empleo, en la medida en que se evita el trabajo infantil o la prolongación excesiva de la edad de retiro de los adultos mayores que no cuentan con posibilidades de acceder al régimen previsional contributivo. Otro tanto puede preverse respecto del fortalecimiento de otras políticas sociales, como la educación y la salud. Particularmente, en la medida en que el derecho a percibir el beneficio tenga como contrapartida la asistencia escolar de los niños y el cumplimiento de controles de salud, tanto al niño como la madre durante el período de embarazo.

Los términos del debate están planteados. En lo esencial, se trata de impulsar un nuevo consenso distributivo que, afirmando los valores de la seguridad socioeconómica, adapte o reformule las instituciones distributivas del pasado reciente a las nuevas condiciones de inseguridad que predominan hoy en el mundo del trabajo remunerado.

III. Ponencia de Marcelo F. Resico

Buenas tardes, me es muy grato poder compartir con los panelistas y con todos ustedes unas reflexiones que considero sumamente importantes sobre la relación entre la economía y las instituciones en el caso argentino.

Es conocido el dicho del economista Paul Samuelson según el cual existen principalmente dos tipos de países: los ricos y los pobres, y luego están el Japón y la Argentina, el primero escaso de recursos

naturales pero rico en términos económicos y el segundo con una generosa dotación de recursos, pero sin terminar de desarrollarse aún. El economista Carlos Moyano Llerena, que dictó clases por muchos años en esta Universidad, en el mismo sentido, comparaba la economía argentina, y en especial la Pampa húmeda, con la existencia de yacimientos petroleros en los países de Medio Oriente.

Si bien el dicho de Samuelson ha quedado un poco antiguo en varios aspectos, en especial con los vertiginosos cambios económicos de los últimos 20 años, creo que sigue siendo ilustrativo con respecto a nuestro país, puesto que pone de manifiesto una cuestión central: la paradoja de la persistencia de la pobreza en medio de una cierta abundancia en la dotación de recursos naturales y humanos. Sin ir más lejos, donde estamos sentados, se vuelve a producir esta misma paradoja, por un lado una urbanización sofisticada y lujosa, como Puerto Madero, y por otro las zonas marginales lindantes que todos conocemos.

Una de las respuestas posibles a la pregunta por las causas de semejante situación es apuntar a la deficiencia de las instituciones. En este sentido ha habido varios intentos importantes que parten del enfoque institucional para explicar los problemas de la economía argentina. Creo que uno de los pioneros en esto fue el propio Moyano. En particular es significativa una editorial de la *Revista Panorama de la Economía Argentina* cuyo título es “Lo Económico y lo Político” donde pone de manifiesto que en la base de las opciones de la economía encontramos y debemos definir previamente los lineamientos políticos. Esta tesis sumariamente esbozada, luego permanecerá de modo subyacente en varias de sus principales obras.

Otro intento, en esta misma dirección, fue el libro de Juan Llach de 1987, *Reconstrucción y estancamiento*, donde utiliza el concepto de costos de transacción asociados a los contratos y lo que él denomina “shocks institucionalizados” como base de explicación de la alta inflación argentina de aquel entonces. Poco a poco esta preocupación por la base institucional de los problemas económicos de Argentina se ha ido extendiendo, ya sea desde enfoques similares o

desde enfoques alternativos, como también se manifiestan en las ponencias anteriores tanto de Martín Krause como de Alberto Barbeito.

Mi contribución se da entonces en este marco, aportando desde el punto de vista del enfoque de la “Economía Social de Mercado”, sistema de Economía Institucional y de Política Económica aplicado en la Alemania de posguerra y que dio lugar a la reconstrucción tanto institucional como económica de ese país. Esto no obsta para que al mismo tiempo me hayan influido tanto algunos aportes de la Nueva Economía Institucional, que cuenta con referentes como Douglass North, Ronald Coase, y Mancur Olson, como el enfoque del Capital Social, así como las tradiciones de pensamiento de las cuales los enfoques provienen. Desde este punto de vista, entonces, intentaré responder o dar una cierta orientación a las preguntas planteadas por los organizadores de este panel.

1. ¿Qué son las instituciones y para qué sirven?

Una de las primeras cuestiones que tenemos que afrontar, para una reflexión a partir de este enfoque, es decir qué son las instituciones. Las instituciones, desde mi punto de vista, son las pautas de conducta, ya sea, formales o informales, que rigen la interacción de las personas en distintos grupos sociales, que van de los más pequeños e íntimos, como la familia, hasta los más amplios como las organizaciones internacionales.

