

MERCADO, PLAN, CRECIMIENTO, ESTABILIDAD EN ARGENTINA (°)

Por Adolfo C. Sturzenegger

I. INTRODUCCION

Argentina ha experimentado durante las últimas décadas un desempeño económico muy débil en relación a la mayoría de los países del mundo. Basta tomar los dos indicadores más relevantes de performance económica para corroborarlo.

En términos de crecimiento económico, a pesar de los problemas de medición y la relativización según los períodos que se comparan, las indicaciones parecen concluyentes. En las primeras décadas de postguerra -hasta 1970- de alto crecimiento de la mayor parte de la econo-

(°) Trabajo presentado en las VII Jornadas de Economía Monetaria y Sector Externo -22 y 23 de octubre de 1984- organizadas por el Banco Central de la República Argentina.

NOTA: Comentarios que me hicieron llegar E.A. Bour, F.D. de Santibáñez y R.H. López Murphy a una versión anterior estimo que han logrado corregir diversos errores que contenía la misma. Naturalmente, todos los errores subsistentes son de mi exclusiva responsabilidad.

mía mundial, Argentina aunque crece lo hace a una tasa menor. Este debilitamiento tiende a acentuarse progresivamente. Así, según cifras elaboradas por el Banco Mundial, la tasa anual de crecimiento del país se ubica en el 2.2 por ciento entre 1960 y 1981 la cual es más baja que la de los países de ingresos bajos (2,9%), o de ingresos medianos (3,7%), o de los más industrializados (3,4%). A su vez, entre 1970 y 1983 la tasa anual de crecimiento se ubica en solo el 1,2%. En cuanto a las cifras del ingreso nacional por habitante sucede algo similar, creciendo más lentamente hasta 1970 que los países avanzados, y decreciendo entre 1970 y 1983. En virtud de ello el país ha ido persistentemente perdiendo posiciones frente al resto del mundo, ubicándose en la actualidad su producto por habitante en solo alrededor del 25% del de los países de mayores ingresos.

En términos de estabilidad de precios la debilidad relativa de Argentina es más manifiesta. Mientras hasta 1940 no existe inflación, ésta se ubica como promedio desde ese año hasta 1970 a una tasa anual elevada en relación al resto del mundo (algo más del 25%). También en este caso el problema se agrava crecientemente. Se eleva esa tasa a comienzos de los setenta, ubicándose desde 1975 en niveles que, en general, exceden el 150% anual, con tendencia apreciablemente creciente en los últimos tres años.

Resulta importante observar que tales características de débil crecimiento y alta inflación en relación a la mayor parte de la economía mundial, aunque agravándose con el tiempo, se presentan básicamente a lo largo de todo el período considerado, y a través de las diferentes orientaciones de política económica, i.e., no parece correcto asociar tal caracterización a un cierto período o a una cierta orientación. Si bien han existido algunos años de adecuados crecimiento y estabilidad, los mismos han sido muy breves, como si hubieran estado sustentados en políticas no sostenibles en el tiempo.

Tener en cuenta lo anterior resulta relevante para orientar el proceso de búsqueda de causas que pueden haber originado la situación indicada. Esto es, ello estaría sugiriendo la importancia de buscar factores que hayan tenido una manifestación persistente a lo largo de todo el período, y además de que la búsqueda supere la restricción de una postura ideológica definida, o sea, que trascienda la dicotomía tan usual en nuestro país de que las causas del fracaso económico están completamente asociadas alternativamente, según sean las preferencias ideológicas, con una concepción de liberalismo económico o con una de intervencionismo estatal.

Es indudable que las causas deben haber sido múltiples y complejas. Algunas de las mismas deben haber sido externas, exógenas, i.e., fuera del control de las decisiones propias del país. Sin embargo es muy probable que tales causas "no controlables" sean las menos relevantes, en especial porque la débil performance argentina es similarmente significativa cualquiera sea el punto de comparación, esto es, se la compare con el grupo de países desarrollados o con los no desarrollados, con los capitalistas o con los socialistas, con los exportadores de bienes industriales o con los exportadores de bienes primarios, con los altamente endeudados o con los no endeudados. Por ello, es muy probable que las principales causas hayan sido internas, endógenas, y dentro de éstas, principalmente aquéllas que están bajo el control del poder decisorio propio del país.

Parece también indudable que dentro de tales elementos causales internos y controlables, un número importante de ellos trascienda la esfera de decisiones de política económica, para penetrar en el campo de las decisiones propiamente políticas o de otra naturaleza. Bastará en este sentido citar las continuas rupturas de los procesos constitucionales lo cual, en virtud de la perniciosa pendularidad y discontinuidad política que originó, fue una fuente importante de confusiones, ine-

ficacias y falta de controles internos del mecanismo gubernamental de decisión que influyó tanto a los propios gobiernos de facto como a los legítimos gobiernos constitucionales.

Sin embargo, parece también cierto que junto a tales elementos causales externos a lo puramente económico, deben haber existido elementos explicativos que están incluidos dentro de la esfera propia de la política económica y el propósito de este trabajo es un breve intento de búsqueda de algunos de los mismos.

II. DEFECTOS DE ORGANIZACION, DE DIAGNOSTICO Y DE ACTITUD

La búsqueda de elementos propios de la política económica aplicada durante las últimas décadas, explicativos del débil crecimiento y de la alta inflación de Argentina, de acuerdo a lo indicado en I se ha orientado teniendo en cuenta: a. la importancia de encontrar factores de acción lo más persistentes posibles; b. la importancia de superar restricciones ideológicas; c. la necesidad de que tales elementos aparezcan como relevantes para los hechos del crecimiento y de la estabilidad de precios.

