

## Introducción

### Enfoque y contenido

El propósito de este libro es analizar el sistema económico de la Argentina con la intención de contribuir a la reflexión sobre estrategias para promover el desarrollo. Habrá cumplido con su cometido si resulta útil para construir marcos institucionales y políticas públicas orientados a instalar un proceso de crecimiento sostenido con inclusión social, democracia y afianzamiento de la calidad institucional.

Los debates sobre las políticas públicas para el crecimiento y la inclusión involucran a actores políticos, económicos y sociales de extracción diversa y que actúan en ámbitos institucionales y organizacionales de características muy diferentes. Tomando en cuenta este hecho, hemos escrito el libro de forma que pueda ser leído por un público amplio.

Nuestra estrategia para facilitar la lectura de los no especialistas fue organizar un texto autorreferenciado. Se incluye tanto la información sobre la economía argentina requerida para discutir la cuestión del desarrollo como los conceptos de economía relevantes para interpretar esa información. La primera parte presenta un marco conceptual conciso y ordenado de las nociones económicas imprescindibles para discutir las cuestiones de crecimiento y desarrollo. El concepto central, que actúa como pivót, es el de *sistema económico*. En las tres partes restantes del libro se analiza la economía argentina a la luz de esta noción, presentando información exhaustiva sobre los recursos materiales, la estructura productiva, los mercados y las organizaciones, el sector público, la inserción internacional y las variables sociales del país.

En una primera aproximación, el lector podría pensar que la parte conceptual es algo extensa tratándose de un libro sobre economía aplicada. Pero hemos preferido incrementar la extensión en aras de la claridad de los argumentos. En este sentido, se trata de un libro donde lo conceptual tiene tanto peso como la evidencia que se analiza. Por ello, hemos incluido en el título “¿Cómo pensarlo?” al referirnos al desarrollo argentino. Creemos que el tiempo que se invierte en leer la primera parte reportará una comprensión más profunda del funcionamiento y los desafíos que enfrenta el sistema económico argentino. Vale subrayar que el marco conceptual sintetiza una gran cantidad de bibliografía específica muy actualizada y de alta relevancia, desconocida con frecuencia fuera del ámbito de los especialistas, y que sin duda será de útil consulta para quienes deseen profundizar.

Los marcos institucionales y las políticas públicas son el resultado, en última instancia, de la interacción política de los actores sociales involucrados, y difícilmente esas políticas se adopten e implementen a partir de una agenda escrita en un libro o siguiendo las indicaciones de un gabinete de investigaciones en economía. Pero es-

tamos convencidos de que, si los problemas económicos se plantean con rigurosidad analítica y sobre la base de información sistematizada, la discusión sobre las metas, el diseño y la implementación de políticas públicas se facilita enormemente y aumenta la probabilidad de que la calidad de esas políticas mejore.

## Sobre el enfoque

Hay cuatro dimensiones del enfoque utilizado aquí que es necesario destacar:

1. *La concepción del desarrollo.* Si bien el centro de atención del libro son las variables económicas y la identificación de los factores que podrían restringir o promover el crecimiento, nuestra aproximación al tema trata de evitar el economicismo. En particular, nuestro enfoque tiene muy en cuenta que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. En línea con la literatura teórica y el enfoque aplicado que aportan los reportes anuales de las Naciones Unidas para medir el desarrollo humano, nuestro estudio distingue claramente entre desarrollo y crecimiento, y pone especial cuidado en evaluar sus interacciones mutuas. Así, al estudiar los factores que determinan el crecimiento, el énfasis estará puesto en la evolución del ingreso per cápita, pero, al evaluar las implicancias para el desarrollo, tomaremos en cuenta variables relativas a la dimensión social, política e institucional. Este enfoque es consistente con la evidencia disponible: mientras la trayectoria histórica de los países desarrollados indica que sin crecimiento sostenido no habrían podido alcanzar el nivel de ingresos que hoy muestran, también se puede señalar una gran cantidad de casos en los cuales el crecimiento no se tradujo en desarrollo y finalmente abortó, por la falta de avances en la dimensión social, institucional y política. América Latina ofrece varios ejemplos (Fanelli, 2008).
2. *La acción colectiva y las instituciones.* Se concibe el desarrollo como una tarea colectiva que involucra movilizar y utilizar los recursos de la sociedad para el logro de metas compartidas. La acción colectiva alimenta el desarrollo porque las capacidades individuales se potencian a través de la cooperación. Pero no hay cooperación sin que aparezcan dificultades de coordinación y conflictos entre las partes que, cuando no se solucionan, frustran los intentos de actuar colectivamente. Esto es lo que explica que las *instituciones* ocupen un lugar central en nuestro análisis: la función esencial de ellas es proveer reglas de juego para coordinar las acciones y procesar los conflictos. Resultará natural, por lo tanto, que a lo largo de este estudio vayamos marcando la influencia crítica que ejerce la calidad de las instituciones sobre dimensiones centrales del desarrollo como la iniciativa privada y la innovación, la resolución de

conflictos de interés, la oferta de bienes públicos, la lucha contra la exclusión y la creación de condiciones propicias para la movilidad social. Un sistema económico que cuenta con instituciones de calidad resuelve conflictos y coordina de manera más efectiva, por lo que tiene mayor probabilidad de capturar y explotar las oportunidades de crecimiento que se presenten en el ámbito local y global, y mayor capacidad para responder eficazmente a los eventuales *shocks* agregados, que suelen afectar no sólo el crecimiento sino también el empleo, la distribución del ingreso y la estabilidad político-institucional.

3. *Desarrollo y democracia están ligados de manera indisoluble.* Esto está íntimamente vinculado con el punto anterior: es difícil que las instituciones económicas sean mejores que la política que las crea. El sistema político debe promover los consensos básicos –en el plano de las ideas, los valores y las políticas– con los cuales instaurar un conjunto de reglas de juego para la economía que sean aceptadas como legítimas por la sociedad en su conjunto, respetadas en la práctica y funcionales para crear un clima de confianza mutua en las interacciones de los actores económicos entre sí y con el gobierno. Cuando las reglas de juego y las políticas públicas se deciden sólo en función de intereses específicos o la población no tiene información y comprensión adecuadas respecto de cómo esas reglas y políticas afectan la evolución del bienestar, suelen resultar inestables: o bien se terminan revirtiendo o bien al implementarse no logran sus objetivos por la resistencia de los actores afectados. Hay que considerar, en este sentido, que si la sociedad es democrática, la transparencia y el bien común siempre desempeñan un papel: no es consistente esperar que la ciudadanía cuente con el poder del voto y, simultáneamente, no cuente con el poder de informarse e influir sobre las políticas que la afectan.<sup>1</sup> Cuando los debates se expresan en el parlamento y la prensa, y no en cenáculos de intereses económicos o políticos específicos, se hace necesario plantear las políticas públicas sectoriales tomando en cuenta las consecuencias para los intereses generales de la población. Cuando la perspectiva es la del bien común, la obligación de mirar el bosque y no sólo los árboles es una condición ineludible.
4. *El carácter sistémico.* La construcción de instituciones y el diseño de políticas son procesos complejos, que requieren de escenarios políticos apropiados para negociar y compatibilizar intereses y visiones particulares sin

<sup>1</sup> Por supuesto, algunas economías crecen en un contexto no democrático, como es el caso actual de China. Y también hay casos en que la democracia no informa confiablemente, como ocurre con el INDEC en la Argentina. Hay muchas maneras de no ser democrático, pero sólo una compatible con el voto y las prácticas de la democracia.

hacer peligrar el objetivo común del desarrollo. De más está decir que intentar un análisis integral de esos procesos nos llevaría bastante más allá de las fronteras de la economía. Creemos, sin embargo, que el análisis económico puede ayudarnos a avanzar un buen trecho si adoptamos una visión sistémica de la economía. Esto es, una visión de la economía como un sistema cuyo propósito es organizar las actividades de producción, distribución y consumo, y que, para su funcionamiento, no sólo demanda recursos y tecnología sino también, reglas de juego institucional y organizaciones adaptadas eficientemente al contexto sociopolítico específico en que el sistema está inserto.

Por supuesto, si en estas primeras páginas hacemos referencia a las instituciones y las políticas es porque consideramos que las dificultades para procesar conflictos y transparentar las políticas públicas a través de un debate amplio han sido obstáculos de peso en el camino de la Argentina hacia el desarrollo. Un problema habitual en el debate económico ha consistido en extraer implicaciones incorrectas de la premisa básica según la cual, en una sociedad democrática, la política no debe ser tributaria de los intereses económicos. Aceptar esta premisa no implica que la política pueda operar sin considerar las restricciones que impone la economía. Extraer esa implicación es incurrir en el pecado de voluntarismo; pero, obviamente, tomar en cuenta esas restricciones tampoco nos lleva a afirmar que las decisiones políticas deban dar prioridad sistemáticamente a la eficiencia o la velocidad del crecimiento, sin observar las consecuencias sobre la inclusión o las oportunidades de movilidad social de cada grupo. Siempre habrá, en definitiva, conflictos de objetivos –como los que plantea la clásica dicotomía entre eficiencia y distribución–, y la forma democrática de encarar esos dilemas es la deliberación pública y la búsqueda de consensos. Para esto último es vital contar con información y conocimientos sobre la disponibilidad de recursos y el funcionamiento del sistema económico. Este libro se propone realizar un aporte en relación con esto.