De esta definición se desprenden tres elementos importantes, o más bien esenciales. En primer lugar tenemos que las instituciones son pautas, o conjuntos de pautas, que regulan la conducta, es decir la acción humana: orientan las elecciones, conforman la acción y producen resultados de comportamiento, relativamente predecibles o estables en el tiempo. En segundo lugar consideramos que éstas conforman las acciones o elecciones “sociales,” esto es, que vinculan al individuo con otros individuos, por contraposición con las acciones más estrictamente individuales y subjetivas

como el goce estético o las conductas estrictamente del individuo para consigo. Como ejemplo de esto último podríamos ilustrar tomando el ejemplo de Robinson Crusoe que solo, en la isla, desarrolló algunos métodos y hábitos nuevos para sobrevivir pero, desde nuestro punto de vista, no se podían llamar instituciones, como sí lo eran las que traía consigo desde la civilización. Por último, la tercer nota importante es que estas pautas, que orientan y regulan las acciones del sujeto en las distintas esferas sociales, pueden ser formales o informales.

Esta última distinción es muy útil para entender situaciones en el funcionamiento de las instituciones en las que las normas formales, aparentemente adecuadas, son distorsionadas por los códigos de conducta informales que atentan contra la realización de las primeras. Esto puede calificarse como un tipo de corrupción al que pueden estar sometidas las instituciones y es muy claro en los casos en que normas formales, que explícitamente se generan en vista del bien común de un determinado conjunto social, son cooptadas por un grupo de interés particular que las orienta a su propio beneficio en contradicción con el objetivo inicial. Es así que en ciertos casos se pueden dar democracias en regla desde el punto de vista constitucional que en la práctica, por la cultura política de un pueblo y de su dirigencia, no se traduce en comportamientos realmente democráticos. En el campo económico esto puede darse por ejemplo cuando un organismo de regulación sirve más a los intereses de las entidades reguladas que a los ciudadanos, caso que se denomina en la literatura como “captura de agencia”.

Por otra parte, otro elemento importante es distinguir en las acciones humanas aquellas que se realizan de una manera intencional, desde la espontaneidad o la intimidad del corazón humano, como por ejemplo, en el caso de acciones que tratan de enfrentar un hecho nuevo, inesperado o muy importante, y otras más repetitivas, rutinarias, y casi diríamos mecánicas, que conforman los hábitos propiamente dichos. Las instituciones están generalmente constituidas y regulan este segundo grupo de acciones pero, las primeras generalmente son causa del origen o de una modificación

importante en una institución. Por medio de esta clasificación es relativamente simple describir de manera realista cómo se producen los cambios institucionales.

2. Las instituciones y el desempeño económico

Ahora bien, de esta introducción se desprende, creo yo con gran evidencia, que las instituciones son importantes para el crecimiento económico, y justifican el renovado interés reciente por parte de los economistas y otros científicos sociales. Un ejemplo sencillo bastará para respaldar este punto.

No hay dudas de que la empresa, esa combinación de personas que va desde el empresario, a los trabajadores, que incluye la relación con los clientes, y con los distintos proveedores, ya sea de insumos, ya de financiamiento, o de asesoramiento, es una institución. Es decir está básicamente conformada por un conjunto de pautas de comportamiento, de normas y rutinas, que regulan la actividad, en este caso económica, de un conjunto definido de personas que tienen como objetivo la producción de bienes y servicios para ofrecerlos a terceros en un mercado. Si estas normas, rutinas y costumbres, tanto escritas como tácitas, formales e informales acerca de qué hace cada uno dentro de la empresa, cuando lo hace, cómo lo debe hacer, qué conducta se espera de él y cual de los demás, etc. etc, no se realizan coherentemente y eficientemente la empresa no será eficaz y productiva.

Otro ejemplo son las pautas tanto formales como informales que determinan el desempeño del sector público en relación a la economía privada. Dentro de esta cuestión, y dejando de lado las posturas extremas y contraproducentes que plantean por un lado que el Estado no debe tener ingerencia alguna en el proceso económico, y por otro, que el Estado es el protagonista exclusivo del mismo, existe todo un campo intermedio dedicado a estudiar, proponer e implementar en qué campos, con qué medios, y con qué enfoque el Estado debe tomar, la iniciativa, regular o delegar actividades conectadas con la actividad económica.