En tal sentido es considera que tres posibles elementos explicativos, probablemente muy importantes, han sido:

- defectos de organización del sistema económico 1/
- defectos de diagnóstico acerca de aspectos de la realidad económica
- defectos de actitud acerca del horizonte temporal relevante para obtener resultados.

a. Defectos de organización: el ineficiente funcionamiento del mercado y del plan

En una economía mixta, por definición, existen dos sectores relevantes de actividad económica: un sector privado y un sector estatal.

El primero dirige generalmente su acción a la producción, a través de empresas privadas, de bienes y servicios que se consumen individualmente, denominados por lo tanto bienes privados, como alimentos, automóviles, etc. La orientación de esa producción se hace por medio de la compra y venta de la misma a un cierto precio en los distintos mercados de esos bienes y servicios. Se ha demostrado teóricamente en economía del bienestar, que bajo adecuadas condiciones de competencia, de apropiabilidad, de tecnología y de certidumbre 2/, los mercados actuando libremente en forma completamente descentralizada, distribuyen en forma eficiente 3/ los recursos productivos de un país entre los distintos bienes y servicios que desean y valoran sus habitantes. A su vez, que cualquier distribución eficiente es obtenible a través de mercados libres y descentralizados. Que estos mercados sean suficientes para llegar a cualquier distribución eficiente no significa que sean también necesarios. Un mecanismo central de planificación que fuera omnisciente y omnipotente también podría llegar a tales distribuciones.

El segundo dirige generalmente su acción a la producción a través de entes gubernamentales, de bienes y servicios de consumo colectivo, denominados bienes públicos, como justicia, seguridad, defensa, administración general, etc. La orientación de esta producción no se hace a través de los precios de mercado de esos bienes y servicios, sino básicamente a través de un mecanismo colectivo de decisión lo cual genéricamente denominaremos el plan o la planificación. Al igual que para el funcionamiento del mercado, se ha demostrado que bajo

adecuadas condiciones de diseño, información, e implementación, la planificación (el plan) puede asignar los recursos productivos en forma eficiente produciendo los bienes públicos que en mayor medida desean y valoran los habitantes del país. 4/

En la realidad de cualquier economía tanto el mercado como el plan no funcionan en forma completamente eficiente, ya que las condiciones enunciadas que requiere cada uno de los mecanismos no se dan en forma plena. En el caso del mercado, esto se debe a dos tipos de circunstancias. Las primeras se pueden denominar distorsiones "autónomas" que son, o bien inherentes al contexto en que se desenvuelve el mecanismo, o bien de difícil o costosa modificación o eliminación; las segundas se pueden denominar distorsiones "inducidas", no inherentes al contexto sino introducidas en el mismo por la propia política económica en particular, o por las decisiones gubernamentales en general, y que puede resultar bastante fácil o poco costoso de modificar o eliminar. Ejemplos de las primeras son la existencia de estructuras monopólicas, la existencia de externalidades, la existencia de indivisibilidades, y la no existencia de mercados completos, que lesionan las condiciones de competencia, de apropiabilidad, de tecnología y de certidumbre, respectivamente. Ejemplos de las segundas son prohibiciones a la competencia internacional, impuestos y subsidios discriminatorios, controles de precios, cambios erráticos en la política económica, etc., que lesionan aquellas mismas condiciones, salvo las de tecnología. 5/

En el caso del plan los problemas de diseño, implementación e información son tan complejos, que no existe todavía un mecanismo de planificación que pueda resolverlos adecuadamente en su totalidad. Por ello existen ineficiencias en esta órbita de acción, ineficiencias correlacionadas negativamente con la envergadura y calidad del esfuerzo planificador.

La realidad del funcionamiento económico tanto de las economías predominantemente de mercado (EE.UU., Japón), como predominantemente de comandos a través del plan (URSS, República Democrática Alemana), como mixtas (Francia, México), ha demostrado que tanto el mercado como la planificación han sido dos mecanismos apropiados para resolver razonablemente bien el muy difícil problema de organizar eficientemente una comunidad económica compleja. O sea, esta experiencia parece ejemplificar con claridad que a pesar de las distorsiones autónomas -reguladas o no- existentes en la órbita del mercado, y a pesar de las limitaciones relativas de los mecanismos de planificación, tanto el mercado como el plan son capaces de cumplir razonablemente bien las complicadas tareas de organización económica que se les asigna.

Sin embargo es obvio que puede experimentarse una situación contraria. En cuanto al mercado, si bien la existencia de distorsiones autónomas no parece suficiente para su fracaso significativo, probablemente porque su número e intensidad es limitado por su naturaleza, la presencia de distorsiones inducidas puede ser muy grande e intensa, y en tal caso ese mecanismo organizativo fracasará. Más claro es todavía reconocer que el plan puede fracasar si el esfuerzo de planificar no es suficientemente sistemático y profundo. Esta situación contraria a un funcionamiento razonablemente eficiente del plan y el mercado, es lo que parece haber experimentado Argentina en las últimas décadas.

En cuanto al sector privado y a su mecanismo organizativo, el mercado, la razón principal de su funcionamiento muy ineficiente ha sido el conjunto de distorsiones inducidas creadas en las últimas décadas por decisiones gubernamentales que han debilitado seriamente las condiciones de competencia, apropiabilidad y certidumbre. En lo que sigue se ejemplificarán algunas de tales distorsiones inducidas 6/, que según la gestión económica responsable han tenido diferente intensidad 7/.

