

# DE ECONOMIA

## Nº 48

# CUADERNOS

Instituciones  
y reforma del Estado  
Tras los nuevos objetivos:  
equidad, competitividad  
y menor volatilidad  
en un país federal



Ministerio de Economía  
de la Provincia de Buenos Aires  
República Argentina

## **Instituciones y reforma del Estado**

**Tras los nuevos objetivos: equidad, competitividad y menor volatilidad en un país federal**

La coordinación general del trabajo fue realizada por el Lic. Jorge Emilio Sarghini.

La investigación estuvo a cargo del Lic. Pedro Ariel Aramburu y Matías Busso. El trabajo se nutrió de investigaciones adicionales realizadas por el Lic. Diego Nicolás Moccerro.\*

La Plata, Febrero de 2000.

\* Integrantes del Grupo de Investigación Económica (GIE), Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires. Juan Carlos Mongan colaboró en la recopilación de datos.

---

## **Autoridades**

**Dr. Carlos Ruckauf**  
Gobernador

**Ing. Felipe Solá**  
Vicegobernador

**Lic. Jorge Emilio Sarghini**  
Ministro de Economía

**Lic. Gerardo Otero**  
Subsecretario de Finanzas

**Lic. Sergio Bugallo**  
Subsecretario de Ingresos Públicos

**Lic. Carlos Fernández**  
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Lisandro Menéndez Paratore**

# Prólogo

Argentina realizó en los últimos veinte años dos procesos de transformaciones exitosas: el primero, iniciado en la década del '80 a través de la recuperación de la democracia y el segundo, efectuado con las reformas de mercado, implementadas a principio de los '90.

Estos cambios ejercieron un fuerte efecto sobre el andamiaje institucional del país. En el primer caso, la madurez alcanzada indica que la convivencia democrática es el único marco posible para la toma social de decisiones y ello sirve para despejar gran parte de la incertidumbre política que caracterizó buena parte de la historia argentina.

En el segundo caso, el proceso de reformas constituyó un giro en la organización económica del país que permitió solucionar los problemas más importantes de ese momento, con altas tasas de crecimiento económico en un marco de estabilidad de precios. Ello se dio a partir de un fuerte estímulo a la eficiencia en diversos sectores, la reversión del desorden monetario y fiscal de los años previos y el establecimiento de las bases para el retorno del financiamiento externo en un marco de mayor certidumbre económica.

Sin embargo, a pesar de dichos avances, la creciente desigualdad, la alta volatilidad real y la falta de competitividad, se erigen como un nuevo conjunto de problemas que hace imperativa la concreción de nuevos cambios. Un nuevo consenso en torno del rol del Estado indica que con atacar la crisis fiscal no es suficiente para solu-

cionar dichos problemas y hace necesario recuperar su capacidad transformadora. Ello nos conduce a un tercer proceso de reformas de importancia equiparable a las dos primeras. La aparición -o revitalización- del institucionalismo, dentro de la ciencia económica, sirve para establecer un marco útil para los nuevos cambios. El Estado debe ser capaz de reconfigurar sus instituciones de modo de poder contar con políticas efectivas para resolver las fallas del mercado. No existe una respuesta única que diga en qué instituciones se debe concentrar el esfuerzo, tampoco sobre la forma en que se debe emprender dicho cambio. Estas respuestas dependen de los problemas, las necesidades, las restricciones y las variables de control disponibles.

En Argentina, la construcción de instituciones que permitan profundizar el federalismo, perfeccionar los sistemas de representación y justicia y elevar la eficiencia del aparato burocrático, son indispensables para atenuar las restricciones que enfrenta el sector público (tanto en materia fiscal, como en cuanto a su capacidad de organización y gestión).

En esta edición, "Cuadernos de Economía" presenta la evolución de las principales instituciones en Argentina luego de la segunda etapa de reformas. Una descripción de los problemas y restricciones mencionadas, como así también un análisis teórico del enfoque institucionalista y una serie de prescripciones para el cambio institucional.

*Jorge Emilio Sarghini*

Ministro de Economía  
Provincia de Buenos Aires

**Indice**

**Instituciones y reforma del Estado.  
Tras los nuevos objetivos: equidad, competitividad y  
menor volatilidad en un país federal**

	pág.
<b>INTRODUCCION</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO 1: LAS REFORMAS DE MERCADO, SUS RESULTADOS Y LAS NUEVAS NECESIDADES</b>	<b>12</b>
1. CONTROL INFLACIONARIO Y DEL DEFICIT FISCAL	13
2. PRIVATIZACIONES Y REGULACION DE SERVICIOS PUBLICOS	14
3. SISTEMA PREVISIONAL	16
4. APERTURA ECONOMICA	17
5. SISTEMA FINANCIERO	19
6. LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS	21
<b>CAPITULO 2: LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES</b>	<b>30</b>
1. LOS ORIGENES DEL INSTITUCIONALISMO Y SU EVOLUCION POSTERIOR	30
2. EL INSTITUCIONALISMO, LAS INSTITUCIONES Y EL DESARROLLO	32
2.1. LAS INSTITUCIONES EN GENERAL Y EL DESARROLLO	32
2.2. INSTITUCIONES PARTICULARES Y LAS VIAS DEL DESARROLLO	34
2.3. EL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES Y LA REFORMA DEL ESTADO	40
<b>CAPITULO 3: REFORMA DEL ESTADO E INSTITUCIONES</b>	<b>44</b>
1. LOS APORTES DEL INSTITUCIONALISMO TRADICIONAL	44
1.1. LA FUENTE DE LA REFORMA: EL SUBSISTEMA POLITICO	44
1.2. PRESCRIPCIONES DESDE EL ANALISIS DE MERCADO	49
1.3. LA IMPLEMENTACION DE LA REFORMA: EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA	52
2. LOS APORTES DEL INSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO	53
2.1. EL SISTEMA POLITICO COMO RESTRICCION	53

2.2. LAS RESTRICCIONES BASICAS DE MERCADO	54
2.3. LA MEJORA EN LA ORGANIZACION DE LA BUROCRACIA PUBLICA	55
<b>CAPITULO 4: REFORMA INSTITUCIONAL Y REFORMA DEL ESTADO EN ARGENTINA</b>	<b>58</b>
1. PROBLEMAS E INSTITUCIONES	58
2. RESTRICCIONES Y REFORMA DEL ESTADO	64
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>68</b>

## Introducción

Reforma institucional y reforma del Estado son dos conceptos que aparecen con frecuencia en las discusiones de política económica en Argentina. La historia reciente del país ha sido escenario de importantes reformas institucionales, más importantes aún si se considera que dichos cambios se dieron en un espacio de tiempo relativamente breve. En tan sólo dieciséis años se realizó con éxito el proceso de consolidación democrática, primero y más tarde, un cambio radical en los fundamentos de la organización económica, concretado a través de las denominadas “reformas de mercado”.

Las instituciones democráticas -como en todas partes del mundo, perfectibles aún-, se encuentran en pleno funcionamiento. Luego del tercer recambio presidencial, con la alternancia no traumática de distintos partidos en el poder y la manifiesta voluntad de convivencia de los diferentes sectores de la sociedad, se puede decir que la solidez de dichas instituciones es incuestionable. En tanto, las reformas económicas, entre otras cosas, han posibilitado una década de crecimiento sin inflación, la modernización de diversos aspectos de la estructura productiva y de la infraestructura económica del país, el retorno del financiamiento externo y la erradicación de una serie de pautas culturales nocivas ligadas al desempeño económico de los agentes (especulación, inercia inflacionaria, por ejemplo).

Sin embargo, en la discusión actual surge una tercera área de reformas que es considerada vital, no sólo para consolidar los cambios mencionados, sino para continuar con el proceso de desarrollo. La “reforma institucional” y la “reforma del Estado”<sup>1</sup> son vistas como los instrumentos adecuados para resolver los problemas actuales de la economía Argentina: inequidad, falta de competitividad y volatilidad económica.

---

<sup>1</sup> En algunos trabajos se distingue entre reforma del Estado I y reforma del Estado II. La primera constituye todos aquellos cambios que se realizaron con el propósito de adecuar el tamaño y la injerencia del sector público a los requerimientos de las reformas de mercado (privatización, desregulación); en este trabajo, dichos cambios se consideran como componentes de las reformas de mercado. La reforma del Estado II constituye una serie de cambios, sobre los que aún no se han registrado grandes avances, que se orientan a elevar la eficiencia y la eficacia en el desempeño del sector público, estos cambios son los que aquí se indican como reforma del Estado.

El análisis de la reforma institucional y de la reforma del Estado lleva a enfocar el estudio en la dinámica institucional y en como se han relacionado, a través de la historia, determinados contextos institucionales con modelos específicos de Estado, para luego concentrar el análisis en las particularidades del actual momento histórico. Más precisamente, en las demandas y restricciones que el mismo le impone al Estado y en cómo la reforma del marco institucional puede favorecer la adaptación del Estado a las nuevas condiciones.

Las instituciones, en un sentido amplio, “son las reglas que rigen el comportamiento humano”. En el concepto de regla, se conjugan tanto valores culturales (instituciones informales), como las reglas avaladas por ley que la sociedad se ha impuesto a sí misma para regir el comportamiento de sus integrantes. Desde esta perspectiva, el conjunto de instituciones (tanto formales como informales) vigentes en un determinado momento establece la forma en que la sociedad se organiza. Debe distinguirse entre instituciones y organizaciones, de la misma manera que se distinguen entre las reglas de un juego y sus jugadores. Las organizaciones se conforman para actuar dentro del marco institucional vigente en la sociedad, proporcionando un ámbito para la interacción humana.

Las instituciones no son un elemento estático, sino que evolucionan o cambian a través del tiempo; conforme se generan nuevos conocimientos o surgen nuevos problemas, los actores sociales adquieren nuevas pautas de comportamiento, se dictan nuevas leyes, se generan nuevas formas de organización, etc.. Desde esta perspectiva, conocer las fuerzas que generan ciertos arreglos institucionales<sup>2</sup> permite entender el propio proceso de desarrollo social.

En general, arreglos institucionales específicos se han asociado a formas específicas de la relación Estado-sociedad. La historia del Estado moderno sirve de ejemplo para mostrar este nexo. El Estado moderno tiene sus raíces en la creación de los primeros reinos de Europa, a fines de la Edad Media. En aquella época se inició un proceso de concentración de poder en manos del Rey. Entre otras cosas, el título de nobleza fue una institución que se convirtió

---

<sup>2</sup> Se denomina arreglo institucional a un conjunto articulado de instituciones que cobra características propias y puede ser identificado como un modelo.

en una suerte de reserva de poder, rol que previamente debía ser cumplido mediante la posesión de una fuerza militar permanente dentro de cada feudo. La disminución del conflicto trajo consigo mayor seguridad para comerciar entre las ahora crecientes ciudades. El resultante fortalecimiento del mercado y de la burguesía, demandó una mayor protección de la propiedad privada, ya no del saqueo producto de la confrontación militar, sino del cobro de tributos expropiatorios por parte del Estado. Esta forma de organización social, que se caracterizó por el elevado poder discrecional del Rey (“absolutismo”), conforme los nuevos actores fueron cobrando protagonismo, comenzó a generar tensiones.

El “absolutismo” se tornó insostenible y se inició un proceso de apertura política que en algunos casos aconteció de una manera relativamente consensuada (Inglaterra) y en otros de forma más violenta (Francia). La culminación de este proceso de cambio terminó por instaurar los derechos civiles, constitucionales y de propiedad; el equilibrio entre derechos y obligaciones como base de la convivencia, el derecho constitucional como fundamento y límite del poder del Estado y los derechos de propiedad, como institución vital para la consolidación del mercado. Surgió así el “Estado liberal”, donde se enmarcó, acotó y restringió el poder estatal a través de la ley, buscando aumentar la previsibilidad y el equilibrio dentro de las acciones públicas.

El “Estado liberal” tampoco estuvo libre de problemas. A fines del siglo pasado y a comienzos de este, la creciente desigualdad social y la progresiva organización de los grupos más desprotegidos (sindicatos, partidos populares) paulatinamente derivó en un nuevo arreglo institucional y una nueva forma de Estado. El cambio político primero,<sup>3</sup> la crisis económica más tarde y luego la necesidad de reconstrucción posterior a la guerra, reconfiguraron el modelo de Estado. El inicio de la posguerra puede considerarse como la culminación de este proceso, luego del cual había terminado de tomar forma el “Estado de Bienestar”. Este cambio derivó en un fuerte aumento de la incidencia del Estado sobre el

mercado (incremento del gasto público, intensificación de las regulaciones e intervención directa del Estado en la producción), en un cambio en las relaciones laborales y en la extensión masiva de los sistemas de seguridad social.