En este sentido, y planteado muy sucintamente, creo que la discusión actual sobre el rol del Estado en la economía no pasa más, como en el siglo XX, por el aspecto cuantitativo de si debemos tener más o menos Estado, sino, sobre todo por el aspecto cualitativo, es decir por lograr el “mejor” Estado. Esto conlleva en el caso nuestro y de Latinoamérica evitar tanto el Estado “populista-arbitrario”, que se nutre del uso demagógico de las mayorías discriminando a las minorías para perpetuar el poder del líder, como también el Estado “co-optado por grupos de interés” específicos, que presenta un fin claro y estrecho pero deja de lado las demandas de la mayoría de la población. Lo que se requiere en definitiva es un Estado moderno, fundado en legitimidad democrática, y que atiende eficazmente las necesidades de los ciudadanos, generando una adhesión genuina.

En un trabajo reciente (“Reformas Económicas y Modernización del Estado”, *Revista Diálogo Político*, No. 3, 2006) propuse siete principios fundamentales que debe tener en cuenta un Estado de este tipo, ellos son: 1. tener una visión estratégica, 2. basarse en consensos sobre políticas públicas de mediano y largo plazo, 3. trabajar permanentemente en la excelencia de la Administración Pública, 4. Contar con castigos ciertos y predecibles contra la corrupción, 5. lograr la mayor independencia de los grupos de interés, 6. basarse en general en un sistema de reglas en lugar de usar la discrecionalidad, y 7. fomentar permanentemente la subsidiariedad de las funciones y la participación.

A la hora de definir aún más a qué tipo de instituciones nos referimos en el caso del rol del Estado en la economía, me baso en la clasificación del economista de *Harvard*, Dani Rodrik, que enumera 5 tipos básicos, de acuerdo a la finalidad de las mismas: las que incluyen los derechos de propiedad y contratos; las agencias de regulación (por ejemplo de servicios públicos, etc.); las instituciones de estabilización macroeconómica (en especial monetarias y fiscales); las instituciones de seguridad social, y finalmente las instituciones para la administración del conflicto.

3. ¿Qué instituciones es prioritario fortalecer en el caso argentino?

Una vez desarrolladas de esta manera, algunas de las principales cuestiones teóricas, es posible tratar con mayor propiedad la situación del caso argentino. A este respecto, creo prioritario en nuestro caso el fortalecimiento de cuatro grupos principales de instituciones que inciden en el ámbito económico.

1- En primer lugar me referiré a las instituciones tanto fiscales como monetarias que puedan garantizar una “economía a prueba de crisis”. La trayectoria macroeconómica de la economía Argentina de los últimos veinte años está caracterizada por dos tremendas crisis económicas que difícilmente encuentran parangón en el conjunto de la historia de la economía: la hiper-inflación del año 1989 y la recesión-deflación que concluye con la abrupta fuga de capitales del año 2001. En ambos casos se constatan el crecimiento agudo de los indicadores de pobreza e indigencia, en el primer caso asociado a la alta inflación, y en el segundo asociado al alto desempleo.

Una condición esencial de una economía equitativa y sustentable, es por ende, el logro de una coordinación de las instituciones macroeconómicas que rigen, sobre todo la política monetaria (Banca Central) y la política fiscal (Presupuesto Nacional) para que estos eventos no vuelvan a ocurrir o si lo hacen se den en formas atenuadas o moderadas.

En cuanto a la política monetaria creo fundamental, como planteaba Alfonso Prat Gay durante su gestión, que se ordene hacia una forma de “discrecionalidad acotada” en el manejo de la expansión y contracción monetaria. En este caso coincido en que de la actividad de un Banco Central, así como de cualquier otra institución, no puede eliminarse en forma absoluta la discrecionalidad, dado que las circunstancias cambian, las fases del ciclo económico también y no existe una pauta fija para adecuarse, en forma particularizada, a todos los casos que se pueden presentar. Lo importante es que en esos casos delimitados en que la discrecionalidad es inevitable,

ella sea acertada, se encauce dentro de los objetivos fundamentales de la institución y esté orientada al bien común. Además debe existir un marco legal donde pueda ser revisada y juzgada a posteriori, lo cual es fundamental para prevenir el abuso y que el pequeño campo de discrecionalidad no derive en arbitrariedad. Esta orientación general puede verse, por ejemplo, en el desempeño de la Reserva Federal durante la gestión de Alan Greenspan.

Por otra parte este caso de delimitar una cierta amplitud en la flexibilidad de la política monetaria no parece muy recomendable en situaciones donde la Banca Central carece de la consistencia institucional y la tradición que tiene la Fed, en estos casos creo recomendable un marco jurídico que garantice la mayor independencia posible a la política monetaria y le dé un marco normativo y operativo adecuado. En este sentido resultan interesantes los esquemas de “pautas de inflación” que se difundieron en una buena parte de las economías Latinoamericanas y otras a nivel mundial.