En cuanto al debilitamiento de la competencia el principal elemento lo constituye la falta de competencia internacional originada en prohibiciones, cuotas y tarifas prohibitivas que crean poder de actuar sobre el mercado en empresas radicadas en el país, tanto de capital nacional como extranjero. También existen diferentes regulaciones económicas, profesionales, gremiales, etc., que crean enclaves protegidos, inmunes a las presiones de la competencia.

Las condiciones de apropiabilidad están, a su vez, fuertemente perturbadas. Existe gran cantidad de impuestos, subsidios, tarifas, retenciones, prohibiciones, etc., de carácter discriminatorio, esto es, distorsionantes de los precios relativos tanto de bienes y servicios como de factores productivos, que generan señales erróneas para la asignación de los recursos y ponen a las distintas empresas, sectores y regiones en situaciones de gran desigualdad para competir entre ellas. Así, coexisten empresas muy productivas en el margen con otras que no lo son tanto, porque aquellas pagan impuestos y estas los evaden o los tienen desgravados, o aquellas no reciben subsidios y estas sí ("promoción" se los denomina), coexisten sectores muy productivos en el margen porque soportan una alta desprotección a su valor agregado, con otros mucho menos productivos en el margen porque reciben una alta protección a su valor agregado, etc. A su vez, la práctica permanente de otorgamiento de subsidios, exenciones tributarias, regulaciones protectoras, etc., ha hecho que los empresarios maximizadores se ocupen más de obtener tales beneficios que de mejorar la eficiencia de su unidad productiva, lo cual, en cuanto significa una discrepancia entre la rentabilidad vista privadamente y la rentabilidad vista desde la óptica de la economía en su conjunto, es otra forma de inadecuada apropiabilidad. La inflación, al reducir las posibilidades del cálculo económico correcto actúa en el mismo sentido. Las políticas de ingreso que se aplican para reducir la inflación, en especial al asumir la for-

ma de treguas, controles de precios, atraso de ciertos precios claves, etc. crean hechos de inflación reprimida lo cual también incide negativamente sobre la apropiabilidad.

Por último las condiciones de certidumbre están también muy debilitadas. Las decisiones gubernamentales erráticas y fluctuantes crean incertidumbre, al igual que la alta inflación al generar fuertes cambios en los precios relativos. La inexistencia de una planificación indicativa también. Esta incertidumbre tiene un alto costo de crecimiento: la tasa de descuento del futuro, tanto privada como social 8% , se eleva y esto es un costo. La inversión de mediano y largo plazo se ubica a niveles subóptimos y se alienta la exportación de capitales.

Sin adecuadas competencia, apropiabilidad y certidumbre los mercados funcionan ineficientemente como viene sucediendo crecientemente en Argentina.

En cuanto al sector estatal y a su mecanismo organizativo, el plan, la situación es que el esfuerzo planificador dirigido a este sector ha sido insuficiente en cantidad y calidad, con lo cual ese mecanismo actuó también ineficientemente 9% . Ello originó deficiencias de diseño denotadas a través de una pobre identificación de objetivos, incorrecta asignación de instrumentos, falta de coordinación entre los planes de corto y largo plazo, insuficiente operacionalidad y excesiva rigidez de los planes, insuficiente aplicación de análisis costo-beneficio, etc. En cuanto a información parece claro que es insuficiente la que resulta realmente relevante para el proceso de toma de decisiones; también existe desperdicio de información existente. La alta inflación también ha incidido negativamente en este aspecto. Por último, la implementación es muy débil. Existe excesiva centralización en las decisiones, deficiente delimitación de responsabilidades, débil control de eficiencia de la

gestión, mecanismos de incentivos que premian más el tamaño, el derroche o la satisfacción de intereses sectoriales o individuales que la correcta eficiencia de la gestión, etc.

Sin adecuados diseño, información e implementación la planificación funciona ineficientemente como viene sucediendo crecientemente en Argentina.

Se puede decir en un sentido muy estilizado que Argentina ha transitado una situación absurda en cuanto a su organización económica básica: ha existido un sector privado o capitalista "sin mercado" y un sector estatal o socialista "sin plan", o sea que se ha transitado simultáneamente por el "peor (menos bueno) de los capitalismo" y por el "peor (menos bueno) de los socialismos".

Probablemente tal situación se puede explicar de distintas formas. Se propone esquemáticamente una de ellas. Los decididores de política económica en las últimas décadas han adoptado alternadamente actitudes intervencionistas y liberales. Las primeras han rechazado la posibilidad de que el mercado en Argentina actuando libremente pueda cumplir un rol significativo y eficiente en la organización económica, y por lo tanto han estimado necesario regularlo a través de distintos tipos de decisiones colectivas o centrales, creando el hecho de la existencia de las diversas distorsiones inducidas ya indicado. Esta tarea, a su vez, utilizaba una parte importante de la débil capacidad de planificación existente con lo cual también el sector estatal resentía su gestión eficiente. Las segundas (liberales) han confiado casi exclusivamente en los mercados, rechazando la posibilidad de que el sector estatal y la planificación puedan cumplir un rol significativo y eficiente en la organización económica, con lo cual por un lado han intentado reducir, pero con muy poco éxito 10/, las distorsiones inducidas sobre los mercados y, por otro lado, han

tendido a reducir las organizaciones de planificación acentuando la debilidad del esfuerzo planificador.