### **La Argentina, el crecimiento y el desarrollo: ¿cuál es el problema?**

El régimen de la Primera Globalización, que reinó en la economía internacional hasta la crisis del treinta, fue benigno para la Argentina. El satisfactorio desempeño de su economía en el período que va desde las últimas décadas del siglo XIX hasta la década del treinta permitió al país explotar sus recursos naturales, atraer inmigrantes y acumular una cantidad apreciable de capital físico y humano. Esto potenció tempranamente el desarrollo y ubicó a la Argentina entre las naciones más ricas. Por ello, se esperaba que, una vez terminada la Segunda Guerra, el país retomara la senda del crecimiento con el mismo ímpetu que había mostrado durante la Primera Globalización. Sin embargo, esa expectativa no sería corroborada por los hechos. Bajo el régimen de Bretton Woods –que rigió internacionalmente luego de

la Segunda Guerra y hasta mediados de los setenta— el crecimiento del país fue muy mediocre, lo que le hizo perder posiciones en el concierto de las naciones.

A mediados de los setenta, el régimen de Bretton Woods dejó paso a la Segunda Globalización. Pero bajo el nuevo régimen internacional la evolución de la economía argentina no mejoró. En realidad, empeoró, debido a la recurrencia de crisis macroeconómicas profundas. El país experimentó colapsos de magnitud en 1975, 1981, 1989 y 2001; esto es, uno cada seis años y medio en promedio. Estas crisis tuvieron consecuencias muy severas sobre la capacidad de crecimiento del país y, en particular, sobre la posición de los sectores más vulnerables de la sociedad. Así, a las dificultades para crecer sostenidamente se sumó el problema de la exclusión y la falta de movilidad social. Como consecuencia, la Argentina, que siempre se había ufano de contar con una distribución del ingreso y niveles de pobreza que la acercaban a los países desarrollados, comenzó una rápida convergencia hacia los indicadores típicos de América Latina, una región que se caracteriza por su marcada desigualdad. No sorprende, en vista de esta trayectoria, que entre el fin de la Segunda Guerra y la culminación del siglo XX, el país perdiera buena parte de la ventaja relativa que había ganado en cuanto a ingreso por habitante y acumulación de capital humano y que se observara, paralelamente, una escasa dinámica de innovación tecnológica y debilidades persistentes en el marco institucional de la economía.

Durante buena parte del siglo XX, la Argentina se había autopercebido como un país de clase media con oportunidades para la movilidad social ascendente. Al comenzar el siglo XXI, esta percepción dejó lugar a la de una economía de bajo crecimiento, volátil y con altos niveles de exclusión social. En este contexto, la crisis de la convertibilidad en 2001 fue interpretada como una demostración definitiva de que la Argentina debía posponer por un lapso prolongado sus aspiraciones a ser un país desarrollado.

La evolución de la economía en lo que va del siglo, sin embargo, no ha convalidado esas expectativas, al menos en lo relativo a crecimiento económico, que, en la primera década, contrasta muy favorablemente con lo que fue la norma para la Argentina desde el comienzo de la Segunda Globalización. Dos hechos resultan reveladores en relación con esto. El primero es que la economía recuperó, a partir de 2003, la capacidad de crecer a tasas elevadas. La tasa de crecimiento promedio del PBI per cápita entre ese año y 2010 fue de 5,2%, muy por encima del promedio de 1,5% correspondiente a 1950-2000. El segundo es que, a pesar de la aceleración de la inflación y las distorsiones de precios relativos, las fluctuaciones económicas se suavizaron y no ha habido grandes crisis macroeconómicas. Merece destacarse, en particular, que la turbulencia financiera internacional de 2008 sólo tuvo efectos recesivos pasajeros.

¿Indica esta favorable trayectoria del crecimiento que la Argentina ha retomado la senda del desarrollo? Cuando se aborda esta pregunta con una visión sistémica como la de este libro, surgen varios interrogantes difíciles de contestar debido a que la evolución de la economía muestra contrastes muy marcados.

Un primer contraste que genera incertidumbre es el que existe entre el remarkable crecimiento posterior a 2002 y las dudas sobre su sostenibilidad, debido a que la economía nacional fue muy ayudada por la evolución de la economía internacional. El escenario posterior a la crisis de la convertibilidad fue generoso en oportunidades de crecimiento para nuestro país. Sobresale, en este sentido, la favorable evolución de los términos del intercambio así como la buena combinación de crecimiento y apreciación del real en Brasil, que resultó muy conveniente para las exportaciones de origen industrial. Una cuestión que nos ocupará en el libro es, justamente, en qué medida la aparición de China en el escenario internacional y la evolución futura de Brasil –que cuenta con recursos naturales de novedosa incorporación– pueden hacer que este escenario perdure o no. También será clave, por supuesto, la evolución de los países desarrollados, aquejados por la conjunción de crisis fiscales y financieras.

Un segundo contraste es que, por un lado, la situación social mejoró significativamente con relación al momento poscrisis, de la mano del crecimiento y las políticas sociales implementadas por los sucesivos gobiernos, pero, por otro, la herencia de exclusión que dejó el magro desempeño de posguerra está lejos de haber desaparecido. La proporción de pobres en la población sigue siendo alta (23%, según la UCA, 2010) y continúan operando factores que crean exclusión social y escasas oportunidades de movilidad ascendente. Como consecuencia, se está asentando en el país una sociedad dual: mientras una parte de la población muestra indicadores de acumulación de capital humano y bienestar hasta cierto punto comparables con los de economías de alto desarrollo, al menos un tercio de la población enfrenta serias dificultades para salir de la trampa de bajos ingresos asociada con la escasa acumulación de capital físico y humano, la informalidad y la baja productividad. Para que el crecimiento sea inclusivo, no alcanza con políticas de transferencia para asistir a los sectores afectados; hay que generar empleo productivo y oportunidades de emprendimientos para los sectores excluidos. De aquí que a lo largo de estas páginas nos acompañe una pregunta: cómo garantizar un mayor acceso de la población a los recursos educativos y financieros necesarios para instalar la igualdad de oportunidades y reforzar la movilidad social ascendente.

Como se verá, el desafío de invertir en los jóvenes y crear trabajo productivo para ellos resulta clave en la Argentina de hoy, debido a que el país está transitando por la etapa de oro de la transición demográfica: la etapa del *bono demográfico*, cuando la población empleada es aún joven. El país debe aprovechar la oportunidad que le brinda el bono para hacerse rico antes de hacerse viejo. Fallar es condenar el bienestar de las generaciones futuras. Las implicancias del bono demográfico estarán muy presentes cuando analicemos los recursos humanos con que cuenta la Argentina y los desafíos en cuanto a inversión en la gente, en el capital humano.

El tercer contraste es que, mientras el nivel de ahorro de la sociedad se ha recuperado, se observan importantes cuellos de botella en la infraestructura básica y energética, al tiempo que el dinamismo de la competitividad y la innovación son insuficientes. Las exportaciones siguen mostrando un perfil muy sesgado hacia

productos con poca agregación de valor, y el país ha perdido el superávit de divisas que mostraba en el campo energético. Esto indica que la mayor disponibilidad de ahorro no está siendo utilizada plenamente para financiar las inversiones productivas que necesita el crecimiento para sostenerse. Es plausible conjeturar que las debilidades en el marco institucional tienen un papel en relación con estas deficiencias: en la primera década de los dos mil, la salida permanente de capitales devino un rasgo estructural de la economía.<sup>2</sup> Asimismo, las inversiones en infraestructura y energía se resintieron por la falta de reglas de juego claras y estables para el sector.

Esta dinámica tiene un costo muy significativo a largo plazo, ya que, de hecho, el país está asignando los beneficios extraordinarios generados por el *shock* de términos del intercambio a la importación de insumos de energía que podría producir internamente y dejando de importar los bienes de capital que no produce y que necesita para dinamizar la competitividad y la innovación. El país cambia un recurso natural por otro; soja por energía, como es el caso de economías exportadoras de productos primarios muy rudimentarias. Es natural, entonces, que ocupe un lugar protagónico en nuestra reflexión la cuestión de cómo utilizar el mayor ahorro para mejorar la dinámica de la productividad y la competitividad por la vía de aumentar la inversión productiva, reforzar la infraestructura y mejorar la capacidad de incorporar tecnología e innovar.

El último contraste que merece destacarse está dado por el hecho de que las autoridades implementaron políticas de redistribución audaces y hubo mejoras en la distribución del ingreso, pero, simultáneamente, las medidas de acción directa se han ido incorporando a los reclamos sociales y sindicales como pauta permanente de comportamiento. Los conflictos también se expresaron bajo la forma de derechos de propiedad poco estables que afectaron a distintos estamentos de la sociedad, desde los trabajadores hasta las empresas y el Estado.<sup>3</sup> Es posible que los problemas en la asignación del gasto público y el funcionamiento deficiente de los mecanismos de contralor con sus consecuencias sobre la corrupción hayan sido relevantes. Pero,

2 Durante el período de alto crecimiento de 2003-2010, la salida de capitales privados de la Argentina alcanzó los 70 000 millones: casi el 20% de lo que el país produce en todo un año. La contrapartida de la inversión no financiada con ese ahorro son los puestos de trabajo que no se crearon y las personas que no tuvieron oportunidades de inclusión social.