Casi tres décadas más tarde comenzaron a manifestarse los primeros síntomas de crisis dentro de este modelo de Estado. El Estado de Bienestar comenzó a mostrar crecientes distorsiones que derivaron en enormes costos de eficiencia y sus políticas se revelaron inconsistentes (desfinanciamiento, aceleración inflacionaria, crecimiento explosivo de la deuda pública). La crisis del Estado de Bienestar constituyó una crisis múltiple: una crisis fiscal, una crisis en el modo en que el Estado interviene en los sistemas económico y social, y por último, una crisis de administración del aparato estatal.<sup>4</sup>

A partir de los años '80 y hasta mediados de la década del '90, se produjo en la mayoría de los países un amplio proceso de ajuste que, al comienzo de esta introducción se definió como las “reformas de mercado”. Dicho proceso puede ser visto como el desmantelamiento de las instituciones anteriores, producto de la crisis (visión del ajuste por necesidad)<sup>5</sup> o, alternativamente, como la recreación de un nuevo modelo de Estado superior al anterior (superioridad del Estado mínimo)<sup>6</sup> con su propio arreglo institucional. Las principales prescripciones de política económica tendían a un achicamiento del Estado y a la reducción de su margen de maniobra, marcando un proceso exactamente inverso al transitado durante la posguerra.

En los países de América Latina, donde la crisis del Estado era más severa, se trató de resolver la crisis fiscal reduciendo la necesidad de financiamiento. En tanto, la crisis de inserción del Estado en la sociedad, fue abordada casi exclusivamente generando más espacio a las instituciones del mercado (privatizaciones, desregulación, apertura económica, regulación de servicios públicos) y limitando la discrecionalidad del Estado mediante la instrumentación de reglas rígidas como forma de limitar la volatilidad de las políticas (Banco Central

---

<sup>3</sup> El cambio político tuvo que ver con el movimiento hacia el sufragio universal, constituciones que tuvieron en cuenta problemas sociales, que alteraron el balance dentro del sistema democrático. Otro factor que incidió fue el surgimiento de sistemas autocráticos alternativos (comunismo, nazismo) que basaron su apoyo popular en la orientación del Estado a la resolución de urgencias sociales, tales como el desempleo.

---

<sup>4</sup> Bresser Pereira (1998).

<sup>5</sup> A esta visión adhiere fundamentalmente la Social Democracia y como corriente teórica dentro de este trabajo, el Institucionalismo Latinoamericano (ver Capítulo 2).

<sup>6</sup> Esta visión fue impulsada por las corrientes de derecha (Republicanos en EEUU, Conservadores en Inglaterra). Dentro de este trabajo las corrientes teóricas tratadas que adhieren a esta posición son Public Choice y Rational Choice.



independiente, en algunos casos reglas monetarias o cambiarias).<sup>7</sup>

La implementación de estas políticas trajo estabilidad y crecimiento a casi todos los países. Sin embargo, el desempeño en cuanto a empleo, pobreza y distribución del ingreso, no fue tan bueno. La deficiente performance de los indicadores sociales mostró que el retiro del Estado sólo ha sido una parte de la solución.<sup>8</sup> Más aún, una serie de datos del contexto internacional (la fuerte presión competitiva introducida por la globalización de los mercados, la volatilidad macro asociada a la elevada integración financiera, los problemas de inserción laboral derivados del rápido cambio tecnológico, entre otros) plantean, por un lado, una creciente importancia de las demandas sociales insatisfechas y, por el otro, estrechos márgenes de maniobra para las políticas públicas, invalidando cualquier intento de retorno hacia alguna forma de Estado experimentada con anterioridad.

En este escenario, el mantenimiento de la cohesión social impone la necesidad de recrear una nueva forma de Estado, que sin introducir grandes distorsiones en los mercados, sea capaz de resolver los problemas sociales. De este modo, si la presencia del Estado continúa siendo necesaria, la resolución de la segunda de las crisis (la crisis de inserción) no es independiente de la resolución de la tercera (la de la forma en que se administran y se ejecutan políticas públicas). Pero no existe un norte claro y definido a seguir para lograr esta reconfiguración del Estado. Sólo existe consenso sobre algunas cuestiones básicas, tales como que el Estado debe: contar con un tamaño consistente con la posibilidad económica de financiarlo; aumentar la eficiencia con que actúa -prin-

cialmente en los servicios sociales- y transformar su relación con el sector privado -esto es, pasar de sustituto a complemento-.

El arreglo institucional asociado a esta nueva forma de Estado, el "Estado Capaz" o "Estado Complemento", necesariamente a diferencia de las formas anteriores del Estado, no podrá ser universal; deberá responder a las características específicas de cada región, derivadas, entre otras cosas, de los hábitos y necesidades de cada sociedad, de las restricciones específicas que afectan a cada economía, de las actividades productivas realizadas o que potencialmente se pueden emprender.

El cambio de la visión acerca del rol del Estado trae aparejado el problema de cómo reformar las instituciones políticas, burocráticas y económicas. El éxito de cada sociedad en la resolución de sus propios problemas, dependerá de la capacidad para recrear un nuevo arreglo institucional consistente, partiendo de sus instituciones originales, formales e informales. La detección de qué instituciones (y en qué sentido) reformar y cómo hacer para reformarlas, aparece como uno de los principales retos en esta tarea. Esa es precisamente la pregunta que subyace en todo el trabajo. El análisis institucional, así como el conocimiento del punto de partida, aparecen a priori como un elemento de suma importancia.

La estrategia con que se aborda el análisis, se divide en cuatro puntos.

En el Capítulo 1 se analiza cómo cambiaron las instituciones económicas en Argentina durante los primeros cinco años de la década del '90, con el objetivo de mostrar las causas de dichos cambios, los cambios en sí mismos y los efectos que generaron. Dentro de este mismo capítulo, se intenta identificar los problemas que aún persisten.

En el Capítulo 2 se presenta la evolución del análisis institucional y una caracterización de los dos enfoques actualmente vigentes (Institucionalismo Tradicional e Institucionalismo Latinoamericano). Se exploran las relaciones identificadas por la literatura entre características del marco institucional y el grado de desarrollo al que puede acceder un país, así como su visión del cambio institucional y el rol asignado al Estado por cada uno de los enfoques mencionados.

En el Capítulo 3 se presentan las contribuciones que se han podido extraer de estos enfoques, con vistas a la generación de un proceso de reformas inducido por el Estado.

Finalmente, en el Capítulo 4 se aplica este marco de análisis al caso argentino, tratando de explicar el origen de los problemas identificados en el Capítulo 1 y relacionando su solución con ciertas reformas específicas.

---

<sup>7</sup> Este conjunto de políticas fue denominado por O. Williamson (1985) como el Consenso de Washington, en alusión a que fue acordado e impulsado en forma conjunta por la política exterior de EEUU y organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. Este conjunto de medidas también incluía programas de refinanciación de la deuda externa, primero el plan Baker (sin éxito) luego el Brady, que finalmente sirvió para quitar la presión financiera a varios países y fue un elemento importante para impulsar la adhesión a este conjunto de políticas.

<sup>8</sup> Según el Banco Mundial -Burki y Perry (1998)-, se esperaba que con el llamado "Consenso de Washington", elaborado para lograr estabilidad en Latinoamérica luego de la crisis de la deuda, no sólo aumentarían las tasas de crecimiento económico sino que además disminuirían de manera significativa la pobreza y la inequidad en la distribución del ingreso. El mismo informe reconoce que, para resolver estos problemas, es esencial complementar al primer conjunto de reformas con una amplia reforma de las instituciones que rigen la inserción del Estado.

# Capítulo 1

## Las reformas de mercado, sus resultados y las nuevas necesidades

Las reformas económicas instauradas en la primera mitad de la década del '90, son la continuación de un proceso de cambio institucional iniciado en el terreno político en 1983, con el retorno de la democracia. En este trabajo, el punto de partida del análisis es este segundo conjunto de reformas, no porque las primeras sean menos importantes, sino porque las segundas se relacionan más estrechamente con las reformas por venir. Dichas transformaciones cumplieron un doble rol en la historia económica del país: solucionaron gran parte de los problemas del pasado y, al mismo tiempo, revelaron cuáles eran los problemas a solucionar en el futuro.

La década del '80 se caracterizó por una creciente dificultad para financiar el gasto público de manera sostenible y consistente. El nivel de gasto público era relativamente alto y el sistema tributario tenía una reducida capacidad recaudatoria, debido a que el incremento de la tasa inflacionaria disminuía cada vez más la recaudación real y la complejidad del sistema dificultaba la gestión de la administración tributaria.

La situación se vio agravada por la incapacidad de colocar deuda. El acceso al endeudamiento externo estaba vedado, principalmente por la crisis de la deuda externa de principios de los '80, que afectó prácticamente a toda Latinoamérica y socavó la credibilidad de los países de la región. El acceso a endeudamiento interno se hizo cada vez más difícil por las características propias del mercado financiero local –dimensión reducida– y por la misma inflación que disminuía el valor real de las tenencias de bonos locales y, por lo tanto, desincentivaba su compra. De esta manera, el único instrumento de financiación que quedó disponible fue la utilización de la emisión monetaria. Esto presionó al alza de los precios y generó procesos inflacionarios recurrentes.

A medida que esta situación se mantuvo, los agentes fueron desarrollando conductas adaptativas. En otras palabras, fueron reduciendo sus tenencias de activos domésticos en general y de dinero en particular. La capacidad de cobrar señoría (a través del impuesto inflacionario) se redujo y, para mantener un mismo nivel de recaudación del

impuesto inflacionario, había que emitir cada vez más.

La crisis de las empresas públicas contribuyó a agravar esta situación. Durante largos períodos se estancó la inversión en los servicios públicos y el mal funcionamiento de las empresas las llevó a un pobre desempeño en términos de productividad y un alto déficit estructural. Esto, en conjunción con la cerrazón de la economía y con la configuración que tomó el sistema tributario, afectó negativamente el grado de competencia en el mercado interno, así como también a la tasa de incorporación de tecnología y la dinamización de los sectores más productivos.

La profundización de estas políticas y de los mecanismos de adaptación desarrollados por los agentes, generaron un círculo vicioso de degradación institucional. Este proceso llegó a un punto culminante en 1989, al estallar la hiperinflación.

Ante esta situación las opciones de política se redujeron y el gobierno entrante tuvo el consenso necesario y suficiente como para impulsar transformaciones que lograron estabilizar la economía y restaurar la credibilidad del sector público. La crisis actuó como detonante de un conjunto de reformas estructurales que se realizaron a comienzos de la década del '90.

La reforma se inició con la instauración de un régimen monetario con características similares a las de una caja de conversión y se complementó con otras medidas tendientes a garantizar la consistencia entre el régimen cambiario y la política monetaria. La Carta Orgánica del Banco Central fue reformada para prohibir expresamente la monetización de los déficits fiscales y restringir sus actividades de prestamista de última instancia. Estas políticas de carácter estrictamente monetario, fueron vinculadas con otras orientadas al sector real: privatizaciones, desregulación y apertura económica; asimismo, se introdujeron cambios en el sistema previsional y en el sistema financiero. Con ello se buscó cerrar la brecha fiscal e introducir competencia. Esto no sólo sirvió al objetivo inmediato (acotar la suba en los precios), sino que implicó un cambio radical en la organización económica del país.

## 1. CONTROL INFLACIONARIO Y DEL DEFICIT FISCAL

La necesidad de estabilizar el nivel general de precios se explica por los efectos nocivos que causa la inflación: volatilidad de precios relativos, repercusiones adversas en las cuentas públicas (por el efecto Olivera-Tanzi, por ejemplo), crisis en el sistema previsional, reducción en la oferta laboral, fuerte sustitución de moneda (dolarización) y un aumento de la incertidumbre y de la impredecibilidad que lleva a su vez a un acortamiento del horizonte de planeamiento a una conducta “cortoplacista” y “oportunista” de los agentes y a graves mutaciones en la morfología de las instituciones formales (por ejemplo: indexación, normas contables).

La persistencia de elevados niveles de inflación hizo que estos efectos atentaran contra el desarrollo de la economía.

La monetización de los déficits fiscales y la creciente necesidad de emitir (para alcanzar un mismo nivel de recaudación del impuesto inflacionario), llevaron a la economía a una situación hiperinflacionaria y a una pérdida importante en términos de producto. Ante tal situación, se introdujeron cuatro cambios básicos:

- En abril de 1991 se instauró el Plan de Convertibilidad, como forma de definir el ancla nominal del sistema.
- Se prohibió la indexación para frenar la inflación inercial ante una posible falta de credibilidad inicial del programa.
- Se reformó la Carta Orgánica del Banco Central para prohibir expresamente la monetización de los déficits fiscales y restringir sus actividades de prestamista de última instancia, inconsistente con el régimen de Caja de

Conversión. Con esto se buscó hacer consistente la política monetaria con el régimen cambiario.