Si la explicación anterior es válida se obtiene el resultado indicado más arriba. A su vez, si esa actitud ideológica o "fundamentalista" se hubiera sustituido por una actitud práctica o "instrumentalista", en el sentido de no descartar en forma contundente roles significativos tanto para el mercado como para el plan, esto es, ubicando tales mecanismos en el plano de los medios y no en el de los fines, analizando equidistantemente las ventajas comparativas de cada uno de ellos y utilizándolos según tales ventajas, el resultado debiera haber sido diferente 11/. Si al menos una de las corrientes hubiera asumido una actitud menos ideológica, al menos uno de los dos mecanismos funcionaría con razonable eficiencia.

¿Qué consecuencias han tenido sobre la economía el mal funcionamiento del mercado y del plan? En un sentido general, la consecuencia ha sido ubicar a la economía en el espacio de bienestar 12/ sobre una frontera mucho más contraída que la que podría haber estado en condiciones distintas. Esto se debe tanto a razones estáticas como dinámicas. Estáticamente puede decirse que la economía tendría dos fronteras de bienestar en cada momento: la exterior que implicaría un funcionamiento razonablemente eficiente del mercado y del plan, y la interior que no lo implicaría, debido al fuerte incumplimiento, en el caso de las dos "instituciones" organizativas, de las condiciones requeridas para ese funcionamiento. En el caso del mercado, la falta de competencia reduciría la eficiencia de asignación, aunque más importante aún, reduciría la eficiencia tecnológica o eficiencia X 13/. A su vez, los defectos de apropiabilidad reducirían la eficiencia de asignación, y al desviar la atención de los empresarios desde la minimización de costos, también la eficiencia X. En el caso del plan, el margen de ineficiencia estaría dado por un tamaño incorrecto del Es-

tado (demasiada o insuficiente provisión de ciertos bienes y servicios), por una estructura del gasto (y de los recursos) incorrecta, y por ineficiencia X o tecnológica.

Dinámicamente puede decirse que el desplazamiento noreste de la frontera exterior de bienestar ha sido muy lento o aún puede haberse desplazado hacia el origen 14/. En la órbita del mercado esto se debe principalmente a la ineficiencia tecnológica dinámica (lento progreso técnico) que acompaña a la falta de competencia, y a la ineficiencia de asignación dinámica que se deriva de la incertidumbre y la alta tasa intertemporal de descuento. Además por la exportación de capitales que también acompaña a la incertidumbre. En la órbita del plan también existe incertidumbre, y además es probable que la eficiencia tecnológica dinámica no sea la óptima.

Resulta importante observar que los problemas asociados a la órbita estatal o del plan no se han presentado aquí en términos del tamaño global del Estado, sino en términos de los márgenes de ineficiencia tecnológica y de asignación, estática y dinámica, que se originan en la no existencia de condiciones adecuadas para un buen funcionamiento del plan. Así, por ejemplo, un descenso del tamaño global puede significar aumentar el margen de ineficiencia (contraer más la frontera de bienestar), como cuando desciende el nivel del gasto público global porque se deja de utilizar un cierto insumo de alta productividad marginal ubicando la provisión de los bienes y servicios públicos a través de la utilización de proporciones factoriales no óptimas. O un aumento en el tamaño global puede significar una disminución en el margen de ineficiencia, como cuando el Estado aumenta la provisión de un bien altamente valorado en el margen por la comunidad. Parece claro también en este caso, que una perspectiva ideológica o fundamentalista acerca del rol del Estado enfatizará el aspecto del tamaño global, ya sea para agrandararlo o reducirlo según la orientación. En

cambio una posición práctica o instrumentalista enfatizará el aspecto del margen de ineficiencia, y únicamente para reducirlo.

Los defectos de organización tanto en la órbita del plan como en la del mercado que se han indicado, deben haber existido en Argentina en las últimas décadas; sin embargo es difícil determinar el grado de significatividad que han tenido. De cualquier manera, tales defectos son consistentes con el desempeño económico del país en esas décadas, a saber: débil crecimiento y alta inflación. Por un lado, los aspectos citados en cuanto a eficiencia o ineficiencia de asignación y tecnológica, tanto en lo estático como dinámico, son ingredientes principales en el proceso de crecimiento del producto por habitante. Por otro lado, a una organización económica con márgenes de ineficiencia altos en las dos órbitas, le resultará bastante difícil generar los recursos impositivos suficientes como para no tener que recurrir a un financiamiento inflacionario de los gastos públicos.

b. Defectos de diagnóstico

El segundo elemento que probablemente explique el débil desempeño de la economía argentina de las últimas décadas es la posibilidad de que los decididores de política económica hayan incurrido en defectos de diagnóstico acerca de aspectos de la realidad económica. Sin pretender para nada una consideración exhaustiva, se agrupan en lo que sigue tres de esos posibles defectos.

1. Defecto en la determinación del tipo de desempleo que experimenta la economía

El objetivo de evitar el desempleo de factores productivos, en especial del factor trabajo, ha estado predominantemente presente en todos los programas de política económica. En virtud de ello resulta importante la

determinación del tipo de desempleo vigente en la economía, dado que las políticas económicas correctoras del mismo son diferentes según sea el tipo de desocupación que se pretenda superar.

Se considera que frecuentemente se ha cometido un defecto de diagnóstico al creer que el tipo de desempleo vigente era predominantemente un desempleo keynesiano típico, esto es, una situación donde tanto el factor trabajo como el factor capital padecían un cierto nivel de desocupación, el cual se presentaba generalizadamente en cuanto a los diferentes tipos de mano de obra y de capital, y a los diferentes sectores y regiones. Este desempleo al considerárselo generalizado, lleva a pensar entonces que tiene causas originantes de naturaleza global, específicamente una insuficiente demanda global de bienes y servicios.