3 Los hitos en relación con los cambios en los derechos de propiedad estuvieron dados por el conflicto del campo en 2008, el cambio radical en el sistema de pensiones, la ocupación de tierras públicas y privadas en diferentes localidades, los cambios en la normativa sobre las reservas del Banco Central y la expropiación de YPF. Por otra parte, junto con la exacerbación de la puja distributiva se creó un clima en que el diálogo político sobre cuestiones económicas se deterioró significativamente. Así, por ejemplo, no fue posible consensuar un presupuesto en el Congreso para 2011.

además de esto, parece importante preguntarnos por qué, en una economía que recibió un *shock* sustancial de términos del intercambio, el nivel de conflicto no se redujo. Será natural, entonces, prestar atención tanto a lo ocurrido con las políticas sociales como al análisis del funcionamiento de las organizaciones y el Estado en un contexto de reglas de juego inestables y amenazadas en su credibilidad por la falta de pericia de la sociedad para manejar sus conflictos. Un punto que enfatizaremos es que los conflictos, al afectar el funcionamiento de las instituciones, también afectan la función de coordinación que ellas cumplen, con consecuencias muy negativas para la eficiencia y el crecimiento. La inflación es una de las formas más visibles en que se manifiestan las fallas de coordinación, pero también señalaremos otros fenómenos, como la falta de crédito y la dolarización del ahorro.

El resultado último de la acción de estas fuerzas contrapuestas fue que, durante los últimos años, la economía evolucionó dentro de un contexto inédito que combina alto crecimiento y cierta mejora distributiva con lastres estructurales e incertidumbre. Pero este hecho no debería impedirnos apreciar lo que es central: en lo que va del siglo XXI, la economía internacional abrió una ventana de oportunidad para la Argentina asociada con los recursos naturales, y el país tiene medios apropiados para aprovecharla: a pesar de las crisis y el estancamiento en el último cuarto del siglo pasado, la Argentina aún cuenta con suficiente acumulación de conocimiento organizacional, capital humano y físico. El desafío estratégico consiste, entonces, en instaurar un régimen institucional y de políticas públicas que permita canalizar hacia el desarrollo los recursos adicionales que trajo el nuevo siglo. Urge encarar este desafío pues, como ocurre con toda ventana de oportunidad, la que se abrió en la primera década de los dos mil no estará abierta para siempre. La crisis internacional de 2008 fue un recordatorio en este sentido y, asimismo, la evolución de la economía global plantea más interrogantes que certidumbres (FMI, 2011). Además, el bono demográfico está ocurriendo ahora.

Los conflictos distributivos y la inestabilidad de las reglas de juego de la economía han constituido, sin dudas, obstáculos clave para la adopción de una agenda mínima de políticas estratégicas. En democracia, los intereses contrapuestos se procesan a través de una diversidad de instituciones –tanto formales como informales– que tienen por tarea compatibilizar los intereses sectoriales y de diferentes estamentos sociales con los del bien común y hacerlo de modo tal que resulte funcional para el desempeño de la economía. Si la resolución de los conflictos insume una parte excesiva de las energías de la sociedad, estas se restan al esfuerzo productivo y, así, a largo plazo el conflicto se convierte en un peso muerto para el desarrollo.

La sociedad argentina ha estado actuando, en cierta medida, como si el objetivo fuera utilizar los medios de la democracia para apoyar reclamos particulares y tratar de establecer derechos sobre una porción mayor de los nuevos recursos y no como una sociedad que concibe la vida en democracia como una oportunidad para organizar la acción colectiva en pos de metas comunes, donde los intereses específicos se procesan y armonizan sobre la base de normas legales y culturales que priorizan la cooperación a través de la coordinación y la construcción de confianza mutua. Estos



hechos sugieren que la Argentina podría estar mostrando síntomas de una enfermedad social que los economistas denominan “maldición de los recursos naturales” (Auty, 1993) y que suele aquejar a los países que cuentan con recursos naturales abundantes e instituciones débiles, poco eficientes para encaminar las demandas de cada sector sin destruir las bases para el desarrollo. Contraer la “maldición de los recursos”, no obstante, no es una condena. La mejor demostración es el hecho de que haya países ricos en recursos naturales que no experimentan la intensidad de los conflictos que nos aquejan y que lograron desarrollarse en un marco de equidad, como los casos de Noruega, Canadá o Australia.

La amenaza de desaprovechar la oportunidad debido a la maldición de los recursos naturales es uno de los motivos por los que adoptamos un enfoque sistémico. Para diseñar estrategias de desarrollo bajo las circunstancias actuales se requiere no sólo evaluar la disponibilidad de recursos materiales y técnicos, sino también las reglas de juego –formales e informales o culturales– que coordinan las acciones colectivas tanto en el nivel de las organizaciones (empresas, burocracia pública, sindicatos) como en el de las instituciones de mayor nivel que rigen la vida económica (regulaciones, legislación). Utilizando una analogía con el mundo de la computación, en este libro argumentaremos que el estudio del crecimiento económico y el desarrollo en la Argentina requiere que se tomen en cuenta no sólo los problemas de *hardware* (recursos y técnicas), sino también los de *software* (reglas de juego, organizaciones y pautas culturales relevantes para la conducta económica).<sup>4</sup>

Sobre la base de esta analogía, podemos resumir la hipótesis central que anima nuestro análisis de la siguiente forma:

*La Argentina ciertamente presenta limitaciones en su hardware económico; pero su historia de crisis recurrentes, conflictos distributivos y oportunidades desaprovechadas sugiere que las restricciones originadas en el hardware son tan importantes como las que operan a través del software institucional.*

Al poner el papel del *software* en primer plano, hay dos cuestiones que surgen naturalmente. La primera es la necesidad de que la elite política y la sociedad en general tomen conciencia de los efectos del conflicto y la desconfianza en la capacidad para utilizar el *hardware* de forma eficiente y para explotar las oportunidades que existen y que se están perdiendo. La segunda es la necesidad de elaborar propuestas estratégicas para mejorar el paquete de *software* y, a partir de ello, las organizaciones de la economía, desde los mercados a las empresas y el Estado. Esto es, adaptar las reglas de juego (instituciones) de forma tal que la acción colectiva a través de las organizaciones coloque a la economía en la senda del desarrollo. La tarea de construcción

4 Según la RAE, *hardware* es el “conjunto de los componentes que integran la parte material de una computadora”, y *software*, el “conjunto de programas, instrucciones y reglas informáticas para ejecutar ciertas tareas en una computadora”.

de *software* es eminentemente política, y un debate público de calidad puede ser de gran utilidad para tener mejor política. El conocimiento es un insumo crítico para la búsqueda de consensos políticos y el diseño de estrategias de cambio. En este sentido, este libro pretende hacer un aporte a partir de analizar el *hardware*, el *software* y las organizaciones de nuestra economía, a fin de estar en mejores condiciones de diseñar estrategias para aprovechar las oportunidades que hoy le brinda la economía global a la Argentina y, a la larga, contar con mayor flexibilidad para adaptarse a *shocks* negativos sin que ello implique pasar por experiencias límite, como lo fue la crisis de 2002 o las que la precedieron.

### Sobre el contenido y la estructura del libro

En nuestro país existe una producción de estudios de buena calidad sobre sectores, problemas específicos de crecimiento y temas de alta relevancia para el desarrollo. Es una producción que, sin ser abundante, tampoco es particularmente escasa, y muchos de los trabajos disponibles serán citados a medida que sean utilizados. Son mucho más escasos, en cambio, los trabajos que interpretan los resultados de los estudios desde una perspectiva sistémica. Una perspectiva así es vital para evaluar los hallazgos en términos de tres dimensiones: oportunidades y restricciones para el crecimiento; efectos distributivos asociados; y demandas de reglas de juego y de políticas públicas para aprovechar oportunidades, superar restricciones y manejar conflictos distributivos.

La tarea de escribir este libro es bastante riesgosa desde el punto de vista intelectual, ya que obliga a lidiar con temas sectoriales bastante alejados del hábitat natural en el que el autor suele moverse como especialista. Pero los beneficios justificarán el riesgo si logramos mostrar la importancia de observar los problemas específicos desde una perspectiva sistémica cuando se debate sobre crecimiento, inclusión y mejoramiento institucional de la democracia. Por otro lado, si tenemos éxito en contribuir a reforzar el debate, seguramente contaremos con la ventaja de que los errores en que incurramos al intentar una visión sistémica serán identificados y corregidos con rapidez.

Este libro contiene doce capítulos, agrupados, a su vez, en cuatro partes. La primera, como ya se anticipó, presenta el marco conceptual que fundamenta el análisis y sirve de apoyo para organizar todo el estudio. Consta de cuatro capítulos. Dada la importancia que le atribuimos al enfoque sistémico, es natural comenzar explicando qué se entiende por sistema económico y cómo se articulan, en su interior, el *hardware*, el *software* y las *organizaciones*, para satisfacer las funciones que la economía cumple en la sociedad. Se le otorga especial importancia a la definición de indicadores de desarrollo y a identificar en qué sentido la estructura productiva y las instituciones son importantes para él.

La segunda, tercera y cuarta parte contiene el análisis de la economía argentina. La segunda parte describe y analiza el contexto. La principal pregunta que se plan-

tea es “¿Dónde estamos parados?” y la contesta a partir de dos dimensiones. El capítulo 5 se ocupa de evaluar nuestro nivel de desarrollo sobre la base del ingreso por habitante y sitúa al país desde una perspectiva tanto histórica como de ubicación actual en el concierto de las naciones. El capítulo 6 complementa la visión analizando la distribución del ingreso y, sobre todo, el nivel de desarrollo humano alcanzado en relación con otros países. Los datos aportados en este capítulo están pensados para actuar como referencia y punto de partida empírico de nuestra reflexión. Se pone especial cuidado en plantear las oportunidades que la economía argentina enfrenta hoy, así como las restricciones.