- Se revaloró el presupuesto que volvió a convertirse en una herramienta básica para la planificación económica.

Este conjunto de medidas logró bajar la tasa inflacionaria a niveles menores a los internacionales y generó una mayor certidumbre, que hizo posible revertir la salida de capitales, logrando con ello una fuerte remonetización de la economía, la recuperación del crédito y el aumento de la tasa de inversión. La mayor estabilidad macroeconómica conllevó un mayor crecimiento (Cuadro N° 1).

La corrección del problema fiscal fue importante en los primeros años, el déficit fiscal pasó de representar el 16% del PIB en 1989, al 0.4% en 1992.<sup>9</sup> Si bien con posterioridad volvió a crecer, sólo en épocas de recesión ha superado la barrera del 3%. La política de shock implementada en un primer momento permitió recuperar la credibilidad perdida en las décadas anteriores y así se pudo financiar el déficit mediante la colocación de deuda en el mercado local y extranjero. Es claro, sin embargo, que para mantener el régimen monetario actual debería lograrse un equilibrio intertemporal de las cuentas públicas. Esto significa, en términos operativos, generar superávits en la fase expansiva del ciclo para financiar los déficits de la parte recesiva. El comportamiento fiscal también mejoró si se considera la evolución del stock de deuda. Con relación a las exportaciones, la deuda había alcanzado el 964% en 1989 y a partir de esa fecha decreció sensiblemente; con relación al PIB llegó a ser del 67% en 1989 y, a pesar del crecimiento que se viene dando desde 1992, este cociente se encuentra muy por debajo de dicho valor.

**CUADRO N° 1**  
**EL CONTROL DE LA INFLACION Y DEL DEFICIT FISCAL**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (e)
Inflación (var. % del IPC)	171,7	24,9	10,6	4,2	3,4	0,2	0,5	0,9	-1,8
Déficit/PIB (en %)	2,4	0,4	0,3	1,7	3,4	3,1	1,9	1,9	2,6
Deuda externa/Exportaciones (en %)	505,0	506,2	544,2	534,6	465,7	456,5	470,6	528,7	494,0
Deuda externa/PIB (en %)	32,3	28,0	28,3	29,7	35,9	37,3	38,2	40,8	42,9
Deuda externa (var. %)	s.d	2,3	15,0	18,6	15,0	11,4	13,3	12,4	5,0
Deuda sector público no financiero y BCRA (var. %)	s.d	-3,9	5,8	14,3	9,3	9,7	1,8	10,2	s.d
Deuda sector privado no financiero (var. %)	s.d	58,1	74,4	39,9	31,9	14,9	40,8	21,1	s.d
Deuda sector financiero sin BCRA (var. %)	s.d	28,5	36,2	21,6	26,2	14,9	31,5	8,3	s.d

Nota: (e) estimación GIE: Grupo de Investigación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía.

<sup>9</sup> Fuente: Anuario Estadístico de FIDE.

## 2. PRIVATIZACIONES Y REGULACION DE SERVICIOS PUBLICOS

El proceso privatizador iniciado en 1990 tiene su explicación en dos situaciones que exigían su rápida resolución: la crisis fiscal (Cuadro N° 2) y la falta de eficiencia con que operaban la mayor parte de las empresas públicas.

La privatización de las empresas públicas se convirtió en una fuente directa de generación de recursos<sup>10</sup> y en muchos casos también sirvió para eliminar déficits estructurales de funcionamiento, ayudando a disminuir parte del gasto público corriente. A su vez, el incremento en el volumen de negocios, generado por las nuevas empresas privatizadas, permitió incrementar la recaudación impositiva.

Asimismo, el proceso privatizador llevó a un rápido incremento en la eficiencia de las empresas privatizadas y aumentó la cobertura de los servicios, producto de las cuantiosas inversiones, mejorando en forma significativa los indicadores de gestión. Esto impactó positivamente en el desempeño de largo plazo de la economía. Por ejemplo, para el caso de YPF y de las empresas telefónicas (Cuadro N° 3), se produjo una caída continua del costo de extracción de petróleo para la primera y un incremento significativo del número de líneas por empleado para las segundas.

El proceso de privatización fue cambiando la configuración institucional del sector. Se transformó el funcionamiento interno de las empresas desde el momento en que las mismas pasaron de tener una gestión pública (que no perseguía objetivos de maximización de beneficios) a una gestión privada (decididamente orientada a la generación de beneficios) y se crearon nuevos marcos regulatorios que rigen la operación de dichas empresas.

Dada la diferencia en el entorno institucional que rige al sector público y al privado, el traspaso de la conducción de las empresas estatales a manos privadas produjo cambios importantes en sus modos de funcionamiento interno al ser modificadas ciertas instituciones que imperan en ellas. Entre las cuales se pueden mencionar: las normas que regían la contratación y promoción de los empleados, los hábitos de trabajo y las características culturales del personal, el grado de concentración en la toma de decisiones, los mecanismos de adquisición de insumos y las reglamentaciones que regían las relaciones laborales.

La generación de los marcos regulatorios fue una *reforma institucional derivada* de las privatizaciones. La característica de monopolio natural de una parte significativa de las empresas, obligó a la regulación de las tarifas y de la calidad del servicio y, como resultado de las condiciones estipuladas en los contratos de venta, se debió controlar la ejecución de las inversiones pactadas.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Los pagos se efectuaron en parte al contado y en parte en títulos de la deuda externa del Estado argentino.

---

<sup>11</sup> Para un análisis pormenorizado de las instituciones que se crearon durante el proceso de regulación de los servicios públicos, así como también sobre las disparidades existentes entre los distintos entes ver Urbiztondo (1997).

## CUADRO N° 2 EL PROCESO PRIVATIZADOR

- La empresa nacional de *telecomunicaciones* ENTEL - hasta noviembre de 1990 prestadora monopólica de servicios telefónicos- fue dividida en dos (zonas norte y sur) a fin de estimular una mayor “competencia por comparación” entre ambos monopolios. Un requisito de la licitación fue que dentro de cada grupo oferente debía participar una compañía telefónica con experiencia internacional, en carácter de operadora del servicio. La zona norte fue adjudicada a la empresa francesa STET/France Telecom y la sur a Telefónica de España. Estas empresas tuvieron durante siete años el permiso exclusivo para la provisión de servicios telefónicos, que luego fue prorrogado por tres años por haber cumplido con las metas previamente pactadas.
- La empresa estatal *aerocomercial* Aerolíneas Argentinas fue transferida al sector privado mediante una licitación pública internacional, recibiendo sólo la oferta de la aerolínea española Iberia.
- En el mismo año se entregaron en concesión las *rutras* de mayor tránsito para ser explotadas por peaje, quedando las concesionarias a cargo de los costos de mantenimiento.
- En 1993 se inició el proceso de privatización de YPF, con la venta parcial de dicha empresa a través de la colocación de acciones en las plazas local e internacional. Dicho proceso concluyó en 1999 con la venta del remanente de acciones de esta empresa. Pero el proceso de *desregulación petrolera* se había iniciado en 1989 con la licitación de las reservas de petróleo, ubicadas en áreas marginales, y se continuó, en 1991, con la enajenación de un segundo conjunto de reservas petroleras, esta vez, las correspondientes a las áreas centrales.
- En lo referente al *sector siderúrgico*, en 1992 se privatizó Somisa y, paralelamente, se realizó una fuerte reducción de los aranceles a la importación de productos siderúrgicos. De esta manera el sector externo pasó a ejercer el papel de regulador de precios.
- En 1992 se encaró la privatización del *mercado eléctrico*. Desde los años '60 este mercado estuvo signado por la presencia casi exclusiva de empresas públicas fuertemente reguladas, de carácter nacional y provincial. A su vez, las principales empresas (SEGBA en la ciudad de Buenos Aires, ESEBA en la provincia de Buenos Aires y EPEC en Córdoba), se caracterizaban por un alto grado de integración vertical, en lo que hace a la generación, transmisión y distribución. En 1992 se estableció un nuevo marco regulatorio que contemplaba tanto la privatización de empresas como la desregulación de los mercados. Dicha reforma fue el paso inicial para la desintegración vertical del sector. Las distintas empresas se especializaron en cada una de las tres etapas de la actividad. La idea subyacente fue que mientras en la producción existe un mercado potencialmente competitivo, la transmisión y distribución son monopólicas por naturaleza. Así, la regulación debe ser menor en la generación que en la venta final.
- En 1989 se inició el proceso privatizador de parte de las reservas gasíferas, quitando a YPF el monopolio de la producción de gas. La *explotación del gas natural* funcionó desde sus inicios con un esquema fundamentalmente integrado en el cual existía virtualmente un único productor del bien (YPF) y una única empresa gasífera que tenía a su cargo las etapas de transporte y distribución (Gas del Estado). En 1992 se estableció el nuevo marco regulatorio del sector, se introdujo competencia en la producción y se mantuvo el monopolio en el transporte y la distribución. Se llevó a cabo la privatización de Gas del Estado, que fue dividida en dos compañías de transporte y ocho de distribución.
- *Otros* sectores transferidos al sector privado a lo largo de la década involucraron: canales de televisión, empresas petroquímicas, ramales ferroviarios, subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, fábricas militares, empresas de transporte marítimo, aeropuertos, bancos provinciales y el Correo.

Fuente: elaboración propia.

## CUADRO N° 3 PRODUCTIVIDAD DE ALGUNAS EMPRESAS PRIVATIZADAS

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
YPF SA (costos de extracción por barril)	s.d.	4,1	3,6	3,0	2,7	2,5	2,5	s.d.	s.d.
Telefónica (líneas en servicio por empleado)	98,0	104,0	122,0	154,0	190,0	238,0	315,0	s.d.	s.d.
TELECOM (líneas en servicio por empleado)	83,0	99,0	122,0	159,0	189,0	218,0	277,0	s.d.	s.d.
Ingresos fiscales por privatizaciones (millones de pesos)	2.330,0	4.832,0	4.451,0	615,0	1.395,0	374,0	1.360,0	336,0	2.579,0

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, YPF y UADE.

### 3. SISTEMA PREVISIONAL

La reforma del sistema previsional se realizó en respuesta a su persistente crisis estructural, que se agravó durante el proceso hiperinflacionario.

En el régimen de reparto que existía en Argentina, la clase activa financiaba cada año a la clase pasiva, de esta manera los pagos jubilatorios recibidos por cada individuo estaban poco relacionados con sus aportes. La rentabilidad del sistema quedaba en función del nivel de salarios (y por lo tanto de la eficiencia y productividad laboral) y de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral, en relación a la tasa de crecimiento de la clase pasiva.

Cuando las necesidades de pago del sistema comenzaron a exceder a la capacidad de pago del mismo, se hicieron evidentes los problemas estructurales del sistema. Las razones fueron varias. En primer lugar, la capacidad recaudatoria comenzó a menguar conforme crecía la inflación (efecto Olivera-Tanzi). En segundo lugar, el uso de los fondos previsionales para financiar inversiones en proyectos públicos, con bajas tasas de rentabilidad (y en ciertos casos, su uso en el financiamiento del gasto corriente), redujo sensiblemente el tamaño de los fondos en relación a los compromisos de pago. Por último, la disminución de la relación entre trabajadores activos y pensionados, derivada del envejecimiento de la población y de los generosos criterios de admisibilidad a los beneficios previsionales, contribuyeron a profundizar la fragilidad financiera del sistema.

Esta crisis, que se manifestó con un elevado déficit del sistema previsional y en una creciente disconformidad de la población con dicho sistema, llevó a la aplicación de una reforma que contempló el paso a un sistema mixto. A partir de dicha reforma, una parte cada vez más importante del sistema es de capitalización individual de aportes, administrados por empresas privadas que invierten los fondos obtenidos en los mercados de capitales;<sup>12</sup> mientras que otra parte sigue teniendo las características de un sistema de reparto (Cuadro N° 4).

Al momento de implementarse la reforma, se esperaba que en el corto plazo el traspaso al régimen de capitalización generaría un déficit transitorio, ya que

los pagos a la clase pasiva quedarían en manos del sistema de reparto y gran parte de la clase activa optaría por pasarse al nuevo sistema de capitalización; mientras que en el largo plazo, junto con la disminución de los pagos a la clase pasiva, el déficit se iría corrigiendo.