No es sencilla una contrastación empírica para un período muy extenso, y por lo tanto se tendrá en cuenta información existente para los últimos 10 a 12 años. Esta información arroja serias dudas sobre aquel diagnóstico.

En cuanto al factor trabajo, desde que se obtiene información sistemática sobre el desempleo abierto del mismo, la tasa oscila en alrededor del 4%, con la característica, por ejemplo en la actualidad, de que esta desocupación se da entre los muy jóvenes o mayores de 55 años de edad, algo menor entre las mujeres, y es prácticamente nula en la categoría de "jefes de familia". Es difícil aceptar que esta información puede ser compatible con la idea de desempleo significativo y generalizado de tipo keynesiano. A su vez, en cuanto al margen de subempleo existente, que se manifiesta principalmente en tareas de horario no completo a través de relaciones laborales informales o del cuenta propismo, en la provisión de diferentes bienes y servicios, tampoco debe considerárselo como expresión de un desempleo

keynesiano generalizado. Aparte del margen que pueda contener de desempleo friccional, la mayor parte del subempleo existente no parece tener como causa una insuficiencia global de la demanda sino, por un lado, la incapacidad de crecimiento de los sectores industriales formales, y por el otro, la importante diferencia que tiene el costo del factor trabajo entre el sector formal e informal de la economía. Diferencias discriminatorias similarmente importantes entre los dos sectores se extienden a diversos tipos de impuestos.

En cuanto al factor capital si bien, por ejemplo en el momento actual, puede observarse en ciertos sectores la existencia de un margen importante de capacidad ociosa, esto no tiene un carácter generalizado. Así tomando la información trimestral producida por FIEL sobre utilización de capacidad instalada en la industria manufacturera, se observa al comparar el promedio de utilización de los últimos 4 trimestres (III, IV, 83 y I, II, 84) con el promedio para toda la serie desde el primer trimestre de 1972, que mientras la utilización para el conjunto de 26 sectores es prácticamente la misma (72,5 (actual) y 72,9), 18 sectores presentan actualmente un índice de utilización mayor al promedio de todo el período. A su vez, de estos 18 sectores, 8 presentan un índice mayor entre 0 y 2 puntos porcentuales de utilización, 7 entre 2 y 6 puntos, y 5 de más de 6 puntos. Con relación a los 8 sectores con menor utilización actual, 2 presentan un índice menor entre 0 y 2 puntos, 1 entre 2 y 6 puntos, y 5 excediendo 6 puntos menos. Estos datos parecen indicar con claridad que este desempleo no es generalizado, sino que es de naturaleza básicamente friccional, debiéndose a errores de decisión en el proceso de inversión de los últimos 10 años. Resulta natural que al crecer la incertidumbre sobre el futuro, uno de los costos de la misma sea un proceso de inversión que contenga mayores niveles de error, apareciendo en algunos sectores friccionalmente sobreinvertidos.

¿Qué consecuencias ha tenido este defecto de diagnóstico, cuando el mismo ha estado vigente, en cuanto al diseño de la política económica? Por un lado, en especial cuando se le acopla al mismo el carácter dominante que ha tenido en la función de preferencia entre objetivos del decididor la eliminación del desempleo, ha sustentado intelectualmente la aplicación de políticas macroeconómicas fuertemente expansivas. Las mismas, ante la inexistencia generalizada de recursos excedentes, significaban débiles incrementos de producción y significativas aceleraciones de la inflación. A su vez se ejercía mayor presión sobre el sector externo y tendían a aumentar las restricciones al comercio. El déficit público tendía a subir con lo cual se acentuaban los problemas. La conjunción de una mayor inflación, abierta o reprimida, y la menor competencia internacional, acentuaban el debilitamiento de las condiciones de competencia, apropiabilidad y certidumbre, con lo cual la frontera de bienestar tendía a contraerse adicionalmente. O sea, la economía tendía a ubicarse en una trayectoria de características similares a la que efectivamente tuvo lugar.

Por otro lado, diferentes propuestas de crecimiento tendientes a reducir los márgenes de ineficiencia indicados en el punto anterior, como por ejemplo, posibilitar un funcionamiento pleno del fenómeno Schumpeteriano de la "destrucción creadora" que permite reemplazar las empresas, tecnologías y productos ineficientes y obsoletos, quedaban en forma automática intelectualmente bloqueadas, porque, ¿para qué preocuparse de ahorrar recursos y mejorar su eficiencia si los había desocupados en cantidades importantes y generalizadamente?

Este posible defecto de diagnóstico, al igual que los defectos de organización, resulta un probable elemento explicativo que aparece como consistente con la debilidad del crecimiento y la elevada inflación de Argentina.

2. Defecto en la percepción de los costos de crecimiento de ciertos hechos o acciones

Las principales fuentes generadoras de crecimiento económico, como las asociadas al incremento en la productividad de los recursos productivos, a la capacidad organizativa de una sociedad económica, al desarrollo intenso de sus capacidades intelectuales y tecnológicas, a la existencia de incentivos congruentes con el crecimiento, son fenómenos complejos, cualitativos y, consecuentemente, de percepción relativamente difícil. Siempre es más fácil obtener un indicador razonablemente bueno de la variación que han experimentado los precios de los bienes y servicios, que un indicador similar del progreso tecnológico o de la capacidad organizativa.

Lo concreto es que parece haber existido en los decididores de política económica en nuestro país, una insuficiente percepción de los costos para el crecimiento económico de una serie de hechos y/o acciones. En lo que sigue se comentarán 3 casos conspicuos de este probable error de percepción.