La tercera parte se ocupa del *hardware*. La pregunta clave aquí es: “¿Qué recursos tenemos y cómo los usamos?”. Los capítulos 7 y 8 se dedican a estudiar los recursos de que dispone la Argentina y que actúan como los *inputs* utilizados para construir la estructura productiva de la economía. El capítulo 7 analiza la dotación de recursos naturales, la geografía y la población, con particular énfasis en el bono demográfico. En cuanto a los recursos naturales, se evalúa la dotación de la Argentina en relación con el resto del mundo en lo que hace a tierras, energía y demás recursos. El capítulo 8 se ocupa de tres factores que la economía resalta como determinantes clave del potencial de crecimiento: el capital físico, el capital humano y el progreso técnico. Al abordar el capital físico, se examina la dotación con que cuenta el país respecto de su fuerza de trabajo y su producto, las fuentes de su acumulación y su composición, incluyendo la infraestructura. Los aspectos tecnológicos se estudian a partir de la noción de productividad total de los factores (PTF). Los capítulos 9 y 10 describen la estructura productiva, componente fundamental del *hardware*. Se le presta especial atención al sector transable (que exporta o compite con importaciones), ya que, en un mundo global, buena parte de la dinámica de la incorporación de tecnología y de la innovación está determinada por el tipo de inserción internacional de la economía. Esto hace que la cuestión de la competitividad ocupe naturalmente un lugar destacado.

La cuarta parte tiene dos capítulos y su propósito es estudiar el *software* en acción. Como se mostrará en el marco conceptual, las reglas de juego o instituciones contenidas en el *software* ejercen su influencia sobre la economía en la medida que son un determinante clave de la forma que toman las organizaciones, desde los mercados al Estado. El capítulo 11 se ocupa de dos mercados que cumplen funciones de crítica importancia en la asignación de recursos y la estabilidad macroeconómica: el financiero y el de trabajo. El capítulo 12 analiza el Estado y las políticas económicas que este implementa.

El libro cierra con un capítulo destinado a reflexionar sobre las implicancias de los hechos analizados para encauzar el crecimiento en los rieles del desarrollo a los efectos de aprovechar las oportunidades abiertas durante el siglo XXI.



PARTE I

**Un marco conceptual para pensar  
los problemas del desarrollo**



En esta parte presentamos y discutimos la noción de “sistema económico”, que, desde el punto de vista conceptual, constituye la columna vertebral del análisis de la economía argentina que se realiza en este libro. Si bien nuestro análisis del sistema económico incluye los aspectos de interés habitual para la economía (disponibilidad de recursos, tecnología, mercados), su característica distintiva es la importancia que les asigna al marco institucional y a las organizaciones de la economía. En el enfoque que utilizamos, el papel del *software* del sistema es tan importante como el del *hardware* para explicar el desempeño económico.

Aun cuando la intención es estudiar problemas de economía aplicada, hemos dedicado esta primera parte a presentar el marco analítico, porque una de las tesis que sostenemos es que, en cierta medida, los fracasos en el plano de la formulación e implementación de políticas económicas y reformas estructurales en la Argentina se deben a una pobre comprensión de qué es un sistema económico y las funciones que cumplen las instituciones en él. Es habitual que se tomen iniciativas orientadas a atacar problemas particulares –desde la deficiente distribución del ingreso a la excesiva intervención estatal– sin tomar en cuenta dos aspectos cruciales: por un lado, las consecuencias de medidas específicas sobre el funcionamiento del sistema económico como un todo y, por otro, si están dadas las condiciones institucionales para que las autoridades puedan hacer cumplir las normas y regulaciones asociadas con las iniciativas a implementar.

Una visión sistémica e institucional obliga a considerar que es difícil redistribuir sin afectar el clima de inversión o la eficiencia y que también lo es liberar mercados o introducir cambios en los derechos de propiedad sin afectar el empleo, la distribución del ingreso y la estabilidad macroeconómica. Una visión sistémica e institucional no implica renunciar a incluir en el análisis la equidad distributiva o el papel de la intervención estatal, pero sí implica tomar en cuenta que la funcionalidad sistémica importa. Y que importa, antes que nada, para evitar que los “efectos colaterales” no deseados en el plano institucional impidan que las políticas alcancen los resultados económicos buscados; como ocurre cuando políticas distributivas o de liberalización agresivas terminan en crisis macroeconómicas y destrucción del crecimiento y la inversión o cuando se introducen regulaciones sin mecanismos de monitoreo efectivo de la corrupción.

Esta primera parte conceptual consta de cuatro capítulos. Como ya se dijo, probablemente, un lector ansioso por estudiar los problemas específicos del desarrollo ar-

gentino considere algo excesivo leer cuatro capítulos antes de abordar el núcleo de nuestro interés. ¿Cuáles son los beneficios? Primero, examinar los problemas económicos y del desarrollo dentro de un marco conceptual evita que la discusión devenga en una mera descripción o catálogo de problemas. Un marco conceptual les da sentido a los problemas, pues muestra las conexiones y relaciones de prioridad existentes entre ellos. Así, el lector estará en condiciones de evaluar las propuestas de política que están en debate en la arena pública. Segundo, se trata de una inversión que se amortiza en varios frentes: el mismo marco conceptual se puede aplicar para entender los desafíos que enfrentan otros países, sobre todo, países emergentes. Tercero, hemos recurrido a bibliografía muy actualizada para elaborar este marco, y quienes tengan curiosidad intelectual van a obtener mucha información sobre cuáles son los problemas que le interesan a la economía como ciencia en nuestros días.

El propósito del capítulo 1 consiste en explicar por qué son importantes las instituciones y las organizaciones en la economía. Se muestra por qué la actividad económica, al basarse en la cooperación a través de la división del trabajo y la especialización, necesita de reglas de juego (organizaciones e instituciones) que resuelvan problemas de coordinación, motivación y ejecución.

El capítulo 2 define el concepto de “sistema económico” y explica su funcionamiento. El centro del capítulo es un esquema (véase la figura 2.1) que simboliza el sistema económico y constituye el núcleo del marco conceptual del libro. Se espera que el lector utilice el esquema como referencia a medida que avance en la lectura de los capítulos destinados a examinar el sistema económico de la Argentina. Toda la exposición del libro está estructurada sobre la base de este esquema.

El esquema describe la anatomía del sistema económico y muestra cómo se articulan sus dos partes centrales –el *hardware* y el *software*– para generar las organizaciones, tanto públicas como privadas, encargadas de llevar adelante las funciones económicas. Asimismo, se analiza la relación entre el desarrollo y los tres indicadores más utilizados para evaluar el desempeño de una economía: crecimiento económico, estabilidad y distribución del ingreso. Se presentan argumentos que indican que el crecimiento es un criterio muy estrecho para evaluar el funcionamiento de la economía y que es necesario complementarlo con otras consideraciones. En particular, se introduce la noción de “desarrollo humano” utilizada por Naciones Unidas (2011).

Los dos últimos capítulos de esta parte se dedican a estudiar con mayor detenimiento el *software* y el *hardware* del sistema. El capítulo 3 se ocupa del *software*: cómo es que las reglas de juego del marco institucional contribuyen a dar forma a las organizaciones de la economía. Se discuten las *fallas de cooperación* que aparecen cuando las organizaciones funcionan mal. Hasta hace muy poco era común que la economía se centrara en las fallas de funcionamiento de un solo tipo de organización: el mercado. Sin embargo, los avances teóricos de las tres últimas décadas han dejado en claro que la *falla de mercado* no es la única forma en que se expresan las disfuncionalidades organizacionales que llevan a fallas de cooperación. En línea con esto, se analizan, además de las fallas de mercado, las fallas de gobierno, de la organización de las empresas, e incluso las disfuncionalidades que pueden presen-



tar las familias en el cumplimiento de sus actividades económicas. En el caso del *hardware*, el capítulo 4 pone el énfasis en mostrar cómo los factores de producción tangibles (geografía, capital, recursos naturales y humanos) se vinculan con los intangibles (conocimiento) para formar una estructura productiva específica. Se discuten diferentes formas de clasificar una estructura productiva y se argumenta que es clave tomar en cuenta que, en el caso de países con el nivel de desarrollo de la Argentina, las estructuras son heterogéneas o “duales”: los sectores con tecnología de punta conviven con sectores de “subsistencia” de muy baja productividad. Se dedica cierto espacio a estudiar cómo se relaciona el crecimiento con la distribución del ingreso y con la asignación de recursos a los sectores de la economía con diferentes niveles de productividad. Cuando existen fallas de cooperación, es difícil separar la distribución del ingreso de la asignación de los recursos –como era la práctica habitual en economía hasta los avances teóricos más recientes– y, por ende, crecimiento y distribución quedan íntimamente vinculados. Esto, a su vez, crea un vínculo inseparable entre instituciones y crecimiento, ya que una función central de las instituciones es mediar en los conflictos distributivos. Finalmente, se argumenta que estos hechos crean interacciones intensas entre el plano de la economía y el de la política: hay que resolver simultáneamente cómo crecer y qué reglas utilizar para distribuir, y este último es un problema que se dirime, en buena medida, en el ámbito de las instituciones y la política.



# 1. Cooperación, conflicto y organizaciones

Ya hemos anticipado que nuestro enfoque de los problemas económicos tiene dos características básicas: es sistémico y es institucional. Es posible justificar la relevancia de ese enfoque partiendo de la observación de una serie de fenómenos organizacionales que están presentes en todas las economías contemporáneas. La primera sección del capítulo describe esos fenómenos.