Para evitar el desbalance financiero de corto plazo se contempló un mecanismo de transferencia por medio de las contribuciones patronales, que se destinaron a financiar la parte pública del sistema. Dado que el ritmo de traspasos (del sistema público al privado) fue superior al esperado y que la informalidad laboral y el desempleo crecieron notablemente, el desbalance del sistema previsional se hizo cuantioso. Hoy, las transferencias del tesoro al sistema previsional insumen una parte considerable de los recursos del sector público (Cuadro N° 5).

Los efectos del cambio han sido varios. En primer lugar, el desempeño del sistema privado, a juzgar por el ritmo de traspasos y por la recaudación por afiliado, parece haber mejorado (Cuadro N° 5). Desde 1994 ha aumentado la cantidad de afiliados al sistema, a medida que se produjo el ingreso de nuevos trabajadores al mercado laboral y algunos de los trabajadores pertenecientes al viejo sistema se pasaron al nuevo.

El nuevo sistema experimentó un incremento relativamente significativo en el valor de los activos (principalmente en el período 1995-1997), lo que redundará en mayores niveles jubilatorios en el futuro.

En tercer lugar, al producirse una vinculación más estrecha entre los ahorros de una persona y los beneficios de su pensión, se genera un aumento en el ahorro global.<sup>13</sup> Esto, junto al surgimiento de las empresas administradoras de los fondos capitalizados, constituye un elemento indispensable para el desarrollo del mercado de capitales local.

En contraposición a los beneficios mencionados, como costo de la reforma se puede indicar la excesiva presión sobre el costo laboral, derivada del elevado nivel de las contribuciones patronales. Esto afectó adversamente a la competitividad de las empresas domésticas y ha sido una causa adicional del deterioro de la situación del mercado laboral. En este sentido, el crecimiento del desempleo y la informalidad también plantean inconvenientes a futuro, ya que quedaría una elevada proporción de población sin protección lo que, en el largo plazo, significará un importante costo para el sector público.

<sup>12</sup> El aporte está preestablecido y el monto del beneficio resultante depende de ese aporte más la renta de las inversiones realizadas por parte de las administradoras privadas. A su vez, estas administradoras se encuentran reguladas por el gobierno, el cual establece directrices estrictas que rigen la actividad inversora de los fondos de pensiones, así como sus criterios contables y de declaración.

<sup>13</sup> Desde un punto de vista estrictamente teórico, el efecto de un cambio del sistema sobre el ahorro global es ambiguo. Sin embargo, el nuevo régimen en Argentina logra acumular fondos por aproximadamente \$ 5.000 millones por año.

### CUADRO N° 4 EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

- Actualmente, el *sistema argentino* es mixto y fue instaurado mediante el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que surgió a partir de la Ley 24.241 (1993). La parte de reparto es administrada por el Estado a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), mientras que la gestión del sistema privado fue delegada a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).
- Con relación a los *aportes* al sistema, estos son de dos tipos: obligatorio y voluntario. Respecto de los primeros, tanto los trabajadores por cuenta propia, en relación de dependencia, así como sus empleadores, deben realizar aportes. Los afiliados y empleadores también pueden realizar aportes voluntarios, con el fin de incrementar el haber jubilatorio o anticipar su percepción. Los aportes y contribuciones obligatorias realizados al sistema, tanto para el régimen de reparto como para el régimen de capitalización, son recaudados por la Dirección General Impositiva y transferidos a la ANSeS y a las AFJPs, respectivamente.
- El *régimen de reparto* está basado en el principio de solidaridad. El Estado Nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones previstas hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento en la respectiva Ley de Presupuesto.
- El *régimen de capitalización* está basado en el principio de que el afiliado capitaliza en una cuenta individual los aportes obligatorios y voluntarios que realiza, una vez deducidas las comisiones en favor de las AFJPs (en compensación por la administración de los fondos que realiza) y de la compañía de seguros (para financiar la contratación obligatoria de un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento), más la rentabilidad obtenida por la inversión de los activos del fondo a lo largo de los años.
- Las *prestaciones* que prevé este régimen son: jubilación ordinaria por alcanzar la edad mínima, jubilación anticipada, jubilación postergada, retiro por invalidez, pensiones por fallecimiento del afiliado en actividad o del beneficiario de jubilación o de retiro definitivo/transitorio por invalidez.
- Además, tanto el sistema de reparto como el de capitalización, cuentan con un *ente de contralor*. Para el primero es la ANSeS y para el segundo es la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Esta última, es una entidad autárquica con autonomía funcional y financiera, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Su funcionamiento es financiado con los aportes realizados por las AFJPs, las multas cobradas a las mismas, etc.. Entre sus funciones se encuentran las de autorizar el funcionamiento de las administradoras, fiscalizar las habilitaciones del personal incorporado a las AFJPs, dictar las normas que rigen la publicidad que realizan esas organizaciones, fiscalizar las inversiones del fondo, realizar el control de los movimientos de las cuentas individuales y realizar estudios sobre diversos aspectos del funcionamiento del sistema, entre otros.

Fuente: elaboración propia.

### CUADRO N° 5 INDICADORES DEL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Afiliados al régimen de capitalización individual	3.431.012	4.779.242	5.472.071	6.256.443	7.067.123	7.854.412
Recaudación anual por afiliado (en pesos)	305,9	584,2	586,8	633,9	624,0	587,9
Rentabilidad anual promedio (en %)	s.d.	19,7	19,8	14,7	-1,4	5,4
Valor de los fondos de jubilaciones y pensiones (miles de pesos)	524.885,0	2.497.040,0	5.325.872,0	8.827.147,0	11.526.393,0	16.787.099,0
Transferencias del tesoro a la parte pública del sistema previsional (en millones de pesos)	s.d.	6.566,0	10.634,0	12.073,0	12.003,0	s.d.

Fuente: elaboración propia en base a SAFJP.

#### 4. APERTURA ECONOMICA

La apertura económica fue uno de los elementos clave para complementar las medidas monetarias y fiscales en la lucha contra la inflación.

Desde el inicio del plan de Convertibilidad se adoptaron medidas unilaterales tendientes a eliminar las restricciones existentes (Cuadro N° 6): la política se orientó a la reducción tanto de los impuestos correspondientes a exportaciones, como de los aranceles de importación.

## CUADRO N° 6 EL PROCESO DE APERTURA DE LA ECONOMIA ARGENTINA

- **1989-1991.** La primera fase del proceso de apertura se concentró en dismantelar las trabas tanto a la exportación como a la importación. En el caso de los derechos de exportación, recaían básicamente sobre mercancías provenientes del sector agropecuario y, debido a las exigencias de cierre fiscal, habían permanecido en niveles elevados desde mediados de 1989 hasta fines de 1990. En cuanto a los aranceles de importación, las modificaciones operadas entre 1989 y 1991 tendieron a bajar tanto el arancel promedio como la dispersión arancelaria. En una primera instancia se estableció una estructura arancelaria nominal uniforme, criterio que se modificó en 1991, con la entrada en vigencia de la Ley de Convertibilidad, que estableció un criterio de progresividad arancelaria según el grado de elaboración de los productos intercambiados.
- **1992.** El incremento del déficit comercial llevó a aplicar nuevas medidas hacia finales de 1992. Se aumentaron algunos impuestos (tasa de estadística), se redujeron los impuestos a la exportación para los productos que aún seguían gravados (cueros y algunos oleaginosos), se eliminó el impuesto del 1,5% a las exportaciones agropecuarias destinado a sostener al INTA y se aumentó el reembolso a las exportaciones que había sido prácticamente eliminado en 1989. La estructura arancelaria también sufrió modificaciones: se amplió el número de niveles arancelarios y se redujeron las tarifas más altas y las correspondientes a la franja intermedia. Tanto el aumento de los reembolsos como la modificación de la estructura arancelaria que otorgó protección creciente según el valor agregado de los bienes, constituyeron un apartamiento de la postura implementada al inicio del plan de Convertibilidad que privilegiaba una estructura de los precios relativos domésticos no alejada de la internacional.
- **1995.** En enero comenzó a regir el Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur, ello implicó no sólo una modificación de la estructura arancelaria generada en 1992, que elevó la protección promedio respecto de terceros países, sino también sirvió para plasmar un cambio fundamental en nuestro modelo de apertura, se pasó de una apertura unilateral a una apertura regional. El AEC es el arancel que los países miembro de la unión aduanera aplican a las importaciones provenientes de mercados extra-unión. A su vez, los países miembro presentaron las listas de excepciones al AEC, permitiendo que, para un conjunto determinado de mercancías, cada uno de ellos goce, durante un período determinado, de una protección distinta a la que brinda dicho arancel. Para el 2001 está establecido que se produzca la convergencia de la mayoría de las excepciones al AEC.
- **1995-1999.** Ya con la implementación del AEC, desde 1995 los temas relacionados con la apertura de nuestra economía estuvieron dominados por la relación comercial con Brasil, principal socio del Mercosur. Esto es así ya que las importantes diferencias a nivel macroeconómico entre ambas naciones hicieron que cada una por su parte, en los períodos de auge y ante la imposibilidad de modificar los aranceles externos, tomara medidas proteccionistas no arancelarias para poder frenar el nivel de las importaciones del socio comercial. Así, por ejemplo, Brasil ya en 1995 impuso cuotas a la importación, lo mismo que hizo nuestro país en 1999, luego de la devaluación del Real.

Fuente: elaboración propia.

Conjuntamente con el proceso de apertura económica unilateral se inició un proceso de integración, que se concibió como una estrategia económico-política de largo plazo.

En 1991 se firmó el Tratado de Asunción que propuso la creación de un espacio económico común, en la forma de una Unión Aduanera de cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En ese Tratado los cuatro países integrantes se obligaron a: definir una política comercial común, dismantelar cualquier restricción adicional a la protección comercial, coordinar políticas industriales y tecnológicas y, fundamentalmente, hacer converger las políticas y los comportamientos macroeconómicos. Sin embargo, mientras se programó un rápido avance en la liberalización de los flujos comerciales intrazona, no se progresó paralelamente en la reducción de las asimetrías macroeconómicas y sectoriales entre los países socios y no se encararon estrategias de reestructuración de los sectores afectados por la liberalización. En 1995 comenzó a

regir el Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur. La puesta en marcha del Mercosur constituyó el pasaje de un modelo de apertura unilateral, a un modelo de apertura regional.

La constitución del Mercosur generó un fuerte incremento del comercio intraregional, donde el comercio bilateral argentino-brasileño fue no sólo el de mayor volumen, sino también el más dinámico. Este crecimiento que tiene lugar desde 1986, se aceleró notablemente desde 1991. El incremento del comercio bilateral fue, en ambos países, superior al que cada uno registró con el resto del mundo.

La formación de un espacio económico integrado, significó un fuerte cambio en el marco institucional en el que venían operando las empresas de los países miembro. En particular, se dieron estrategias empresariales vinculadas a las iniciativas de integración: nuevas inversiones para el mercado ampliado, expansión y desvío de los flujos de venta hacia los países socios, acuerdos de complementación y especialización interfirma, acuerdos de tipo



comercial y de distribución interfirmas, acuerdos de “ordenamiento” y “administración” de los flujos comerciales intraregionales. Fruto de este proceso

de apertura unilateral primero y regional después, fue posible incrementar la relación entre comercio y PIB (Cuadro N° 7).

**CUADRO N° 7**  
**EVOLUCION DE LA APERTURA ECONOMICA DE ARGENTINA**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Apertura (exportaciones más importaciones/PIB)	11%	12%	12%	14%	15%	17%	19%	18%	17%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía.

## 5. SISTEMA FINANCIERO

La crisis hiperinflacionaria acaecida a finales de la década del '80, derivó en un bajo nivel de monetización, a medida que los agentes económicos fueron dolarizando sus tenencias de liquidez. Asimismo, se produjo una huida de capitales explicada en parte por la presencia del impuesto inflacionario y en parte por un problema de confianza.

A partir de 1991, luego de la instauración del plan de estabilización, el negocio bancario comenzó una etapa expansiva, tanto de depósitos como de créditos. Se inició una primera etapa de reformas macro dentro del sistema financiero (Cuadro N° 8). La economía comenzó a atraer capitales del exterior, conjuntamente

con la repatriación de parte del capital fugado en la década anterior. Este ingreso de capitales, en conjunción con el incremento en la demanda de dinero, ayudó a aumentar el nivel de monetización. Paralelamente y en parte debido a las nuevas normas, el sistema bancario se dolarizó. Esto permitió brindar nuevos servicios que generaron mayor confianza a los ahorristas y, por ende, un mayor nivel de crédito, pero, a su vez, se incrementó la vulnerabilidad del sistema.