En el caso de la política fiscal varios estudios han subrayado como especialmente negativa la pro-ciclicidad de su comportamiento, es decir, que se gasta más en los momentos expansivos de la actividad económica y se gasta menos cuando se producen las recesiones, mientras que, por contraposición, la receta anti-cíclica universal es hacer exactamente lo contrario, es decir, gastar más durante las recesiones fuertes para tratar de impulsar la confianza y el nivel de actividad y de ahorro, mediante superávits fiscales durante los momentos expansivos. Asimismo parece razonable, en economías emergentes con deficiencias en la consistencia institucional, incluir alguna cláusula que ponga un tope al gasto o que establezca un mínimo superávit estructural. Algo así se está implementando actualmente a través de lo que se ha denominado fondo anti-cíclico.

2- Un segundo conjunto de instituciones a reforzar, y tener en cuenta en nuestro caso, son las referidas a las políticas sociales. Como he mencionado las severas crisis recientes han llevado a la marginación y a la pobreza a grandes sectores de la población. Argentina,

que en otros tiempos se destacaba de entre el conjunto de países de Latinoamérica por su amplia y pujante clase media ha retrocedido al promedio de la región que tiene el triste récord de ser el sub-continente con la distribución del ingreso más desigual del planeta, superando en desigualdad a regiones más pobres como África y Asia. En esta línea se imponen acciones con resultados concretos en el corto o mediano plazo.

A este respecto existen tres perspectivas de propuestas para la lucha contra la pobreza: una está basada en la *Responsabilidad Social Empresaria*, que confía en la contribución y en la acción de la empresa privada y especialmente desconfía de la acción estatal; en segundo lugar se encuentra la alternativa de la *Sociedad Civil* que cifra sus esperanzas y sus esfuerzos en promover la capacidad de auto-organización de la sociedad para mitigar los efectos de la pobreza; por último tenemos las propuestas que se basan en el Estado, dentro de las que es necesario distinguir, fundamentalmente, las propuestas que no se preocupan por derivaciones clientelistas-demagógicas de las que van acompañadas de la necesaria modernización del Estado.

Lo ideal, como se desprende de la mayoría de las experiencias a nivel internacional, es el trabajo mancomunado de las tres líneas de propuesta, en distintas proporciones según el caso, pero debido a que en Latinoamérica no existe una tradición de Responsabilidad Social de las Empresas, como en otros países donde las empresas o sus dueños donan importantes recursos a fundaciones de bien público, y que por otra parte la Sociedad Civil presenta debilidades similares los resultados de estos positivos enfoques muy probablemente rendirán frutos a más largo plazo. Entretanto el problema de la pobreza y la marginalidad es apremiante, por esta razón, más prudencial que de principio, considero prioritario el estudio y la generación de propuestas en la línea de la modernización del Estado comprometido con la situación social.

3- Un tercer conjunto de instituciones fundamentales para un crecimiento equitativo y responsable son las de la defensa de la competencia y de la regulación de los servicios públicos. Esto está directamente ligado

con la teoría económica que sostiene que las condiciones de mayor eficiencia empresarial –es decir, mejores bienes y servicios al menor precio– se consiguen cuando el mercado es competitivo. En el mismo sentido la teoría de la regulación de servicios públicos, que por “condiciones técnicas de provisión” implica que el costo más bajo se produce en condiciones monopólicas o cuasi-monopólicas, recomienda que la supervisión y regulación pública debe fijar como objetivo la implementación de manera artificial de condiciones competitivas.

Con respecto a la cuestión de la concentración, estudios recientes del INDEC (2005) para las 1000 grandes empresas en la Argentina ponen de manifiesto un proceso de concentración económica bastante acentuado durante los años 90. Por otra parte la experiencia de regulación de los servicios públicos durante la misma época, han dejado lagunas muy importantes con respecto a “la debilidad institucional del rol regulador del Estado y la desprotección de los consumidores cautivos,” como sostuvo en un reciente artículo periodístico el especialista Daniel Montamat.

Por estas razones se imponen mejores regulaciones del sector, con reglas estables de mediano y largo plazo, y una agresiva defensa de la competencia que genere soluciones más eficientes tanto en la producción de bienes y servicios, como en las consecuencias positivas para el empleo y la distribución del ingreso.

4- Por último, se requieren instituciones más adecuadas para la resolución del conflicto social. En primer lugar esto apunta a la necesidad de una justicia independiente y efectiva. Por otro lado la cuestión apunta también a la forma en que se desarrolla la solución de diferendos ya sea económicos o políticos, que manifiestan la carencia de una sólida tradición de soluciones consensuadas. Una experiencia que pone de manifiesto esta incapacidad es la dificultad que encontró la iniciativa del *Diálogo Argentino* para consensuar políticas públicas de una necesidad abrumadora en el momento más candente de la crisis económica 2001-2002.