En la segunda sección se caracteriza a la economía como una actividad que es, antes que nada, cooperativa y que, por ende, no está libre de conflictos. Las organizaciones económicas surgen, justamente, para ordenar las interacciones entre agentes que, si desean cooperar, deben encontrar la forma de manejar los conflictos de manera eficiente. Con un diagrama se describe el proceso que lleva a la aparición de las tres formas de organización más importantes del capitalismo actual: el mercado, las jerarquías y las familias.

En base al diagrama, se estudia cómo surge el marco institucional de la economía a partir de la necesidad de establecer reglas de juego para las organizaciones. Se muestra que, además de aportar modelos para las organizaciones individuales, las instituciones económicas actúan como una malla que articula las relaciones de las organizaciones entre sí, contribuyendo a cimentar la funcionalidad del sistema económico como un todo.

Este análisis nos llevará a definir el sistema económico como sigue:

*Un sistema económico es una estructura de organizaciones cuyo fin es facilitar el uso de recursos y las tareas de cooperación y de manejo de conflictos que son inherentes a las actividades económicas; esas organizaciones se articulan a través de un marco institucional que tiene por fin garantizar la funcionalidad de las organizaciones y de la estructura del sistema como un todo.*

Hemos adelantado la definición de sistema económico a la que arribaremos con el propósito de que el lector sepa cuál es el objetivo central del análisis que sigue. Esta definición será utilizada en el capítulo 2 para describir la anatomía del sistema económico.

## Seis observaciones sobre la actividad económica en una economía moderna

La actividad económica tiene como propósito central lidiar con dos limitaciones básicas que enfrentan las personas a la hora de satisfacer los objetivos que se proponen: la *escasez* de recursos y la *ignorancia*. Esto es así en cualquier sociedad. Las seis características de las economías contemporáneas que discutimos a continuación tienen que ver con la forma específica en que nuestras sociedades enfrentan esas dos limitaciones.

*a) La abrumadora mayoría de las actividades que llamamos económicas son actividades de cooperación.*

La cooperación permite resolver una enorme cantidad de problemas de escasez e ignorancia de forma más eficiente que si se lo intenta en soledad. Hay cuatro razones básicas que motivan la cooperación:<sup>5</sup>

- *Explotación de economías de escala.* En muchas actividades, realizar las tareas en cooperación rinde mayores frutos para un colectivo de agentes que si cada agente invierte igual cantidad de esfuerzos por separado. La cooperación hace, literalmente, que el todo sea mayor que la suma de las partes. El fundador de la economía, Adam Smith, llamó la atención sobre el potencial que tienen la división del trabajo y la especialización para aumentar la productividad del trabajo.<sup>6</sup> Nuestra sociedad ha llevado la especialización –y, por ende, la cooperación– a niveles nunca antes observados. Contamos con entidades muy sofisticadas, que van de las empresas productivas a las compañías de seguros y los entes estatales.
- *Beneficios mutuos del comercio.* Si una persona vive en soledad, no puede realizar intercambios; pero si vive en sociedad, puede sacar provecho de ello para aumentar su bienestar: como los individuos tienen gustos, recursos y habilidades diferentes, se pueden beneficiar intercambiando lo que valoran menos por lo que valoran más. Es una forma de coope-

5 Véase Heath (2006), que discute en detalle las razones para cooperar. Este autor agrega una quinta razón: la necesidad de ayuda para el autocontrol, como cuando existen problemas de alcoholismo o ansiedad, que representan una reversión temporal de la escala de preferencias del individuo. Para evitar dañarse debido a esa reversión, el individuo necesita de otros que lo ayuden a controlarse.

6 La productividad del trabajo se define como la cantidad de producto o valor agregado que genera cada hombre ocupado. El valor agregado mide la “producción neta”: a la producción total se le restan los insumos que se utilizaron y que ya estaban producidos, para saber exactamente cuánto valor generó el trabajo en la actividad de que se trate (véase el capítulo 4; sobre definición de productividad, OECD, 2001).

rar muy práctica que, cuando se hace rutinaria, da lugar a la formación de mercados más o menos estables. Hoy contamos con estructuras de mercado muy densas y expandidas, como lo muestra el fenómeno de la globalización.

- *Manejo de riesgos.* Las personas suelen tener aversión al riesgo, en el sentido de que prefieren evitar que sus ingresos varíen de manera inesperada debido a accidentes o fenómenos meteorológicos como las sequías. Cuando los eventos negativos afectan de forma independiente a diferentes personas (normalmente no todos se enferman o mueren al mismo tiempo), por la vía de la cooperación es posible formar un fondo de asistencia mutua, explotando la ley de los grandes números. Las economías modernas muestran una gran cantidad de estos instrumentos: seguros de vida, de salud, contra eventos climáticos, fondos de pensión, seguros de desempleo, etc. Sin estas formas de cooperación, nuestro bienestar sería muy inferior; ¿qué haríamos sin seguros de salud, sean estatales o privados?
- *Compartir conocimientos.* Cuando dos agentes comparten información sobre recursos, técnicas o gustos, se reducen los costos de búsqueda y generación de esa información. Nótese que la información posee una característica muy positiva: como cualquier bien, tiene valor porque es útil, pero, a diferencia de un sándwich, puede utilizarse más de una vez sin que se gaste. Esto facilita, en principio, la cooperación para producir la información. Como veremos más adelante, este hecho es de crítica importancia para el crecimiento económico. Por ahora, basta con decir que buena parte de la revolución en la productividad actual tiene que ver con el enorme crecimiento de la industria de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación). Sin Internet ni computadoras, nuestro nivel de vida sería muy diferente, debido a la dificultad para procesar y transmitir información.<sup>7</sup>

La creciente importancia de la cooperación en nuestra economía tiene un resultado que es necesario remarcar: la contraparte de la mayor cooperación es una *complementariedad* también creciente entre las actividades de cada segmento de la economía. Las partes de nuestro sistema económico son funcionalmente interdependientes. Y no sólo en el nivel nacional: detrás de la globalización están la expansión de la división del trabajo internacional y la interdependencia financiera, que aparece de la mano del manejo del ahorro, la inversión y el manejo de riesgos a escala global.

*b) La cooperación no discurre sin conflictos.*

<sup>7</sup> Sobre economía del conocimiento véanse OECD (1996) y Stiglitz (2012), para quien vivimos en la “sociedad del aprendizaje”.

Los conflictos son inherentes al proceso de cooperación (Williamson, 1989). Es usual que los agentes tengan preferencias y visiones divergentes respecto de cómo hacer las cosas y, además, no es fácil decidir cómo repartir los beneficios producidos de forma colectiva, realizando actividades que son complementarias. Cabe señalar, asimismo, que en algunos casos estos conflictos aparecen no tanto por razones asociadas con la realización de tareas comunes, sino porque es económicamente beneficioso que los agentes involucrados se abstengan de realizar ciertas actividades. Por ejemplo, abstenerse de sobreexplotar recursos naturales compartidos, como el caso de los ríos en general y de nuestro Riachuelo en particular. Pero la abstención de una acción puede también adoptar formas más sofisticadas: evitar que los países implementen medidas proteccionistas o cambiarias para “robarle” exportaciones al vecino, como ocurre en el Mercosur (en 1999, devaluación brasileña; en 2002, devaluación argentina; actualmente, trabas al comercio) y también en la economía global: en el G-20, los Estados Unidos y otros países acusan a China de mantener intencionalmente depreciada su moneda, para maximizar sus exportaciones.<sup>8</sup>

Por ende, no sorprende que, asociado a cada uno de los motivos para cooperar antes mencionados, haya un motivo para el conflicto:

- *Explotación de economías de escala: free riding.* En las tareas que implican acciones colectivas es común que los individuos traten de no contribuir con la parte de esfuerzo que les toca, haciendo lo que es mejor para cada uno individualmente y no para el grupo en su conjunto.<sup>9</sup> Esto se conoce en la literatura sobre acción colectiva como el fenómeno del *free rider* o “colado”, y explica que las organizaciones que conocemos gasten una gran cantidad de recursos para seleccionar el personal y monitorear las tareas asignadas. Asimismo, se invierten recursos muy valiosos para controlar que las personas no actúen en contra de los intereses del conjunto, desde el control de la corrupción hasta el del medio ambiente.
- *Manejo de riesgos: azar moral y selección adversa.* En el caso de los seguros, el conflicto de intereses aparece por dos razones. Primero, las personas pueden mentir sobre su condición: tomar un seguro de salud cuando ya están enfermos. Segundo, pueden no adoptar las precauciones debidas para evitar el siniestro asegurado: dejar de recargar el matafuego luego de tomar un seguro contra incendios. Estos dos problemas se conocen técnicamente como “selección adversa” y “azar moral”. En ambos casos se perjudican los intereses colectivos debido a que los participantes

8 Sobre estos problemas globales, véase Naciones Unidas (2009).

9 El ejemplo más conocido en la teoría de juegos es el “dilema del prisionero”. Pero hay otros juegos que también presentan el mismo problema: el de la caza del ciervo (*stag hunt*) o la “tragedia de los comunes”. Véase Dixit *et al.* (2009); sobre el uso de recursos comunes, véase Ostrom (1990 y 2005).

colocarán su dinero en el fondo mutuo pensando que la probabilidad del evento asegurado es menor que la que realmente tiene debido a la mala condición de algunos participantes o a conductas negligentes.<sup>10</sup> Si todos supieran cuál es la realidad, el costo del seguro sería más alto. Cualquiera que haya contratado un seguro sabe que las empresas invierten mucho dinero en averiguar la verdadera condición del asegurado y, además, obligan a cumplir con ciertas normas de seguridad.