La capacidad del BCRA de actuar de prestamista de última instancia era sumamente limitada.<sup>14</sup> Este hecho, sumado al déficit en materia de regulación bancaria entonces vigente, incrementaba la potencialidad de una corrida .

**CUADRO N° 8**  
**LA PRIMERA ETAPA DE REFORMAS EN EL SISTEMA FINANCIERO. AÑO 1991**

- Se estableció una *caja de conversión* impura (Ley de Convertibilidad).
- Se eliminaron los obstáculos legales a la *sustitución monetaria*, permitiendo que los agregados monetarios puedan conformarse en cualquiera de las dos monedas (pesos o dólares) y que los flujos de capitales entren y salgan de la economía libremente (liberalización de la cuenta de capital).
- Otras reformas tuvieron que ver con la eliminación de barreras a la inversión extranjera (tanto financiera como física) y el tratamiento tributario equivalente al otorgado al capital nacional, la desregulación de la tasa de interés y el crédito bancario, la eliminación del control de cambios, el aumento de la autonomía del banco central y la eliminación de créditos obligatorios a sectores considerados “prioritarios”.

Fuente: elaboración propia.

<sup>14</sup> La capacidad del BCRA de actuar como prestamista de última instancia estuvo más limitada durante el primer lustro de la convertibilidad. A partir de la crisis del Tequila se dispusieron varios instrumentos para aumentar dicha capacidad (principalmente el establecimiento de una línea contingente de crédito que se comenta más adelante).

En ese primer período, los bancos se caracterizaron por una alta liquidez, hecho que generó una considerable expansión de los principales agregados macroeconómicos; sin embargo, ante la existencia de una regulación permisiva, ello permitió un incremento del riesgo de los préstamos otorgados.

A partir de la crisis mexicana, se manifestó el verdadero riesgo de muchas carteras bancarias, a los préstamos que eran inherentemente riesgosos se sumó la caída en los precios de las acciones y de algunos bienes raíces que produjeron una reducción en el valor de las garantías y con ello un empeoramiento de muchas carteras de activos. A medida que aumentaba la desconfianza en el sistema, se fueron reduciendo los depósitos y los créditos. La crisis de liquidez estaba en marcha y el nivel de actividad económica en franca retracción.

A raíz de ello, se tomó conciencia de la conveniencia de contar con adecuadas regulaciones preventivas y con una correcta supervisión de los bancos, como así también de disponer de mecanismos adecuados de difusión de información y de instrumentos que fortalezcan el rol de prestamista de última instancia.

Se inició así una segunda etapa de reformas

(Cuadro N° 9). El objetivo fue reducir la volatilidad de la economía relacionada con los ciclos de entrada y salida de capitales, a través del logro de una cartera de préstamos de alta calidad (bajo riesgo y alta liquidez sistémica en el sistema bancario) para asegurar el repago de la misma. Asimismo, y en parte a causa del cambio en la regulación, se observó una notable transformación en la estructura del sector bancario, tendiente hacia una mayor concentración del negocio bancario, indicada por la reducción en el número de entidades dentro del sistema (Cuadro N° 10).

El beneficio de estas medidas fue un menor riesgo sistémico y, por ende, una menor probabilidad de que se produzca en el futuro una corrida que reduzca el crédito en forma abrupta y violenta. El costo estuvo constituido por un menor caudal crediticio, respecto del que se podría obtener y el agravamiento del problema de restricción financiera, fundamentalmente para los sectores PyMEs. De este modo, la regulación prudencial ha permitido reducir el riesgo sistémico, mejorando las condiciones de financiamiento, en especial de las empresas de primera línea, pero a costas de segmentar el mercado crediticio, dejando fuera del mismo a un amplio grupo de pequeñas empresas.

## CUADRO N° 9

### LA SEGUNDA FASE DE REFORMAS EN EL SISTEMA FINANCIERO. 1995-99

- Esta segunda fase consistió en la transformación del modo de *funcionamiento* al interior de los *bancos* y de la estructura de esta industria (reforma micro). Las autoridades monetarias, conscientes de la ausencia de un régimen de Garantía de los Depósitos y de las restricciones que la Convertibilidad y la Carta Orgánica del BCRA imponían sobre sus atribuciones para actuar como prestamista de última instancia ante una eventual crisis de liquidez, impulsaron una verdadera reforma del sistema de regulación prudencial.<sup>15</sup>
- Las entidades financieras comenzaron a ser *monitoreadas* por la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias a través del seguimiento de una serie de variables como el capital, los activos, la gerencia, las ganancias y la liquidez. También se dictaron normas tendientes a la evaluación de las entidades por parte de consultoras autorizadas, para que emitan calificaciones de acuerdo a la situación de solvencia, liquidez y riesgo de la entidad.
- Se verificó un fuerte ingreso de capitales extranjeros a través de la *compra de entidades* financieras locales. El ingreso de capitales se explica a partir de las condiciones macro de la industria y también por cuestiones relacionadas con las perspectivas del negocio (aumento de la monetización y bancarización, alto grado de fragmentación de la industria, privatización de algunos bancos estatales), con decisiones estratégicas de los inversores externos y los dueños locales y con reformas impuestas por las autoridades monetarias en un mercado bancario abierto al ingreso y operación de entidades extranjeras. Como resultado de este proceso se ha producido una concentración y extranjerización de la banca (Cuadro N° 10).

*Continúa*

<sup>15</sup> Por regulación prudencial se hace referencia a aquellas regulaciones financieras que hacen hincapié en el mantenimiento de la solvencia del sistema bancario cuyo basamento se ubica en el Acuerdo de Basilea. Este Acuerdo estableció lineamientos y pautas mínimas de regulación a aplicarse en cada país, en virtud del comportamiento tanto de la economía (riesgo

de mercado, tasa de interés y crédito) como de las entidades financieras (incentivos generados por la existencia de prestamista de última instancia, fraudes, sobredimensionamiento del sistema, deficiencias, etc.). La mayoría de estos estándares se aplican en Argentina con requerimientos mayores a los recomendados.

**CUADRO N° 9**  
**LA SEGUNDA FASE DE REFORMAS EN EL SISTEMA FINANCIERO. 1995-99**  
*Continuación*

- Se modificaron los requerimientos de *capitales mínimos* (al 11,5%) aumentando el nivel requerido por el comité de Basilea (del 8%). También se elevaron los requisitos de liquidez, pasando a un sistema de encajes remunerados.
- Asimismo se mejoraron los instrumentos destinados a la obtención de mayor *información y seguridad* para el público. En particular, se establecieron cinco instrumentos de control. El primero establece la exigencia de colocación anual de deuda por parte de las entidades bancarias y su objetivo es el de permitir que las entidades sean monitoreadas a través del mercado de capitales. El segundo se refiere a las normas mínimas sobre controles internos y auditorías externas y su objetivo es brindar información fidedigna y homogénea a los clientes bancarios. El tercero se refiere a la supervisión a través del sistema denominado CAMEL (que incluye requerimientos en relación al capital, activos, gerencia, resultados y liquidez), el cuarto a la disponibilidad de información para el mercado, revelada a través de publicaciones periódicas de la Superintendencia. Lo anterior permite al público monitorear la evolución de las principales variables de los balances bancarios, incluyendo información acerca de las tasas de interés. Finalmente, el quinto elemento establece la implementación de un sistema de calificación de riesgo de las entidades financieras, a fin de que los pequeños inversores puedan monitorear el comportamiento del banco en forma simple y así decidir en qué banco hacer sus inversiones.
- Por último, se dotó al BCRA de una mayor capacidad de actuar como prestamista de última instancia: se permitió la ejecución de swaps con las entidades financieras (a las que se les permite ahora mantener encajes en dólares y remunerados), se disminuyó el ratio reservas en divisas sobre base monetaria requerido (de 80% al 66%, lo que aumentó la capacidad prestable) y se instauró una línea de préstamos contingentes.

Fuente: elaboración propia

**CUADRO N° 10**  
**INDICADORES DEL SECTOR FINANCIERO**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (e)
Créditos al sector privado/PIB (en %)	13,2	14,9	16,0	18,0	18,1	18,8	20,3	22,6	23,4
M2/PIB (en %)	4,6	6,3	8,3	9,4	8,9	9,7	11,0	11,9	11,5
Tasa pasiva (tasa anual testigo de depósitos a plazo fijo en %)	52,8	12,0	10,8	8,4	12,0	7,2	6,0	6,6	7,3
Concentración (número de bancos)	219	211	206	204	162	146	137	129	120

Nota: (e) estimación GIE.

Fuente: elaboración propia en base a BCRA.

## 6. LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS

Las reformas realizadas en la primera mitad de la década del '90 tuvieron éxito al resolver los principales problemas, pero quedan cuestiones pendientes de resolución: la volatilidad económica real, la desigualdad y el desempleo y la falta de competitividad y eficiencia. La resolución de estos problemas se encuentra acotada por dos restricciones: una restricción fiscal y una restricción de punto de partida (en términos de falta de eficiencia en el sector público, corrupción y otros elementos que inhiben la capacidad del Estado como impulsor de un nuevo conjunto de reformas).

El origen de dichos problemas y restricciones es variado: algunos ya existían antes de la reforma pero eran encubiertos por problemas más evidentes y más importantes (principalmente por el problema inflacionario),

otros aparecieron a causa de que algunas reformas fueron incompletas y, finalmente, un último grupo de problemas se explica directamente como consecuencia de las reformas implementadas. La mayor parte de ellos, independientemente de su origen, se ven profundizados por falencias de carácter institucional. Esto es, su solución implica una reforma institucional profunda.

En este apartado se busca mostrar la existencia de los problemas y de las restricciones en sí mismos y, a su vez, encontrar una explicación a la relación entre ellos y las reformas instauradas a principios de la década del '90.

### Volatilidad económica

Las reformas realizadas brindaron un marco estable, en cuanto al comportamiento de los precios, para desarrollar la actividad productiva, lo cual, sumado al efecto de la entrada de capitales permitió que Argentina reto-

para la senda del crecimiento económico. Así, se experimentaron altas tasas de crecimiento del consumo, de la inversión, del comercio y del PIB.

En los primeros años del plan de Convertibilidad, el PIB llegó a tasas superiores al 10% real anual. Entre 1990 y 1998 el crecimiento promedio anual fue del 5,3%, también en términos reales. El consumo creció a una tasa promedio anual del 5,7% y la inversión al 12,6%.

Pero el proceso de crecimiento no fue continuo. Las fuertes caídas evidenciadas en 1995 (durante el Tequila) y en 1999 (luego de la devaluación brasileña) alertan sobre la existencia de una elevada volatilidad real en la economía. Y si bien esta volatilidad parece mantenerse constante en términos intertemporales,<sup>16</sup> durante los '90 la economía argentina tendió a una mayor volatilidad que la que sufrieron otros países bajo otros arreglos institucionales.

Esto se comprueba en el Cuadro N° 11, donde se compara la volatilidad entre Argentina, Brasil, Chile y México, países de un desarrollo similar y sujeto a shocks externos similares, pero que cuentan con diferentes regímenes monetarios.

Mientras Argentina tuvo, en el período analizado, una caja de conversión impura, el resto de los países tuvieron (en el total del período o en parte de él) regímenes más flexibles, con flotación sucia o bandas cambiarias.

La instauración de una caja de conversión impura genera una menor flexibilidad de la economía para responder a distintos shocks: por ejemplo, ante un shock externo adverso en los términos de intercambio. Ante tal situación, en un régimen de tipo de cambio flexible, sólo se necesita una suba en el tipo de cambio nominal que (ceteris paribus) deprecie el tipo de cambio real. Mientras que en un régimen de tipo de cambio fijo, se necesita una caída en los precios internos, para lo cual, en principio, se requiere una recesión. Esto amplía las fluctuaciones del producto.

### CUADRO N° 11 COMPARACION DE LA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO

Países	Volatilidad en la década del '90
Argentina	2,36%
Brasil	2,23%
Chile	2,04%
México	1,93%

Nota: para el cálculo de la volatilidad se determinaron las variaciones porcentuales del PIB entre 1990-98 a precios constante desestacionalizado para los países seleccionados y luego se calcularon los desvíos estándar de la muestra con el objetivo de observar qué país presentaba los mayores desvíos respecto a la variación media (que se presentan en el cuadro). Un mayor desvío respecto de la media indica una mayor volatilidad.

Fuente: elaboración propia en base a FMI y Ministerio de Economía.

