

Resico, Marcelo F.

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

Panel *¿Qué instituciones se necesitan para un crecimiento equitativo y sustentable?*, 2006
Facultad de Ciencias Sociales y Económicas - UCA

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Resico, M. F. (2006, septiembre). *¿Qué instituciones se necesitan para un crecimiento equitativo y sustentable?* [en línea]. Presentado en *Panel ¿Qué instituciones se necesitan para un crecimiento equitativo y sustentable?*, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/ponencias/instituciones-crecimiento-equitativo.pdf> [Fecha de consulta:]

complementando una obligación social de disponer de un determinado ingreso colectivamente formado.

Y acá las ideas de estrategias progresivas van apuntando a aquellos sectores donde parece menos cuestionable la ética de trabajo porque son los grupos de edad no económicamente activa. Garantizar entonces ingresos de ciudadanía basados en los niños, en los mayores que por la edad deberían estar retirados del mercado de empleo. Y esto se entronca con las idea incluso de potenciar otro tipo de políticas sociales, como por ejemplo, potenciar la política educativa en la medida que gran parte de la deserción escolar tiene que ver con el trabajo infantil prematuro. Hoy en la Argentina, de acuerdo a algunos trabajos recientes, entre 5 y 13 años, casi el 13% de los chicos están realizando tareas laborales, en muchos casos, en condiciones absolutamente inhumanas. Y entre 14 y 16 años el 20% de los chicos están incorporados al mercado de trabajo. De estos, la mayoría, no asiste a la escuela, y los que si, tienen altas tasas de inasistencia, repetición, etc. De manera que, políticas redistributivas de este tipo, podrían garantizar acceso a ciertas condiciones de vida, y también a potenciar otros tipos de políticas en términos de acceso a bienes públicos como la salud y la educación.

Ponencia de Marcelo F. Resico

Es profesor e investigador del Departamento de Economía de la UCA, Director del Programa de Estudios en Economía e Instituciones (PEI), tiene una Maestría en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE) y es Doctor en Economía (UCA), realizó estudios de investigación doctoral en el Instituto para la Investigación en Política Económica de la Universidad de Colonia, Alemania.

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* “Reconstrucción y estancamiento” de 1987, 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.

¿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, yo diría 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 conforman las acciones o elecciones ‘sociales,’ es decir, que vinculan al individuo con otros individuos, por contraposición con las acciones más

estrictamente individuales y subjetivas como el goce estético o la 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 a las 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 la 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.

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 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 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: 1. las que incluyen los derechos de propiedad y contratos; 2. las agencias de regulación (por ejemplo de servicios públicos, etc.); 3. las instituciones de estabilización macroeconómica (en especial monetarias y fiscales); 4. las instituciones de seguridad social, y finalmente 5. las instituciones para la administración del conflicto.

¿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 20 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 (BC) 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, 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 de 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 ahorrar, mediante superávit 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 ha 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 record 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 morigerar 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 implican 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 90s. 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.

¿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 donde 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 la 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--