- *Beneficios mutuos del comercio: fraude y robo.* Las fuentes de conflicto aquí se relacionan con el fraude, la violación de las promesas de pago y el robo. Los mercados, tal como los conocemos, simplemente no podrían funcionar si no invirtiéramos en hacer respetar los derechos de propiedad castigando el robo, combatiendo el fraude a través de la defensa del consumidor o manteniendo regulaciones financieras que protegen al ahorrista y establecen derechos y obligaciones de deudores y acreedores.
- *Compartir conocimientos: mentira.* Para que la información pueda transmitirse y compartirse, los agentes económicos deben decir la verdad. Toda una red de comunicación o de producción puede simplemente colapsar si en uno de sus nodos la información transmitida es incorrecta o si, para favorecerse, un agente miente. De ahí que existan normas y procedimientos respecto de cómo debe transmitirse la información y que la sociedad trate de que los individuos internalicen códigos de ética que ponderan la veracidad. A todos nos contaron el cuento del pastorcillo y el lobo. Hacer respetar esas normas no es una tarea simple, como bien lo sabe quien trata de averiguar cuál es exactamente la inflación en la Argentina.

Los conflictos pueden ser muy gravosos económicamente: negociar insume tiempo y esfuerzos, y los agentes pueden recurrir a métodos de acción directa costosos para saldar sus diferencias. Las huelgas, el *lockout* y las manifestaciones en defensa de intereses específicos son habituales en nuestra experiencia económica.

*c) Los procesos de cooperación y de conciliación de intereses tienen lugar, de forma rutinaria, en el seno de organizaciones muy diversas, que presentan grados variables de complejidad interna.*<sup>11</sup>

Para comprobar este hecho basta con que el lector piense con cuántas organizaciones se relaciona sólo para alimentarse y educarse.

En el caso de una economía capitalista hay tres formas organizacionales que se destacan: los mercados, las empresas y el Estado; pero están lejos de reflejar la riqueza

10 Sobre selección adversa y azar moral, véase Dixit *et al.* (2009).

11 Sobre organizaciones, véanse Milgrom y Roberts (1993) y Gibbons (2000; 1999); sobre derechos de propiedad y normas culturales para evitar el fraude, Wydick (2008).

za y sofisticación organizacional que se observa en la economía actual y que surgen en respuesta a los requerimientos de ordenar las interacciones de los agentes en el proceso de cooperación y resolución de conflictos: existen fundaciones, entes de gobierno con niveles variables de autonomía, sindicatos, asociaciones de profesionales, cámaras empresarias, organismos internacionales y, por supuesto, la familia, una organización que ha exhibido históricamente continuas mutaciones en cuanto unidad económica. Asimismo, los mercados pueden mostrar muy distintos grados de organización formal –desde la Bolsa hasta la venta ilegal de drogas– y las empresas pueden ser de estructura y tamaño muy variables, desde microempresas hasta multinacionales.

*d) Las organizaciones tienden a desarrollar vínculos de complementariedad que, de forma directa o indirecta, las convierten en funcionalmente dependientes.*

La interdependencia funcional surge naturalmente del hecho de que cada organización realiza tareas especializadas en el marco de la división del trabajo. Las relaciones de cooperación, al cristalizarse en organizaciones, hacen que el sistema económico se estructure como una red articulada de organizaciones funcionalmente complementarias (Arthur, 1996; Matsuyama, 1995).

Un ejercicio mental simple alcanza para comprobar la relevancia empírica de este punto. Cuando observamos una empresa cualquiera, nos resulta claro que sin una jerarquía interna su organización no funcionaría. Pero también es cierto que esa empresa tampoco podría funcionar con un mínimo de eficiencia si desaparecieran los mercados donde se abastece de insumos, trabajo y crédito o si desaparecieran los medios de pago que utiliza para realizar transacciones. De hecho, los medios de pago son emitidos por dos organizaciones muy sofisticadas –el Banco Central y los bancos comerciales–, cuya tarea primordial no es producir sino facilitar los vínculos entre distintas organizaciones. *Las relaciones que priman en los vínculos entre organizaciones son de complementariedad y no de sustitución*: sería letal para el funcionamiento del sistema económico que desaparecieran los bancos o que el dinero no fuera confiable. Para tener una idea de lo que ocurre cuando el dinero no es confiable alcanza con recordar la brutal caída en los ingresos que usualmente acompaña los episodios de hiperinflación o las crisis financieras (véase el capítulo 5, que ilustra este punto para la Argentina).

En gran medida, el sistema está organizado como una red que no puede prescindir de una de sus partes sin perder una gran cantidad de eficiencia. Las redes son muy ventajosas porque tienen la particularidad de generar rendimientos crecientes por la vía de la complementariedad entre sus partes, pero también aumentan la vulnerabilidad, en la medida que la falla en una parte se ramifica en todo el sistema. Es algo similar a lo que ocurre cuando el sistema eléctrico colapsa y se recurre a generadores individuales, de costos unitarios mucho más altos.

*e) Tanto las organizaciones como las vinculaciones entre ellas están regidas por un conjunto de instituciones económicas o reglas de juego básicas.*



Un sistema económico no puede prescindir de un conjunto de normas jurídicas básicas que definan de manera general derechos, obligaciones y formas procesales para ordenar la negociación y los vínculos entre agentes económicos. Se trata de normas de aplicación general a todas las organizaciones e individuos, que definen lo que se permite, se prohíbe o se requiere en las actividades económicas en lo relativo a la cooperación y al conflicto de intereses.

No existen economías en el mundo que funcionen sin definir derechos de propiedad (sea esta privada, cooperativa o pública), normas sobre relaciones del trabajo, contratos y procedimientos de resolución de controversias (como la Ley de quiebras). Asimismo, se observa que, cuanto mayor es el nivel de desarrollo alcanzado por la economía, mayor es la sofisticación de las instituciones económicas que la rigen. Se definen nuevos formatos o modelos organizacionales para sociedades anónimas, sociedades sin fines de lucro y entes del gobierno, así como reglas muy especializadas para la organización de mercados específicos (bolsas, mercados concentradores). Los modelos de organización básicos, además, se suelen complementar con regulaciones particulares que buscan adaptar los formatos a los requerimientos de actividades muy especializadas; por ejemplo, la Ley de entidades financieras y la Carta Orgánica del Banco Central. Por otra parte, en la práctica, las normas formales se complementan con otras informales que también influyen sobre el funcionamiento de la organización. Son reglas de comportamiento económico que los agentes se autoimponen, como las convenciones, los usos y costumbres, y las buenas conductas que tienen por propósito cimentar una reputación. Tal es el caso de los códigos de ética, la noción del buen hombre de negocios, etc.

En línea con estos desarrollos observados en la economía moderna, la teoría económica actual concibe a las *instituciones económicas* como un conjunto de normas formales e informales establecidas por los agentes que influyen sobre el comportamiento de los individuos en las organizaciones, las relaciones entre esas organizaciones y el sistema económico como un todo.

Una aclaración: *las instituciones son las reglas de juego* y no los jugadores (North, 1995; Aoki, 2001). Esto resulta motivo de confusión, porque en el lenguaje común usamos las palabras “institución” u “organización” para referirnos tanto al régimen de reglas de juego como a los jugadores que utilizan esas reglas para organizar sus actividades; pero en economía se los distingue. Así, el *formato organizacional* (reglas de juego que ordenan la interacción) es una cosa y la *organización* (conjunto de individuos que aportan los recursos y conocimientos técnicos necesarios en la tarea de cooperar para alcanzar los objetivos buscados), otra. Por ejemplo, la “sociedad anónima” como forma organizacional es una institución, pero una sociedad anónima como Molinos Río de la Plata es una organización: además de estar estructurada en virtud de reglas jurídicas argentinas, esa empresa tiene recursos, conocimientos expertos, una reputación, etc.<sup>12</sup>

12 En la práctica, “forma organizacional” y “organización” o “institución” se utilizan en economía como sinónimos –al igual que en el lenguaje común–, de modo que hay

*f) Las instituciones económicas funcionan bajo la égida de una superestructura de instituciones políticas formales, que tienen en la cúspide la Constitución nacional.*

Fuera del caso particular de las normas informales, aquellas que conforman el marco institucional de la economía actual requieren de autoridades externas que las diseñen, las promulguen, las hagan cumplir y provean medios judiciales para solucionar controversias específicas. Las instituciones, en este sentido, son tributarias de la política y, por supuesto, también resulta fácil comprobar que esto es una fuente de nuevas dificultades y conflictos per se: las instituciones políticas no pueden hacer cumplir las reglas sin autoridad, pero la delegación de autoridad genera la posibilidad de que el gobierno abuse del poder que se le delegó, para sacar ventajas económicas o políticas, lo que pone en peligro las actividades que debe proteger. Así, en las economías que conocemos es frecuente que el Estado utilice la capacidad de coerción que le asigna la sociedad para recaudar impuestos con fines no deseados por la sociedad. Esto típicamente desincentiva el esfuerzo, la inversión y la confianza. La cuestión de los procedimientos de control de la autoridad pertenece al plano de la política, pero no por eso deja de ser un factor determinante del desempeño de la economía.<sup>13</sup>

### Cooperación, conflicto y reglas de juego

Se desprende de lo anterior que organizar la cooperación y manejar los conflictos son los dos hechos esenciales que dan lugar a la formación de organizaciones y, en última instancia, de las instituciones y los sistemas económicos que conocemos. Para que la cooperación tenga sentido económico, los costos de organizarla deben ser menores que los beneficios extra que reporte. Las tareas básicas en este sentido son: la *negociación*, la *coordinación* y la *motivación*. Por lo tanto, un componente esencial de la cooperación consistirá en la búsqueda de instrumentos para minimizar los costos de realizar esas tres tareas. Las organizaciones y las instituciones son instrumentos que pueden cumplir esa función con eficacia, de modo que no sorprende que sean omnipresentes en las economías actuales, que han llevado la división del trabajo y la especialización a límites nunca antes vistos.