El primero está referido a la probabilidad de haber subestimado los costos de crecimiento de un proceso de alta inflación. Estos costos son múltiples y entre ellos se encuentran:

- la condición de competencia en los mercados se reduce porque el permanente cambio en el nivel de los precios hace mucho más imprecisa la información que estos brindan, con lo cual se entorpece el proceso de selección que se origina en la competencia;
- la condición de apropiabilidad se debilita enormemente por varias razones. Resulta difícil percibir las señales correctas de cambios en precios relativos, en especial cuando el

crecimiento del nivel general de precios es inestable, ya que a las unidades económicas les es difícil percibir si sus precios relevantes han o no cambiado en sus niveles relativos. O alternativamente, las unidades económicas tienen que destinar una parte de sus esfuerzos y capacidades para mejorar la percepción de las señales, con lo cual tales recursos dejan de estar disponibles para la obtención de eficiencia en la producción y el intercambio. Cuando los fenómenos de inflación adoptan las características de reprimidos, las propias señales se hacen incorrectas, y la apropiabilidad también se deteriora;

- lo que puede ser lo más importante, la condición de certidumbre también se debilita. En alta inflación, en especial a través de los cambiantes mecanismos de represión de la misma, se produce una fuerte variabilidad en los precios relativos, y esto genera incertidumbre. Como se indicó, esta tiene su costo a través de una alta tasa intertemporal de descuento, y el consecuente debilitamiento de la inversión de mediano y largo plazo;
- los aspectos indicados también influyen negativamente en la órbita del plan. Una desmejora adicional y específica de esta órbita, hace a la condición de diseño: la estabilidad en el nivel general de precios aparece como un objetivo más, y ello implica lo mismo que perder un instrumento o grado de libertad en el diseño de la política económica.

El segundo se refiere a la posible subestimación por parte de los decididores de los costos de crecimiento que tiene un desenvolvimiento dentro de una economía con débiles relaciones de intercambio con el resto del

mundo. También estos costos son múltiples, pudiéndose citar los siguientes:

- se reducen drásticamente las condiciones de competencia en que se desenvuelve el sector productivo con lo cual se debilita la obtención de eficiencia tecnológica tanto estática como dinámica (bajo progreso tecnológico). Además una menor competencia en el sector productivo no ayuda a una mayor estabilidad de precios;
- el fuerte sistema protectorio a los sectores productores de importables con su sesgo anti-exportador, perjudica significativamente las condiciones de apropiabilidad.

El tercero se refiere a la posible percepción insuficiente por parte de los decididores de los costos de crecimiento que tiene la búsqueda de propósitos redistributivos a través del uso de instrumentos típicamente no fiscales. Argentina ha ido resolviendo mal el usual conflicto entre eficiencia y equidad. Hace ya bastante tiempo que la teoría económica ha demostrado que estrictamente existe inseparabilidad entre lo productivo y lo distributivo: los cambios productivos inciden en lo distributivo, e inversamente. Sin embargo también se reconoce que una buena disponibilidad de instrumentos fiscales para atender lo redistributivo ayudaría a reducir los costos productivos y de crecimiento de obtener cierto nivel del objetivo de equidad. El uso de instrumentos no fiscales para obtener ese objetivo lesiona, en general, las condiciones de apropiabilidad a través del deterioro de una estructura de incentivos congruente con la eficiencia y el crecimiento. Un caso ya clásico en Argentina es la mala resolución de aquel conflicto en cuanto a la política económica agropecuaria. Otro caso lo constituyen los intentos de achatar las estructuras salariales, que al disminuir la apropiabilidad derivada

de la creación de capital humano, puede ubicar al crecimiento de este importante recurso productivo en una trayectoria subóptima.

¿Qué consecuencias ha tenido este posible defecto de diagnóstico en cuanto al diseño de la política económica? Al percibir insuficientemente los costos de crecimiento, tal diseño se efectuó como si el objetivo de crecer fuera básicamente independiente de determinados hechos y/o acciones. Una mejor percepción hubiera permitido observar más precisamente el trueque entre esos hechos y acciones, o entre otros objetivos, y el de crecimiento, y consecuentemente un diseño más correcto de la política económica.

Debe observarse entonces que este posible elemento explicativo aparece también como consistente con el débil crecimiento Argentino. Lo es también con la alta inflación en relación a la posible subestimación de los costos de la misma.

3. Defecto en la interpretación del débil crecimiento externo

Argentina ha ido rápidamente perdiendo participación en el comercio mundial. Esta es menos de 1/3 de lo que era en otras épocas. ¿Por qué razón han crecido tan lentamente las exportaciones del país?

Una interpretación de ello es que los factores externos (baja demanda mundial por los exportables argentinos, medidas proteccionistas en los mercados externos, etc.) han sido predominantes en la explicación del hecho.

Se considera que en una óptica no de corto plazo, tal interpretación es incorrecta. Las razones por la cual el sector externo no se expande son predominante-

mente internas y controlables 15/. Argentina es un proveedor (y comprador) pequeño en los mercados internacionales: esto es cierto aún en sus grandes rubros de exportación como cereales, en particular cuando el nivel del comercio del país se lo compara, tal cual debe hacerse, con la producción (o demanda) mundial del producto que se esté considerando. Dada esta situación es obvio que si Argentina logra generar mayores saldos exportables no tendrá ninguna dificultad para colocarlos. Un ejemplo clarísimo ha sido el trigo cuando en algunos de los últimos años, logrando generar saldos exportables que más que duplicaron niveles tradicionales anteriores, no tuvo ninguna dificultad para colocarlos internacionalmente. En una medida mayor aún, ello sería cierto en cuanto a las exportaciones de manufacturas, sean o no de origen agropecuario.