Quizás este punto puede ser uno de los que más gravitan para explicar la inestabilidad del sistema tanto económico como institucional. Cuando el conflicto no puede

ser resuelto mediante instancias de negociación, deliberación y formación de consensos, la tentación de la fuerza o la concentración del poder para imponer la propia voluntad se hace recurrente.

Con esta grave cuestión, que se manifiesta en el accionar de los grupos de interés económicos, pero que tocan la raíz de los problemas institucionales tanto de la economía como de la política en la Argentina, me introduzco en la parte final de esta reflexión.

4. ¿Cómo mejorar las instituciones?

Con respecto a la cuestión sobre cómo mejorar las instituciones, más que recomendaciones concretas específicas, quisiera hacer referencia a lo que considero más importante, es decir, a la base de las instituciones del ámbito público, que es el ejercicio del gobierno, y su relación con el sistema político. Una primera tesis con respecto a esta cuestión es que no es posible el diseño de instituciones económicas creíbles si no hay una institucionalidad adecuada desde el ámbito estrictamente político.

Los economistas clásicos, que pensaban de un modo interdisciplinario, tenían esto muy claro. Según ellos para que todo el sistema económico se pueda desarrollar, incluyendo la división del trabajo social, los intercambios de los mercados y la acumulación del capital, que acrecientan la productividad y permiten crear riqueza, es necesario el, entre comillas, “Buen Gobierno.” Ahora bien esta abstracción, aunque bien orientada, no dice casi nada con respecto al tema más relevante de decir qué es, y, menos aún, de cómo organizar, un “Buen Gobierno”. Con respecto a esto sólo dos comentarios finales, uno más teórico y otro de carácter aplicado.

En primer lugar creo que el “Buen Gobierno” está caracterizado por la necesidad de alcanzar un doble objetivo: por un lado la “governabilidad”, o eficacia y estabilidad del poder, y por otro, la “competencia,” es decir, la alternancia en el poder. La primera necesidad es evidente por sí misma, la segunda, indispensable para un gobierno libre, que dé lugar a la participación y representación pluralista de los distintos grupos sociales, y

evite los abusos de poder. John Adams sintetizó la misma idea en la siguiente frase: “La esencia del gobierno libre consiste en un control eficaz de las rivalidades.”

En este sentido hay que advertir que se puede tener perfectamente un gobierno que garantiza una gobernabilidad estable y al mismo tiempo no respeta el segundo principio, es más, esto fue lo más corriente si miramos hacia atrás la historia de la humanidad. Sin embargo esto no es un tipo de gobierno adecuado para hombres libres y auto-responsables, y no sería por tanto el “buen gobierno” que despliega al máximo las potencialidades de las personas en general y las económicas en particular.

Esta cuestión de principio, que creo central, desde el punto de vista práctico depende de la existencia de líderes y partidos que lo encarnen y de una ciudadanía que lo exija. A este respecto, un elemento formal que debe estar profundamente impregnado de esta necesidad de gobernabilidad y competencia es el sistema electoral, que consagra al presidente y a los demás representantes de los ciudadanos. Dado que la legitimidad de origen y la representación de la mayoría y de las minorías ocasionales (es decir, de los grupos de la oposición) tienen su punto de partida en las elecciones, el sistema electoral, *a una con los partidos políticos que generan los candidatos*, son los dos *inputs* básicos del gobierno y allí especialmente se requiere un trabajo muy intenso.

Esto último implica la indispensable renovación de los partidos y del sistema político. El sistema partidario argentino está por donde se lo mire sumamente deteriorado, lo que se evidencia, entre otras cosas, por la fragmentación de los partidos tradicionales. Sin embargo, y al mismo tiempo, vemos una serie amplia de signos, en los más diversos lugares de la política y la sociedad civil, que representan una esperanza de renovación. Cada uno debiera considerar dónde está su puesto y colaborar en este proceso como sus convicciones lo orienten.

A modo de conclusión de estas reflexiones, me gustaría reafirmar entonces, el hilo central de la misma, que reside en que la economía necesita de las instituciones que le dan marco y consistencia, y a su vez, éstas instituciones requieren de un sistema

político adecuado. Hasta que no tengamos ambos, y bien fundados, todo seguirá siendo provisorio y sujeto a vaivenes constantes, con sus costos sociales asociados, como fue

el pasado reciente y como debemos trabajar para que no vuelva a suceder. Muchas gracias por su atención.