El diagrama de la figura 1.1 permitirá establecer con mayor precisión cómo son los caminos que van de la cooperación y el conflicto a las organizaciones y las instituciones. El diagrama muestra que todo proceso de cooperación entre las partes comienza con

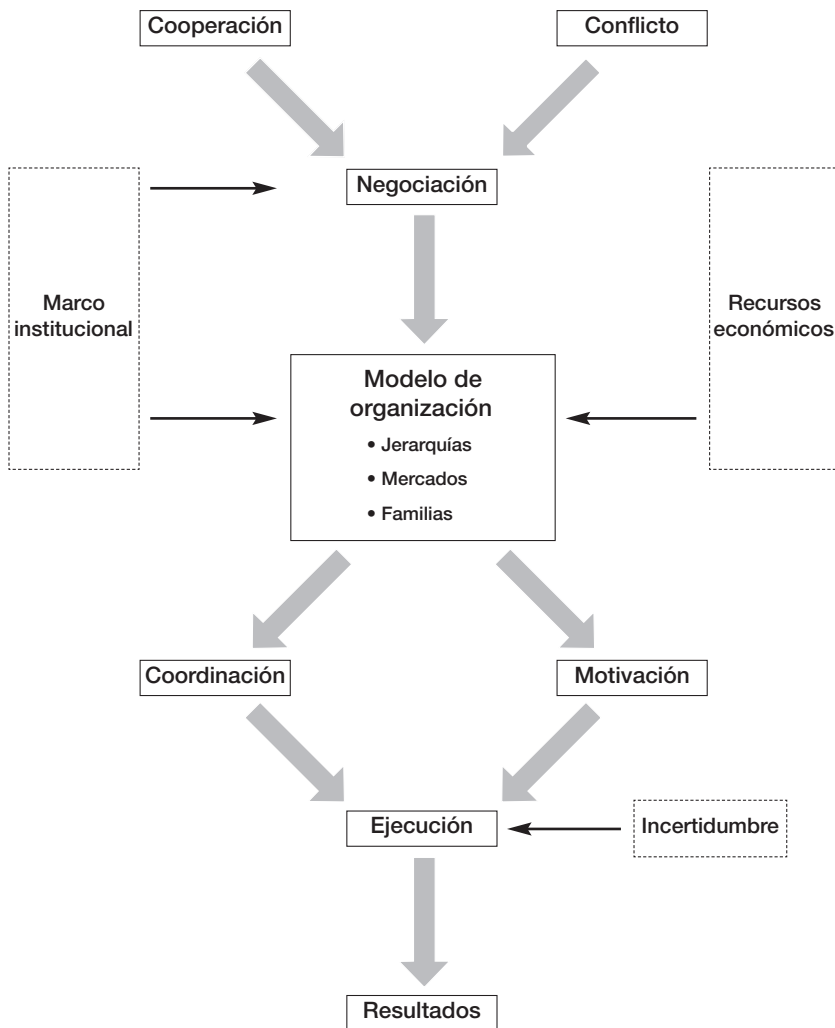
---

que atender al contexto para comprender el significado. Sobre las instituciones en economía, véanse Wydick (2008) y Dixit *et al.* (2009). Aplicaciones muy interesantes a los problemas del desarrollo económico, mediante un enfoque de juegos, pueden encontrarse en Wydick (2008).

13 Sobre la jerarquía institucional, véanse Aoki (2001) y Ostrom (2007); sobre la relación entre economía y política, Drazen (2000).

una negociación. El propósito de esa negociación es elegir un *modelo de organización* para las tareas colectivas.<sup>14</sup> El modelo deberá adaptarse a los objetivos de la cooperación, especificar cómo se coordinarán las tareas para conseguir esos objetivos y establecer pautas respecto de cómo se remunerará el esfuerzo de cada uno para motivar la participación (ya que los intereses de cada una de las partes no necesariamente estarán alineados).

**Figura 1.1.** Cooperación, conflicto y reglas de juego



14 Las referencias básicas sobre las cuestiones de esta sección son Milgrom y Roberts (1993) y Williamson (1989).

Los esquemas de coordinación deberán garantizar que quienes participan estén informados de cuál es su tarea y que los sistemas de comunicación entre las partes y de procesamiento de datos funcionen correctamente. Las decisiones sobre remuneración del esfuerzo tendrán obvios efectos en la distribución de la torta de beneficios y, además, afectarán la eficiencia del emprendimiento: la remuneración esperada es normalmente el incentivo más importante entre los que llevan a los agentes a colaborar de manera adecuada en las tareas colectivas de la organización. Si las partes llegan a un acuerdo sobre qué modelo de organización utilizar para coordinarse, pero algunos agentes tienen pocos incentivos para seguir las reglas de la organización o la información no fluye de manera adecuada, el resultado será una falla de cooperación: las tareas colectivas no llegarán a buen puerto debido a que los agentes harán su parte deficientemente.

Como la negociación sobre el modo de organizarse abarca varias dimensiones de las interacciones que se producen en el proceso de cooperar, los costos en pérdida de tiempo y recursos serían enormes si hubiese que comenzar a negociar desde cero cada vez que se hace necesario realizar actividades conjuntas. Por fortuna, hay una razón esencial por la que esto normalmente no ocurre: las actividades económicas son repetitivas y/o se parecen unas a otras y, en consecuencia, se prestan al desarrollo de reglas que pueden utilizarse como modelo y aplicarse como guía de comportamiento en situaciones similares, evitando nuevas negociaciones. Las reglas para organizarse se pueden desarrollar tanto a partir de la práctica –de manera informal– como a partir de estructuras diseñadas especialmente y que se corporizan en las rutinas de la organización (Kreps, 1990; Gibbons, 2000). Los modelos de organización resultantes tienen un enorme valor económico y pasan a integrar el *stock* de conocimientos de la sociedad. Buena parte de la riqueza de conocimientos de la “sociedad del aprendizaje” de la que habla Stiglitz (2012) está constituida por estos modelos que dan cuenta del modo de organización. Cabe destacar, por otra parte, que no todos los modelos de organización están codificados; existen conocimientos tácitos, que se expresan y aprenden sólo a partir de participar en la organización (véase al respecto Polanyi, 1966).

No existe un solo modelo organizacional de validez universal. Esto es así porque los problemas organizacionales no son independientes del contexto específico en el que ocurren y muchos cambios evolutivos son irreversibles.<sup>15</sup> Como consecuencia, el proceso de conformación de un modelo de organización suele mostrar lo que se conoce como “*path-dependence*” (Arthur, 1996; David, 1985) o “dependencia de la trayectoria”: el resultado final del proceso está en función del sendero recorrido para llegar a él. Así, cuando dentro de una organización se decide encarar un problema de coordinación o motivación de una forma y no de otra, esa decisión determina en buena medida, a su vez, qué opciones estarán disponibles en el futuro y cuáles no. Esto limita los grados de libertad para elegir el modelo de organización.

15 Véanse, sobre este punto, Gibbons (2000) y Greif y Kingston (2011).

Cuando el modelo organizacional elegido se convierte en una organización en funcionamiento, el problema de cooperación/conflicto se transforma en un problema de coordinación/motivación que se resuelve de forma rutinaria en el día a día, sin tener que invertir costosos recursos en negociar antes de actuar. Como es inherente a una rutina generar repetición y estabilidad, cuando se logra establecer una situación así, se dice que se ha logrado un *equilibrio cooperativo*: las decisiones de cada uno serán consistentes con las del resto, y el resultado observado de la interacción será el esperado por cada uno. Nótese que esto requiere no sólo que un actor se atenga a las reglas formales e informales de la organización y las tome como dadas, sino también que ese actor anticipe que el resto de los actores hará lo mismo.<sup>16</sup> Cuando esto efectivamente ocurre, los actores establecen sus estrategias tomando en cuenta las del resto de los actores y, de esta forma, las reglas de juego actúan al mismo tiempo como restricciones, mecanismos de coordinación e información y fuentes de incentivo.