¿Qué consecuencias ha tenido este defecto de diagnóstico?

Principalmente ha complementado los defectos de diagnóstico anteriores, i.e., de la existencia generalizada de recursos ociosos y de la subestimación de los costos de crecimiento de una economía con bajo nivel de intercambio internacional. Por el contrario, si se cree que este elemento de diagnóstico es efectivamente defectuoso, ello reforzaría el argumento de que es equivocado el diagnóstico de existencia generalizada de recursos ociosos. Si se puede exportar con solo tener saldos para hacerlo ¿por qué no estarían tales supuestos recursos internos ociosos o excedentes -y por lo tanto, de costo nulo- produciendo bienes de exportación?

c. Defecto de actitud

Se considera que los decididores de política económica a lo largo de las últimas décadas y a través de las diferentes orientaciones que existieron en ese lapsó,

han asumido generalmente una actitud defectuosa en cuanto al horizonte temporal relevante para obtener resultados. Tal defecto ha sido una actitud excesivamente inmediatista en el sentido de que tal horizonte ha sido muy corto. O sea que esos decididores han tenido una tasa de preferencia temporal excesivamente alta. Se considera excesiva en términos de no reflejar adecuadamente los intereses permanentes de la Nación y la necesidad de altruismo generacional.

Dilucidar claramente las causas de tal inmediatismo trasciende claramente lo económico y se interna decididamente en la acción y en la filosofía políticas. Sin dudas que una explicación importante ha sido la falta de continuidad institucional que, entre otras cosas, ha impedido una superposición generacional orgánica dentro de los partidos políticos, y consecuentemente puede haber existido también aquí una circunstancia de inadecuada apropiabilidad: a la generación joven si le interesarían los resultados mediatos.

¿Cuál ha sido la consecuencia de este defecto de actitud?

Se considera aquí que una consecuencia para la política económica ha sido debilitar al crecimiento económico en cuanto a objetivo, ya que sus resultados adquieren significación en plazos relativamente largos. Es obvio que también este posible defecto es consistente con el débil crecimiento de las últimas décadas.

III. CONCLUSIONES

1. Se ha intentado en este trabajo buscar elementos explicativos de la experiencia de crecimiento débil y alta inflación que caracterizó con intensidad creciente a la economía argentina durante las últimas décadas.

- ii. Se obtuvo como resultado la identificación de tres posibles elementos explicativos: i. Defectos en la organización de la actividad económica; ii. Defectos de diagnóstico en que pueden haber incurrido los decididores de política económica; iii. Defecto de actitud de esos decididores. Si bien todos estos elementos aparecen como explicaciones plausibles de aquella experiencia, no se pretende haber demostrado fehacientemente la existencia de los mismos. Más difícil aún es demostrar la intensidad de explicación de cada elemento.
- iii. Si los defectos de organización denotados fueran significativamente válidos, Argentina tendría en cada momento 2 fronteras de bienestar: una interior con los defectos de organización tal cual se dan efectivamente, otra exterior superando esos defectos. La distancia entre las dos fronteras es el margen de ineficiencia existente en la economía, el cual se origina en las distorsiones inducidas (que incluye la existencia de alta inflación) en la órbita privada y la deficiente planificación en la órbita estatal. Tal ubicación "interior" no se debe a razones macroeconómicas, sino a razones más microeconómicas y organizacionales.
- iv. Si la inexistencia de recursos excedentes generalizados fuera válida, las políticas expansivas de la demanda podrían terminar solo en contracciones adicionales de la frontera interior de bienestar. Si a su vez se pudiera acercar la frontera interior a la exterior, ello podría ir dando espacio a la inversión interna sin desmejorar la situación externa y sin presionar excesivamente sobre el consumo interno. La reducción de los márgenes de ineficiencia de la economía sería congruente con

la posibilidad de una disminución sostenible en la necesidad de financiamiento inflacionario del gasto público lo cual debería incidir positivamente sobre los incentivos para invertir.

- v. Sin embargo tal reducción de los márgenes de ineficiencia puede ser difícil. Los problemas de ajuste pueden ser importantes y las resistencias de diferentes intereses creados muy fuertes.
- vi. Si lo considerado en este trabajo fuera válido, algunos requerimientos de una posible reducción de los márgenes de ineficiencia serían:
 - Una actitud "instrumentalista" acerca de la significación de los roles del plan y el mercado, y acerca del tamaño del sector público.
 - Una separación clara de la economía en los 4 sectores indicados. En el sector 1 se acentuaría el rol dominante del plan, en los sectores 2 y 3 el rol complementario del plan y el mercado, y en el sector 4 el rol dominante del mercado.
 - En la esfera del plan se requeriría una profunda rehabilitación del instrumento fiscal que en relación al gasto debería significar cambios en el tamaño, en la estructura y en la eficiencia, y que en relación a los recursos debería incluir entre otras cosas una reducción en su carácter discriminatorio tanto de derecho como de hecho (necesidad de eliminar la alta evasión, y una recomposición de sus posibilidades redistributivas).

- En la esfera del mercado, la intervención sería la excepción y solo podría basarse en los aspectos citados en el trabajo. La carga de la prueba le correspondería a la intervención. Se deberían restablecer adecuadas condiciones de competencia, apropiabilidad y certidumbre, para lo cual sería necesario, ampliar sustancialmente las relaciones de intercambio internacional, eliminar toda la gama de regulaciones discriminatorias (i.e., no basadas en las excepciones citadas), y reducir drásticamente la inflación y la impredecibilidad de las medidas de política económica.