Sin embargo, parte de la volatilidad de la economía se debió a que se introdujeron reformas incompletas: el cambio en el sistema financiero, si bien fue pertinente, no fue oportuno. La volatilidad de la economía habría sido menor (y el tequila no habría impactado tanto) si ante el cambio del régimen monetario y ante la apertura de la cuenta capital, se hubiera reformado concomitantemente el sistema financiero.<sup>17</sup>

### Desigualdad y desempleo

Durante la década del '90 la situación del mercado laboral empeoró sustancialmente o, al menos, se hizo explícito el problema existente.

Para el período 1991-1998, los datos muestran una caída de los salarios reales industriales y un fuerte incremento en el desempleo y en el subempleo (Cuadro N° 12).

<sup>16</sup> Carrera y otros (1998) estiman que para el período 1976-90 la economía fue igual de volátil que para el período 1991-96.

<sup>17</sup> Esta cuestión fue ampliamente debatida a partir de la crisis de Asia. Finalmente, se ha llegado a la conclusión de que la apertura de la cuenta de capital debe ser posterior a la reforma del sistema financiero doméstico.

**CUADRO N° 12**  
**SITUACION EN EL MERCADO LABORAL**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Empleo y salarios</b>									
Evolución del salario industrial (1993=100)	103,7	101,7	100,0	99,9	98,5	98,1	97,8	96,8	s.d.
Desempleo (en %)	6,0	7,0	9,3	12,2	16,6	17,3	13,7	12,4	13,8
Subempleo (en %)	7,9	8,1	9,3	10,4	12,5	13,6	13,1	13,7	14,3
<b>Indicadores sociales</b>									
Pobreza (en %)	16,3	13,7	13,1	14,2	18,2	20,1	18,8	17,7	28,0
Indigencia (en %)	2,4	2,5	3,2	3,0	4,8	5,5	4,1	4,0	7,6
<b>Distribución del ingreso</b>									
Coefficiente de Gini (en %)	44,1	43,6	43,8	43,9	46,1	45,8	44,7	46,6	s.d.
<b>Seguridad</b>									
Delitos cada 1.000 habitantes	149,8	154,3	164,0	182,8	204,3	216,6	228,8	s.d.	s.d.

Fuente: elaboración propia en base a: INDEC, BID, CEPAL.

El mal desempeño del mercado laboral estuvo acompañado por una evolución negativa de otros indicadores sociales. La pobreza alcanzó su punto máximo en 1989 cuando se produjeron los episodios hiperinflacionarios y a partir de ese momento, el crecimiento y la estabilidad permitieron una reducción paulatina, que en 1993 alcanzó su punto mínimo. Desde ese momento, en estrecha relación al crecimiento del desempleo, la pobreza se incrementó hasta superar los niveles de inicio del plan de Convertibilidad. Una evolución similar presentó el índice de indigencia.

Los indicadores de la desigualdad en la distribución del ingreso (Índice de Gini) también experimentaron un deterioro considerable. Si bien la distribución mejoró en los primeros años del plan, con posterioridad a 1995 comenzó a empeorar en forma más o menos sostenida (Cuadro N° 12).

Esta situación podría ser explicada, en el corto plazo, por la forma en que se controló la inflación, las reformas estructurales y algunos cambios en el sistema financiero.

El control de la inflación generó efectos contrapuestos en relación a la desigualdad y al desempleo. Por un lado, afectó positivamente a la distribución del ingreso; los individuos de mayores ingresos tenían mayores posibilidades de cubrirse de la inflación que los de menores ingresos y estos últimos eran los más perjudicados. Por el otro, afectó negativamente la situación en el mercado laboral, al desaparecer la inflación como el elemento que introducía

flexibilidad en ese mercado.<sup>18</sup> Las reformas estructurales impactaron negativamente sobre la situación del mercado laboral a causa de una mayor utilización de capital, derivada del abaratamiento relativo de este factor y del cambio en los procesos, producto de un mayor acceso a la tecnología; un mayor peso relativo de las actividades que poseen una menor intensidad factorial del empleo y las fricciones originadas en el desacople entre habilidades ofrecidas y demandadas en el mercado, que llevó a la coexistencia de excesos de demanda (dentro de los sectores más dinámicos) y de oferta (en los sectores tradicionales).<sup>19</sup>

Pero además, las reformas estructurales profundizaron el problema de la desigualdad. Por un lado, se incrementó el diferencial de salarios entre personal calificado y no calificado dentro de las empresas privatizadas y en la economía en general.<sup>20</sup> Por el otro, las privatizaciones, al menos en aquellos casos en los que no se pudo regular de manera adecuada, incrementaron las rentas del capital (afectando nega-

<sup>18</sup> Llach y Llach (1998).

<sup>19</sup> Estas hipótesis son presentadas por Llach y Llach (1998). Allí se sostiene además que la evidencia empírica parece apoyar la idea de que las reformas estructurales acarrear problemas de empleo.

<sup>20</sup> Por supuesto que aunque ello incrementa la desigualdad no es claro que incremente la inequidad pues probablemente el diferencial salarial obedezca a diferencias de productividad por distinta capacitación, habilidad, etc..

tivamente la distribución funcional del ingreso). Pero, aunque las reformas pueden llegar a tener un efecto impacto sobre el desempleo, es menos claro su poder explicativo sobre la persistencia del mismo en el tiempo; necesariamente existieron otros elementos que han impedido el ajuste.<sup>21</sup> Por ejemplo, si bien la apertura abarató los precios de los bienes de capital, ello se dio en un contexto de regulaciones laborales relativamente rígidas y de excesiva presión fiscal sobre el trabajo, hechos que obstaculizaron la adecuación del costo laboral a la nueva situación.

La existencia de un desempleo estructural elevado (previo a las reformas) constituye un elemento explicativo adicional. Existen evidencias que apoyan la hipótesis de que parte del desempleo era un fenómeno ya presente en las décadas anteriores (desempleo encubierto) y que quedó al descubierto en los años '90. Esta hipótesis, avalada por algunos autores,<sup>22</sup> sostiene que durante los años '80 una parte de la creación de empleo provino de la captación de mano de obra por parte del sector público y del sector informal, que contrataba empleo de muy baja productividad. Si esto no hubiera ocurrido, seguramente el desempleo habría presentado un significativo incremento con anterioridad a las reformas.

La reforma en el sector financiero, al generar una menor capacidad prestable y al incrementar la segmentación, afectó a las empresas y a los individuos de menor capacidad de acceso al crédito que integraban los estratos de ingresos medios y bajos. Básicamente una mayor regulación prudencial generó una menor capacidad prestable del mercado interno y tasas de interés más altas. Así, aquellos que pudieron salir a tomar créditos en el exterior, a tasas menores, se vieron beneficiados con respecto a aquellos que no lo pudieron hacer, por ello el mercado de crédito se segmentó y se estimuló una mayor concentración económica.

*Si bien en el corto plazo lo anterior explica en gran medida la cuestión de por qué surgió el problema de desempleo y el de desigualdad, en el largo plazo, tanto la evolución del mercado laboral como de la distribución del ingreso, están en rela-*

*ción directa -como se analiza en el Capítulo 4- con la cantidad, calidad y pertinencia de la inversión en capital humano.*

## Falta de competitividad

En el período 1991-98, la productividad media del trabajo se incrementó en un 49%,<sup>23</sup> lo que muestra un impacto positivo de las reformas sobre la eficiencia de la producción.

Entre los cambios que impulsaron una mayor eficiencia de la economía se pueden mencionar: la apertura del comercio exterior que permitió la incorporación de nuevos bienes de capital (hecho que se reflejó como un fuerte aumento de las inversiones) e impulsó al sector privado a aumentar la competitividad al enfrentarlo a una mayor competencia externa; la privatización de las empresas del Estado que incrementó la eficiencia y la cobertura de los servicios privatizados y elevó la oferta de infraestructura; la reforma en el sector financiero que tendió a mejorar la asignación de recursos, al canalizar el crédito hacia proyectos de elevado retorno y, en parte, contribuyó a la caída en el costo financiero a partir de la reducción de los spreads. El conjunto de reformas, a su vez, permitió reducir el riesgo país, lo que condujo a una caída adicional en el costo financiero.

Los efectos de estas reformas sobre la competitividad, son algo más complejos. Además de las cuestiones de eficiencia, intervienen otros elementos como la dinámica de precios (internos y externos) y la capacidad de adecuación empresarial a la cambiante demanda externa.

Si bien, la estabilidad permitió incrementar el horizonte de planeamiento económico, la falta de credibilidad inicial del plan, a pesar de haberse anclado el valor del tipo de cambio nominal, no permitió frenar lo suficientemente rápido la inflación, por lo cual la competitividad de la economía argentina disminuyó considerablemente. El tipo de cambio real de la economía (una variable comúnmente utilizada para medir la competitividad) cayó fuertemente, especialmente durante los primeros años del programa y nunca logró recuperarse (Cuadro N° 13).<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Existen varios argumentos, no excluyentes mutuamente, para explicar la persistencia: falta de flexibilidad laboral que hace que los precios no ajusten de manera adecuada, fallas de coordinación que inducen a los agentes a actuar de una manera subóptima, obsolescencia de las habilidades de los agentes desempleados, fallas en los niveles y en la inversión en capital humano, etc..

<sup>22</sup> Llach y Llach (1998).

<sup>23</sup> Esta es sólo una variable proxy pues, claro está, la misma está sesgada por el problema del desempleo.

<sup>24</sup> En forma más reciente otros elementos como la revaluación internacional del dólar (y por ende del peso) han actuado en el mismo sentido.

**CUADRO N° 13**  
**VARIACION DEL TIPO DE CAMBIO REAL BILATERAL DE ARGENTINA**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Indice para 1999 Base 1991=100
Brasil (en %)	-51	-21	-3	17	11	-3	0	-5	-35	45
EEUU (en %)	-38	-17	-7	-2	0	2	-1	-3	2	46
Alemania (en %)	-37	-11	-14	-2	11	-5	-13	-3	7	42
Japón (en %)	-32	-13	0	2	4	-14	-9	-9	12	44

Nota: el tipo de cambio bilateral ha sido calculado según la metodología propuesta por S. Edwards (1989); esto es:  $Er = En (IPM^*/IPC)$ . Donde:  $Er$  es el tipo de cambio real;  $En$  el tipo de cambio nominal,  $IPC^*$  el índice de precios al consumidor del país indicado en la fila correspondiente (Brasil, EE.UU., Alemania o Japón) e  $IPM$  el índice de precios mayorista de Argentina.

Fuente: elaboración propia en base a Indec y a Estadísticas Financieras Internacionales del FMI.

A pesar de que los cambios tendieron a aumentar la eficiencia, las mediciones de competitividad indican que nuestro país se encuentra en una posición de

relativo rezago dentro del ranking de países competitivos, incluso con relación a los principales países de la región (Cuadro N° 14).

**CUADRO N° 14**  
**LA COMPETITIVIDAD ARGENTINA:**  
**POSICIONES EN EL RANKING DE PAISES**

Países	1996	1997	1998	1999
Argentina	37	37	36	42
Brasil	48	42	46	51
Chile	18	13	18	21
Méjico	33	33	32	31

Nota: los valores contenidos en la tabla indican la posición que ocupa cada país de acuerdo a su competitividad. Un valor menor indica que el país es más competitivo.

La información presentada en el cuadro se origina en una encuesta efectuada (entre ejecutivos de empresas de 58 países) por el World Economic Forum, donde se miden cuestiones tales como apertura percibida, finanzas, tecnología, trabajo, gobierno, infraestructura, gestión empresarial, instituciones.

Fuente: elaboración propia en base al World Economic Forum.

### Restricción fiscal

El efecto de las reformas sobre la restricción fiscal se dio por varios caminos. Los recursos del sector público crecieron no solo debido a la expansión en el volumen de negocios, sino también por un crecimiento en la tributabilidad. Se verificó un incremento en el monto recaudado por todos los niveles de gobierno, superior al crecimiento del PIB. En el caso del gobierno nacional, la presión tributaria neta pasó de representar el 13% del PIB en 1989, a cerca del 18% en 1993, para luego estabilizarse en torno al 17% en los tres últimos años (Cuadro N° 15). A su vez, las privatizaciones, además de haber sido una fuente importante de ingresos fiscales durante los primeros años del plan de

convertibilidad, tuvieron efectos permanentes como la reducción del peso de la deuda, al permitir el rescate de títulos públicos, en la integración de los pagos, o por la disminución de gastos que significó el traspaso al sector privado de las empresas públicas, generalmente deficitarias.

Si bien la restricción fiscal es en la actualidad menos severa que al comienzo del plan de convertibilidad, su incidencia continúa siendo un condicionante fundamental para las políticas de todos los niveles de gobierno. Su presencia se hace especialmente notoria en épocas de contracción económica.