Concebir a la organización en términos de un equilibrio cooperativo no implica, sin embargo, ignorar los fenómenos de desequilibrio: por un lado, los modelos de organización “se descubren” a partir de un proceso de aprendizaje y durante ese período habrá falta de coordinación entre las decisiones; por otro lado, los *shocks* que afectan el hábitat (desequilibrios macroeconómicos, nuevas tecnologías, conflictos políticos, crisis financieras) producen desequilibrios organizacionales que crean la necesidad de cambiar el modelo. Por supuesto, en la medida en que las empresas quiebran y los Estados desaparecen, nada garantiza que los intentos de adaptar el modelo luego de un *shock* llevarán a buen puerto (a un nuevo equilibrio cooperativo). Al analizar la economía argentina tendremos oportunidad de brindar ejemplos de cómo las interacciones entre la organización y su hábitat pueden dar lugar a desequilibrios en los esquemas de negociación, coordinación y motivación de una

<sup>16</sup>Técnicamente, estos intercambios se pueden representar, por ejemplo, como interacciones habituales (juegos repetidos) entre los agentes. Para que las reglas cumplan su función, los compromisos, las promesas y las amenazas asociados a las reglas deben ser creíbles. Sólo si lo son podrán influir en la conducta de los agentes en el sentido esperado. Las reglas pueden ser creíbles por tres razones diferentes: a los agentes puede convenirles atenerse a ellas porque están naturalmente en línea con sus intereses; puede ocurrir que lo hagan por una convicción ética (el deber ser) o siguiendo una costumbre aun cuando deban actuar en contra de sus preferencias; o puede ser el caso que exista una autoridad con capacidad de castigar de manera efectiva a quienes se apartan de las normas. Por supuesto, lograr la credibilidad de las normas tiene costo cero o muy bajo en el caso en que los autores se autoimponen la norma por conveniencia o convicción y es muy caro cuando se requieren tribunales y un poder de policía. Estos temas están planteados de forma muy clara en el excelente libro de Dixit (2009). Para una visión más avanzada sobre el origen de las reglas de juego, véase Kreps (1990).

magnitud tal que, a largo plazo, devienen en serios obstáculos para el desarrollo organizacional tanto de las empresas como del Estado.

En términos muy abstractos, los modelos de organización se pueden clasificar sobre la base de las tres categorías que aparecen en el rectángulo central de la figura 1.1: el *mercado*, las *jerarquías* privadas o públicas y las *familias*. Estos modelos se diferencian por las reglas que utilizan para resolver los problemas de coordinación y motivación y, por lo tanto, producen equilibrios cooperativos con características diferentes. En cuanto a la coordinación, las jerarquías y las familias se basan en esquemas que centralizan las decisiones, al contrario de lo que ocurre en los mercados, donde las decisiones las toma cada agente de manera descentralizada. En lo relativo a la motivación, mientras el mercado confía la tarea a los precios y el afán de lucro individual, los mecanismos motivacionales utilizados en las jerarquías son muy variados: abarcan desde el motivo de lucro y la carrera dentro de una empresa hasta los incentivos burocráticos en la administración pública. La familia es muy especial en este sentido, ya que los agentes con poder de decisión (típicamente, los padres) no actúan sólo en función de sus preferencias y toman en cuenta e internalizan los intereses de otros miembros (hijos y otros dependientes). O por lo menos así lo hacen en la mayor parte de los casos.

Más allá de la clasificación anterior, cabe considerar que hay también grandes diferencias entre los equilibrios cooperativos creados por cada tipo específico de mercado, jerarquía y estructura familiar. Cada uno de estos modelos de organización cambia para adaptarse al contexto y la función que cumple. Pero aun así, ni las jerarquías ni los mercados ni las familias solucionan los problemas de coordinación, motivación y ejecución de manera ideal, a pesar de que es razonable suponer que los agentes económicos tratarán de elegir una forma de organizarse que minimice los costos de resolver esos problemas. Ya hemos mencionado, no obstante, que los equilibrios cooperativos no están garantizados y que pueden aparecer fallas de cooperación (situaciones de desequilibrio organizacional). Como la cooperación se organiza a través de diferentes modelos, es lógico que haya diferentes tipos de falla organizacional: si bien la economía siempre enfatizó las “fallas de mercado”, en las economías modernas también se pueden detectar “fallas de gobierno”, “fallas de la empresa” y “fallas de la familia”.

En muchos casos, las fallas se pueden enmendar mediante la intervención del Estado por la vía de políticas públicas y regulaciones. Desde este punto de vista, las políticas públicas son instrumentos para mejorar la acción colectiva en casos especiales en que no pueden utilizarse los esquemas de negociación, coordinación o motivación que proveen los mercados, las jerarquías privadas y las familias. Sin embargo, el sector público mismo es una organización jerárquica, que muestra sus propios problemas, como la corrupción o el oportunismo político. Únicamente una visión en extremo ingenua de la naturaleza humana o la ignorancia respecto del papel de los problemas de conflicto, coordinación y motivación pueden llevar a pensar que un solo tipo de organización, sea el mercado, sea el Estado, resultaría óptimo para solucionar todos esos problemas.

Como muestra la figura 1.1, una vez solucionados los problemas de coordinación y motivación, las decisiones deben ejecutarse. La ejecución, sin embargo, tal vez no lleve a los resultados buscados. La dificultad mayor en relación con esto es la existencia de *incertidumbre*. Como ya dijimos, además de la escasez, la acción humana está limitada por la ignorancia. En un mundo incierto, siempre pueden ocurrir eventos que no estaban en los planes de nadie. Al diseñar mecanismos de coordinación y motivación, es muy difícil prever todas las contingencias que podrían ocurrir. Y aun si ello fuera posible, resultaría muy caro escribir un contrato que tome en cuenta qué deberían hacer las partes ante cada contingencia.

La incertidumbre puede tener su origen en dos tipos de causas: *naturales* (por ejemplo, el clima, un desastre natural) o *estratégicas*, relacionadas con el comportamiento de los agentes. Este segundo tipo de incertidumbre se origina en la falta de certeza respecto de cómo se comportarán los agentes al interactuar entre sí (véase Dixit *et al.*, 2009). Y tan importante resulta saber si lloverá como anticipar correctamente si los deudores honrarán sus deudas o si el Estado respetará las reglas de juego.

Por supuesto, puede haber múltiples razones por las que alguien se comporte de forma inesperada: equivocaciones, desinformación, mala fe, etc. La incertidumbre natural es inherente al entorno físico dentro del cual el hombre actúa; la incertidumbre estratégica es inherente a la condición social del hombre: Robinson Crusoe, solo en su isla, debía enfrentar únicamente la incertidumbre asociada con la Madre Naturaleza. No contaba con las ventajas de la cooperación, pero al menos no debía lidiar con los conflictos y las incertidumbres asociados con ella.

Al evaluar el papel de la incertidumbre, es importante considerar, sobre todo en el caso de las jerarquías, que puede mediar un largo camino entre la decisión y la ejecución, y en cada etapa de ese camino cabe la posibilidad de que aparezcan oportunidades no previstas para que el ejecutor obre de acuerdo con sus intereses y no en función del interés de la organización en que participa; este es el problema que en economía se conoce como el de “el agente y el principal” (véase Milgrom y Roberts, 1993). “El agente” es a quien se contrata para que haga la tarea y “el principal”, el interesado en que la tarea se ejecute según lo pactado.

La distancia entre decisión y ejecución, en cambio, suele ser menor en el caso del mercado: una vez que se llegó a un acuerdo, está en el interés de las partes realizar la transacción lo más rápido posible y normalmente hay muy pocos pasos que cumplir. Aunque, por supuesto, esto no es así en las transacciones de mercado que se expanden en el tiempo o establecen un seguro, como en el caso de un crédito, un contrato de provisión a largo plazo o un seguro de salud. De hecho, por este motivo resulta mucho más difícil desarrollar los mercados de ese tipo de productos. Hay mercados de verdura en todos lados, pero en muy pocos países hay mercados de crédito y seguros plenamente desarrollados.

Como la economía puso mucho énfasis en un principio en estudiar los mercados más que las jerarquías, y los mercados de transacciones instantáneas más que los de transacciones a lo largo del tiempo y los financieros, se creó la tradición en la

disciplina de identificar *decisión* con *acción*. Sólo recientemente se ha puesto el foco en los problemas de ejecución de las decisiones y las relaciones agente-principal. Por ello, aún es fuerte el hábito de identificar decisión con acción y dejar de lado las complejidades de la ejecución o implementación. Esto se aplica en particular a las discusiones sobre política económica en las que el Estado actúa como el agente en representación de la sociedad, que es el principal (veáanse Drazen, 2000; Ostrom, 2007).

Los argumentos que estamos presentando sugieren que una buena parte del esfuerzo creativo del emprendedor y del cuerpo de dirección se concentrará en buscar el mejor modelo de organización y adaptarlo a las demandas de coordinación, motivación y ejecución del emprendimiento específico de que se trate y que las decisiones de esos agentes estarán siempre bajo la amenaza de resultar equivocadas debido a la incertidumbre, tanto natural como estratégica.

De aquí se desprende que, cuanto más alta sea la calidad del *stock* de reglas de juego –de modelos organizacionales– que la sociedad ponga a disposición de sus agentes económicos, mayor será la probabilidad de que sus organizaciones sean de calidad, de tal forma que los problemas de cooperación y conflicto se manejen con eficiencia, lo que pondría a los agentes en mejor posición para explotar cooperativamente los recursos materiales a su disposición. Como veremos más adelante, esto es particularmente así cuando se trata de acotar la incertidumbre estratégica. El *stock* de reglas al que estamos haciendo referencia es, de hecho, lo que la ciencia económica actual define como el *marco institucional* de la economía y que nosotros hemos representado en la figura 1.1 mediante el rectángulo punteado sobre la izquierda. Está claro que no podríamos realizar ninguna evaluación precisa respecto de la capacidad de una sociedad para generar riqueza si conociéramos sus recursos materiales pero no supiéramos qué calidad tiene su marco institucional y organizacional. En el capítulo que sigue estudiaremos la anatomía del sistema económico con la intención de aclarar cómo se dan las interacciones entre el *software* institucional, las organizaciones y el uso de los recursos materiales del *hardware*.