- 1/ D.F. Cavallo, en un reciente trabajo, también ha enfatizado problemas organizacionales. Ver CAVALLLO, D.F., Una estrategia para que Argentina vuelva a crecer, Fundación Mediterránea, IERAL, 1984.
- 2/ Si hubiera mercados completos, que significaría la existencia también de mercados futuros y contingentes para todos los bienes y servicios, como demostraron K.J. Arrow y G. Debreu, los mercados libres actuarían eficientemente. Es obvio que no existen mercados completos, ni formas de asegurar todos los riesgos, y por lo tanto la certidumbre no es completa.
- 3/ Una asignación eficiente no quiere decir la mejor. Para esto último se requiere también un juicio normativo sobre la equidad que se suele introducir a través de la llamada función de bienestar social.
- 4/ En realidad esta separación polar entre órbita privada o del mercado y órbita estatal o del plan como representación de una economía mixta típica, es muy estilizada. Una aproximación más correcta para tal economía, sería la separación en 4 sectores:
- i. Sector de producción de bienes y servicios de claro consumo colectivo, como los servicios citados en el texto. Aquí el rol del plan y de los entes gubernamentales es dominante.
 - ii. Sector de producción de bienes y servicios "semi-públicos" donde coexisten significativamente elementos de consumo colectivo e individual como los servicios de educación, de salud, etc. Aquí aparecen elementos de complementariedad entre el plan y el mercado, coexistiendo entes gubernamentales y privados en su provisión.
 - iii. Sector de producción de bienes y servicios de consumo individual donde no son claras las ventajas comparativas de entes privados o gubernamentales para su provisión como los servicios de comunicaciones, transportes, energía, etc. Aquí también hay elementos de complementariedad entre el plan y el mercado, coexistiendo también los dos tipos de entes en su provisión, aunque los privados lo hacen en forma generalmente regulada. Los elementos de mercado y de descentralización son más evidentes aquí que en el sector ii.
 - iv. Sector de producción de bienes y servicios de claro consumo individual. Aquí es dominante el rol de los mercados y de los entes privados de provisión. Sin embargo existen también elementos de roles complementarios entre el mercado y el plan que se concretan en decisiones colectivas o centrales que inciden sobre esos entes. Tales decisiones están basadas principalmente en:
 - existencia de impuestos "óptimos" para financiar los bienes públicos.
 - existencia de objetivos de equidad o no económicos.
 - existencia de distorsiones "autónomas".
 - existencia de una planificación indicativa o de contexto a efectos de reducir la incertidumbre.

Si bien esta presentación en 4 sectores es mejor que la del texto, razones de brevedad exigen, en general, estilizar la consideración a únicamente 2 órbitas básicas de acción: la del mercado referida principalmente al sector iv. y la del plan referida a las organizaciones estatales de los primeros 3 sectores anteriores.

- 5/ De aquí en adelante se supondrá que las condiciones de tecnología no son modificables "inducidamente".
- 6/ La expresión "distorsiones" que se está utilizando, indica que las decisiones gubernamentales a que se está haciendo referencia no están fundadas en impuestos "óptimos", en objetivos de equidad u otros objetivos, o en la corrección de las distorsiones autónomas. Si lo estuvieran no serían distorsiones.
- 7/ La existencia de tales distorsiones ha sido bastante documentada para Argentina por diversos economistas.
- 8/ La incertidumbre y las mayores dificultades de coordinación "ex-ante" también existen para el sector estatal.
- 9/ Existe una menor documentación de esta ineficiencia que la referida a la órbita del mercado. Sin embargo hay varios trabajos, en especial en cuanto al sector empresas públicas.
- 10/ Es probable la existencia de una fuerte asimetría en cuanto a la facilidad para introducir las distorsiones inducidas y la facilidad para eliminarlas.
- 11/ Con E. Bour he cambiado ideas sobre esta tesis que es en realidad muy complejo. Algunas corrientes de derecha como de izquierda niegan, desde la óptica de sus filosofías políticas, la viabilidad de las economías mixtas, con lo cual no aceptarían una posición completamente "instrumentalista". Para una visión instrumentalista en el contexto de una economía de mercado puede verse, SHARP, M., *The State, the Enterprise and the Individual*, Londres, 1973, y para el contexto de una economía socialista, ROTHSCHILD, K.W., *Socialism, planning, economic growth*. Some untidy remarks on an untidy subject, en FEINSTEIN, C.H. (Ed.), *Socialism, Capitalism and Economic Growth*, Cambridge, 1969.
- 12/ Si el bienestar social se lo ve "a la Bergson", i.e., como alguna media ponderada del "bienestar" de los individuos, en el hiperespacio de bienestar las direcciones serán las utilidades de tales individuos.
- 13/ Para los conceptos de eficiencia tecnológica o eficiencia X puede verse, LINDBECK, A., *The efficiency of competition and planning*, en KASER, M. y PORTES, R. (Ed.), *Planning and Market Relations*, 1971, y LEIBENSTEIN, H., *Allocative efficiency vs. X efficiency*, *American Economic Review*, June, 1966.
- 14/ Téngase en cuenta que los ejes miden "bienestar" por habitante.
- 15/ Por controlables queremos decir que las principales razones son el conjunto de distorsiones inducidas asociadas a la estructura protectora del sector productor de importables y al sesgo antiexportador que se deriva de la misma. Con ello se están también descartando interpretaciones como de que existe inelasticidad de oferta agropecuaria. Además nuestra interpretación se refiere tanto a exportaciones agropecuarias, como a exportaciones industriales u otras.