Dada la instauración de la convertibilidad, un desequilibrio intertemporal permanente significaría una trayectoria explosiva de la deuda y con ello el co-

lapso del régimen (la contención del déficit fiscal se erigió en un determinante fundamental de la credibilidad de todo el proceso).

Por esa razón, Argentina debe mantener una férrea disciplina fiscal. El acceso al endeudamiento externo sigue siendo difícil (especialmente en la parte baja del ciclo que es justamente cuando la recaudación cae y el déficit crece), la evasión sigue siendo alta y cada vez más se debe recurrir a una mayor presión tributaria nominal, especialmente en el caso del IVA (Cuadro N° 16).

Por otro lado, la capacidad de acceder a financiamiento externo si bien ha aumentado, aún sigue siendo costoso en términos internacionales y el riesgo país, aunque menor que a inicios del plan, sigue siendo alto (Cuadro N° 17).

En conclusión, estas condiciones determinan una realidad en la cual sin un avance sustantivo en la lucha contra la evasión, los recursos disponibles para el sector fiscal están llegando al límite máximo. Por ello es que, a lo largo de la reforma institucional, habrá que tener en cuenta la restricción de recursos.

**CUADRO N° 15**  
**PRESION TRIBUTARIA**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (e)
Ganancias/PIB (en %)	0,56	1,11	1,66	2,07	2,23	2,29	2,58	2,86	3,30
Iva bruto/PIB (en %)	3,45	5,88	6,32	6,17	6,24	6,33	6,33	6,29	6,70
Aportes y contribuciones a seguridad social/PIB (en %)	4,28	4,95	5,12	4,94	4,38	3,67	3,42	3,28	4,70
Presión tributaria neta (en %)	14,30	16,50	17,90	17,70	16,70	16,20	16,90	17,10	17,30

Nota: (e) estimación GIE.

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía e INDEC.

**CUADRO N° 16**  
**INCREMENTO EN ALICUOTAS DEL IVA**

Período Comprendido	Responsable inscripto	Responsable no inscripto
1/4/95 al 31/12/99	21,00%	10,50%
1/3/92 al 31/3/95	18,00%	9,00%
1/1/92 al 31/8/91	16,00%	8,00%
1/11/90 al 20/2/91	15,60%	3,12%
1/2/90 al 31/10/90	13,00%	2,60%

Nota: \* salvo excepciones establecidas en la ley 23.966.

Fuente: elaboración propia en base a AFIP.

**CUADRO N° 17**  
**RIESGO SOBERANO**

Período	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Prima de riesgo promedio (en %)	9,01	6,67	4,77	3,60	4,66	2,76	1,83	1,49	1,41

Nota: se calcula a partir de una comparación entre la Tir de los Bonex 89 y la tasa Libor.

Fuente: elaboración propia en base a Carta Económica.



### Restricción del punto de partida: falta de eficiencia en el sector público, falta de coordinación interjurisdiccional y corrupción

La restricción del punto de partida de la reforma no es ajena a los problemas pendientes de resolución, sino que en gran medida puede interpretarse como causa adicional de los mismos. Si el Estado es ineficiente o existen fugas de recursos y distorsiones, producto de la existencia de corrupción, tienden a agravarse los problemas antes mencionados. Por ejemplo, la economía será menos competitiva ya que los servicios que presta el Estado serán relativamente caros y se requerirá una mayor presión fiscal para financiarlos; a su vez, la falta de eficiencia en los servicios sociales (educación y salud pública) tenderá a invalidar el acceso equitativo a la acumulación de capital humano, tornándose en una fuente adicional de desigualdad. Adicionalmente, la fuga de recursos y el alto costo de los servicios pagados por el Estado, tenderán a agravar la restricción fiscal para cada nivel de servicios prestados.

Los cambios orientados para incrementar la eficiencia en el funcionamiento del sector público, han sido escasos. Las reformas se han orientado más bien al reordenamiento general del contexto ma-

cro y a ciertas medidas generales de reordenamiento del Estado, tales como descentralización de potestades hacia provincias y municipios, la ya mencionada privatización de servicios públicos o la redefinición del esquema básico de prestación de determinados servicios sociales (Ley Federal de Educación).

Sin embargo, la incidencia de estos cambios ha estado limitada por la falta de progresos en el terreno de la gestión, hecho que nos enfrenta a cuestiones como: la reorganización micro en la ejecución de los servicios, la adaptación del perfil de los agentes, o la modernización de las relaciones laborales en el sector público, entre otras.

Además de la falta de avances profundos en la gestión, el caso particular del proceso de descentralización, si bien es beneficioso porque acerca el Estado a los ciudadanos, ha generado ciertos efectos colaterales perjudiciales: especialmente por la forma en que dicho proceso se realizó en Argentina. En particular, la importante descentralización del gasto (Cuadro N° 18) no estuvo acompañada por una descentralización equiparable de las potestades tributarias, ni tampoco por cambios institucionales dentro de las relaciones interjurisdiccionales que suplieran tal asimetría (nueva ley de coparticipación por ejemplo). Estas falencias han impedido que se aprovecharan totalmente los estímulos a la eficiencia ligados a dicho proceso.

**CUADRO N° 18**  
**EVOLUCION DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto subnacional/gasto total (en %)	40,80	44,60	48,34	47,97	47,19	47,00	47,40	48,80	47,70
Gasto social a cargo de gobiernos subnacionales (sin previsión social) (en %)	60,60	67,70	68,50	66,90	65,90	66,50	68,30	68,80	69,00
Gasto en pago de intereses de deuda subnacional/gasto en intereses de deuda nacional (en %)	9,00	8,00	12,90	16,00	15,30	21,90	17,00	19,40	17,00

Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Programación Económica y Regional del Ministerio de Economía.

Un tercer problema relacionado con la restricción del punto de partida, es el problema de la corrupción dentro del sector público. Este tema tampoco puede tratarse en forma independiente del problema de la falta de eficiencia. En cierta forma, las distorsiones que genera la corrupción contribuyen a restar eficiencia en el funcionamiento del Estado (proliferación y dilación de trámites innecesarios, desvíos de objetivos de política, por ejemplo).

Este problema no es concebido como un fenómeno nuevo en Argentina (ni en el resto del mundo), pero ha cobrado fuerte relevancia. A pesar de que los datos disponibles son escasos y no muestran hechos concretos, sino que se basan en observaciones subjetivas (encuestas, por ejemplo), avalan la idea de que, al menos, la percepción de corrupción se ha incrementado a escala global durante la última década.

**CUADRO N° 19**  
**CORRUPCION EN ARGENTINA Y EN EL MUNDO**

	80-85	88-92	95-99
Calificación Argentina	4,94	5,91	3,62
Calificación Argentina/ calificación media latinoamericana (sin Argentina)	1,39	1,96	1,00
Calificación Argentina/ calificación media mundial (sin Argentina)	0,93	1,12	0,68
Posición Argentina/total países (*)	0,56	0,41	0,70
Calificación media latinoamericana/ calificación media mundial (con Argentina)	0,67	0,57	0,68

Nota: la información es procesada para otorgar a cada país una "nota" que va de 0 a 10; 10 indica ausencia de corrupción. Dicha información es obtenida a partir de encuestas realizadas en cada país. El número de países varía cada año.

(\*) Este indicador muestra el porcentaje de los países encuestados que detentan niveles de corrupción inferiores a los de Argentina.

Fuente: elaboración propia en base a Transparency International.

Los datos disponibles para Argentina (Cuadro N° 19) muestran que la calificación<sup>25</sup> recibida en el período 95-99, es sustancialmente inferior a la recibida en el período 88-92, e incluso inferior a la que le fuera asignada para el período 80-85.

Como se observa, existe una gran variación entre el segundo subperíodo y el tercero, pero no del primero al tercero. Esto puede ser explicado porque en el segundo subperíodo otros problemas (como la inestabilidad de precios, por ejemplo) capturaron la atención de los encuestados.

Otro hecho que debe tenerse en cuenta a la hora de explicar el incremento en la percepción de corrupción dentro de Argentina, es la mutación del entorno institucional evidenciada entre 1980 y 1999. El inicio de una era democrática, en la primera parte de los '80, el progresivo fortalecimiento de sus instituciones, así como otras reformas implementadas a principio de los '90, orientadas a fortalecer la libertad de expresión (privatización de medios de comunicación masivos), son cambios que sin lugar a dudas han elevado la transparencia, poniendo de manifiesto actos de corrupción que de otro modo hubieran permanecido ocultos. Puede decirse que ante la presunción de existencia de corrupción, su notoriedad pública es un buen síntoma. Ello constituye una condición necesaria (aunque no suficiente) para que la misma sea combatida; el resto de la responsabilidad recae sobre el adecuado funcionamiento de los poderes del Estado.

Otras reformas probablemente también han tendido a acrecentar la notoriedad de la corrupción. Las privatizaciones, por ejemplo, pueden haber generado un cambio en la composición de la corrupción al inducir una reducción de la misma en los niveles inferiores de las empresas, pero puede haber generado espacios para la corrupción dentro de esferas superiores del gobierno (riesgo de captura<sup>26</sup> dentro de entes reguladores, mecanismos de concesión poco transparentes, etc.), haciendo que los casos cobraran una mayor espectacularidad.

La corrupción parece ser un problema cultural, la calificación media latinoamericana se ubica en todos los períodos por debajo de la media mundial. Pero dentro de Latinoamérica, Argentina empeora su posición (medida a través del segundo concepto en el Cuadro N° 19).

Al margen de todas las salvedades anteriores e independientemente de si la corrupción es un fenómeno nuevo o de antaño o si responde a cuestiones arraigadas en la cultura argentina, debe remarcar que es impensable un desenlace exitoso en la resolución de los problemas mencionados a lo largo de esta sección del trabajo, si no hay capacidad de prevenir, identificar y castigar convenientemente este tipo de hechos. Los efectos perniciosos que genera sobre la sociedad y sobre la economía, son demasiado amplios como para desmerecer su tratamiento.

<sup>25</sup> El concepto "Calificación Argentina" corresponde a la nota promedio obtenida por Argentina en cada uno de los subperíodos. La "nota" que recibe cada país se sitúa entre 0 y 10 (donde 0 es la peor nota, denotando el país más corrupto).

<sup>26</sup> El concepto de captura se refiere al hecho de que en una relación bilateral entre dos organismos, uno no pueda ejercer autónomamente su voluntad: por ejemplo, un ente regulador puede verse capturado por la empresa regulada si el marco legal no está adecuadamente construido. El problema de captura genera que no se alcance el óptimo social.

## En suma

El hecho que se hayan profundizado, descubierto o introducido nuevos problemas, no quita que cada uno de los cambios acaecidos hayan generado grandes beneficios para la sociedad. Desde esta perspectiva, la corrección de los problemas necesariamente requiere de reformas adicionales, consistentes con las anteriores. Reconociendo la importancia de las reformas de base realizadas, ya sea porque llevaron a la mejora de un amplio grupo de variables económicas, porque su instauración corrigió malos hábitos generados por años de “desorganización económica” o, simplemente, porque constituyen la mejor forma de adaptarse al nuevo contexto internacional, dichas reformas no deben revertirse.<sup>27</sup>

La concreción de nuevos avances nos enfrenta ante un sinnúmero de nuevas reformas que, a diferencia de las anteriores, no implican cambios radicales en la organización de la economía, sino más bien la transformación de las acciones cotidianas de

individuos y organizaciones. Si bien en algunos casos resulta necesario el cambio en la legislación, en muchos otros la responsabilidad recae sobre la reglamentación destinada a hacer operativas leyes ya existentes, pero fundamentalmente, gran parte del cambio está afuera del terreno reglamentario. Cobra relevancia la transformación de valores y hábitos que establecen las pautas de comportamiento para los individuos, el rediseño de bases organizativas y rutinas de procedimientos de ciertas organizaciones (especialmente las del sector público), así como la implementación de una serie de mecanismos que reorienten la interacción entre los sectores público y privado, hacia una relación de cooperación y complementación.

En esta tarea, la reforma de las instituciones aparece como un elemento clave. Es por ello que en los dos capítulos siguientes nos adentramos en el análisis institucional y en cómo éste puede ser enfocado hacia el proceso de reformas comentado con anterioridad.

---

<sup>27</sup> Alternativamente a la visión expresada en este trabajo, algunos autores sugieren que pudieron ser las reformas ya implementadas las que llevaron a un deterioro de la situación social. Un caso paradigmático en este sentido viene dado por la apertura económica. Parte de la literatura sostiene que la misma produce una sustitución de empleo local por extranjero pudiendo ser entonces una de las causales del desempleo. Otro caso es el de las privatizaciones que pudieron haber involucrado una concentración de la riqueza. Desde esta perspectiva la solución a los problemas sociales pasaría por revertir en parte las reformas realizadas. Sin embargo, el espíritu que guía el trabajo es que para lograr una solución verdadera a largo plazo de los problemas mencionados es necesario continuar con las reformas pendientes.

## Capítulo 2

# La Importancia de las Instituciones

### 1. LOS ORIGENES DEL INSTITUCIONALISMO Y SU EVOLUCION POSTERIOR

La consideración del rol de las instituciones en la economía no es algo nuevo, ellas han estado presente desde el comienzo del análisis económico. Sin embargo, el énfasis que actualmente se da al análisis institucional, constituye toda una revolución (quizá equivalente a la ocurrida con la aparición de la teoría marginalista).

En Riqueza de las Naciones de Adam Smith, se critican ciertos arreglos institucionales que generan incentivos perversos, hacia la corrupción, en la educación académica<sup>28</sup> y en los escritos de Karl Marx se realizó una formulación de la interacción existente entre el proceso económico y las instituciones políticas y sociales. Marx se preguntaba, ¿cómo la legislación afecta a la distribución del ingreso y cómo la distribución del ingreso afecta a la legislación?. A diferencia de Smith, para quien la cuestión institucional era marginal, Marx otorgó un rol preponderante a las instituciones, aunque no profundizó el análisis.

A pesar de estos primeros esbozos, el análisis institucional quedó relegado a un segundo plano por la economía clásica. La economía se dedicó a analizar otros problemas (principalmente el problema del valor), tomando al marco institucional como exógeno.

#### El viejo institucionalismo

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX comenzó a desarrollarse, en el análisis económico, el enfoque institucionalista que provenía del Derecho y estaba relacionado con la teoría de la evolución biológica de Darwin.

Thorstein Veblen, John Commons y Wesley Mitchell<sup>29</sup> iniciaron el análisis del rol de las instituciones en la economía (dando origen a lo que hoy se conoce como “Viejo Institucionalismo”). Estos auto-

res propusieron reconstruir la imagen económica del hombre, tomando en cuenta que el mismo no es un individuo racional capaz de elegir en completa libertad, como lo postulan los modelos clásico y neoclásico, sino que está constantemente limitado por una red institucional y cultural compuesta por los valores, la ética, los hábitos, etc., que se va transmitiendo de generación en generación. Esas instituciones son relativamente estáticas en el corto plazo, aunque evolucionan en el tiempo, conforme evoluciona la sociedad.

Consideraban que la fuerte influencia de las instituciones sobre los individuos brindaba cierta estabilidad al restringir el campo de elección, el que podía ir evolucionando a lo largo del tiempo, a medida que los individuos observaban la posibilidad de mejorar su situación a través del cambio de hábitos y costumbres. De este modo se producía un proceso de selección por el cual algunos hábitos y rutinas eran retenidos e imitados, mientras que otros se desechaban.<sup>30</sup>

El “Viejo Institucionalismo” se extendió –con un escaso protagonismo– hasta prácticamente la década del ’60.<sup>31</sup> Este, conjuntamente con otros trabajos más modernos,<sup>32</sup> que comenzaron a aparecer en la década del ’50, sirvieron de base para una parte importante del institucionalismo actual, que se inauguró con R. Coase.<sup>33</sup> En ellos se fue dando lugar a conceptos como derechos de propiedad, costos de transacción y esquemas de incentivos.

#### El Institucionalismo Tradicional

Lo que en este trabajo se denomina “Institucionalismo Tradicional”<sup>34</sup> comprende a toda la literatura que se viene desarrollando desde Coase, que centra su análisis en la preponderancia de una o varias instituciones económicas, políticas o sociales como determi-

<sup>28</sup> Niehans (1990).

<sup>29</sup> Pinto (1994) sostiene que entre ellos existieron diferencias: para Veblen, lo que importaba era el papel de las instituciones en la marcha de la historia mientras que para Commons y Mitchell, constituían obstáculos e instrumentos para la reforma de la legislación.

<sup>30</sup> Hodgson (1998).

<sup>31</sup> Commons (1959).

<sup>32</sup> Los trabajos modernos cambiaron la forma de análisis tendiendo a transformarse en estudios más teóricos -por oposición a descriptivos y empíricos-.

<sup>33</sup> Coase (1952).

<sup>34</sup> Para simplificar el análisis se clasificarán los diferentes trabajos en dos tipos de análisis institucionalistas: el Institucionalismo Tradicional y el Institucionalismo Latinoamericano, más adelante indicaremos qué se incluye en este segundo tipo de Institucionalismo.

nantes principales de la dinámica económica.

Dentro de esta corriente general, pueden identificarse numerosas líneas teóricas que fueron asignando a las instituciones un rol progresivamente más destacado dentro de la economía, de la administración y de la ciencia política.

La teoría de la *Elección Pública*<sup>35</sup> (Simon, Buchanan, Tullock) que comenzó a desarrollarse en la década del '70 y continuó en los '80, constituyó un desarrollo teórico que realzó el rol de las instituciones que se ubican alrededor de la burocracia. Básicamente, el análisis parte de cuestionar el supuesto de existencia de un hacedor de políticas benevolente. Las políticas del Estado dependen de burócratas que, en lugar de adoptar aquellas políticas socialmente óptimas, intentan optimizar su propio interés. Esto lleva a un crecimiento tendencial del gasto público y a una continua pérdida de eficiencia del mismo. El Estado fue visto entonces como un monstruo (Leviatan) que haría sucumbir a todo el sistema económico. Desarrollos posteriores buscaron analizar qué ocurre en el interior del órgano decisor de un país, intentando estudiar la determinación endógena de las políticas. Esta visión de un hacedor de políticas no alineado con los objetivos sociales y actuando en un mundo con información imperfecta, fue aplicado a numerosos análisis para el sector público: desde la determinación del presupuesto o los determinantes de la evasión fiscal hasta la regulación de servicios públicos.

La teoría de la Elección Pública es la aplicación de un enfoque más amplio a la elección que se produce dentro del sector público. Dicho enfoque se sustenta en la teoría económica clásica y neoclásica y algunos enfoques sociológicos y de la ciencia política: la teoría de la *Elección Racional*. Se sostiene que cualquier actor, en cada circunstancia, elige racionalmente seguir aquel curso de acción que espera sirva mejor a sus intereses, dadas sus preferencias y las restricciones que enfrenta. Desestimando el rol que pueden jugar las reglas y los hábitos en el acto de elegir.<sup>36</sup> Esta distinción entre elección racional y seguimiento de reglas, ha sido el eje de un profundo debate, en el que a la elección racional realizada en cada momento del tiempo, se le contraponen otro "tipo" de elección que se apoya no en la razón sino en el seguimiento de reglas (el individuo no "optimiza" cada decisión sino

que sigue patrones pasados, definidos y consistentes con sus preferencias).<sup>37</sup>

Tanto Public Choice como Rational Choice estuvieron asociados al proceso de reformas emprendidas inmediatamente después de la crisis del Estado de Bienestar. Justamente son estos enfoques los que pregonan por la disminución del Estado, pues este es altamente permeable y maleable según las preferencias de los burócratas y otros grupos de interés.

La *Teoría de los Costos de Transacción* fue introducida al análisis económico por primera vez por R. Coase.<sup>38</sup> Posteriormente, durante las décadas del '80 y fundamentalmente del '90, se profundizó y extendió el análisis.<sup>39</sup> El mismo se concentró en los problemas que plantean los derechos de propiedad o mejor dicho su ausencia —o imperfección— que generan oportunismo, captura, falta de credibilidad. La utilización de ese concepto para la explicación de la existencia de distintos tipos de firmas y distintas situaciones de mercado, ha constituido un importante avance dentro del análisis microeconómico: de hecho la explicación económica de por qué existen organizaciones y contratos, se basa fundamentalmente en el concepto de costo de transacción.

La *Nueva Economía Institucional* (desarrollada por autores como North, Weingast, Milgrom) y la *Nueva Economía Política* (desarrollada por autores como Olson, Tsebellis, Bates) emergen a finales de los '80 y principios de los '90 y conjugan los avances obtenidos en los desarrollos teóricos precedentes, sintetizándolos en un cuerpo teórico sistemático. La primera sostiene que las instituciones son determinantes fundamentales del desarrollo y que el cambio institucional se produce por el aprendizaje de los agentes y por la evolución de la cultura. La segunda, constituye una vertiente de investigación interdisciplinaria en la que confluyen la economía, la ciencia política, la sociología y el derecho.<sup>40</sup> Su foco de atención, son las instituciones políticas y cómo estas, configuran el proceso de decisión social.

## Institucionalismo Latinoamericano

Se denomina Institucionalismo Latinoamericano a la literatura que surgió a partir de la percepción de la necesidad de introducir la reforma institucional en La-

<sup>35</sup> Elección pública se refiere a la traducción de la teoría conocida como Public Choice. Asimismo, se utilizará la traducción "Elección Racional" para la teoría conocida como Rational Choice.

<sup>36</sup> Esto se encuentra en la tradición conocida como de Durkheim-Parsons.

<sup>37</sup> Para un interesante tratamiento de este tema ver el trabajo de Vanberg (1999). Especialmente los Capítulos 3 y 5.

<sup>38</sup> A través de la "Teoría de la firma" de Coase (1952).

<sup>39</sup> Williamson (1985).

<sup>40</sup> Saiegh y Tommasi (1998).

tinomérica luego de la crisis del Estado de Bienestar.<sup>41</sup> Este enfoque no se propone analizar la forma en que se da el cambio institucional ni la posibilidad de reforma que detenta el Estado, sino que trata de explicar por qué se dieron ciertas reformas y parte del supuesto de que un segundo conjunto de reformas debe ser impulsado por el Estado e intenta definir qué dirección debe tomar dicho proceso y cuáles deben ser sus objetivos.

Esta rama institucionalista no constituye, como la anterior, un cuerpo más o menos uniforme, sino que se trata de un conjunto de trabajos teóricos liderados por el objetivo de apuntar el camino de la reforma por venir, más que el objetivo de desarrollar una teoría pura.

Las diferencias entre estos dos tipos de Institucionalismo son grandes. En primer lugar, mientras que el Institucionalismo Tradicional desarrolló un enfoque teórico, general y descriptivo, intentando que fuera aplicable a todos los países, el Institucionalismo Latinoamericano desarrolló un enfoque aplicado a la región, con un mayor tenor normativo y sin hacer uso de un análisis teórico general. Este enfoque no reconoce en el Institucionalismo Tradicional prácticamente ninguna influencia. En segundo lugar, mientras el Institucionalismo Tradicional se concentra en generar un marco analítico tendiente a interpretar el modo en que se produce el cambio institucional, el Institucionalismo Latinoamericano trata de fundamentar la necesidad de determinadas reformas y da por descontada la capacidad del Estado y de la clase política para llevarlas a cabo.

Se podría decir que (para el objetivo de este trabajo) el Institucionalismo Latinoamericano y el Institucionalismo Tradicional, se complementan en el análisis del proceso de reforma.

El concepto de que las instituciones importan en la economía, no es nuevo. Lo que es nuevo es la forma en que el Institucionalismo racionalizó la importancia de las instituciones. Esta nueva construcción no es materia exclusiva de la economía: la ciencia política, la sociología y la administración, también tuvieron su influencia.

## 2. EL INSTITUCIONALISMO, LAS INSTITUCIONES Y EL DESARROLLO

El nexo entre instituciones y desarrollo es una cuestión que ha sido estudiada desde varias perspectivas. En este caso el análisis se realizará, en principio, en términos generales: el objetivo es determinar el nexo entre instituciones (en general) y desarrollo (en general).

Tanto el Institucionalismo Tradicional como el Institucionalismo Latinoamericano resaltan la existencia de este nexo. En el primer caso se indican características generales del marco institucional que favorecen el proceso de desarrollo, en tanto que en el segundo caso se relaciona la calidad institucional casi exclusivamente con la capacidad del Estado para efectuar las políticas que la sociedad requiere, ello es visto como elemento impulsor del desarrollo.

Sin embargo, en la literatura se tiende a dar más importancia a unas instituciones que a otras y se priorizan ciertos canales de desarrollo económico por sobre otros. Este punto será abordado al final de la sección, allí se intentará buscar una respuesta sobre qué instituciones (en particular) influyen sobre ciertas vías (particulares) de desarrollo.

### 2.1. LAS INSTITUCIONES EN GENERAL Y EL DESARROLLO

En lo que sigue, se dividirá el análisis en dos: por un lado, se estudiará al Institucionalismo Tradicional y por el otro, al Latinoamericano.

#### Según el Institucionalismo Tradicional...

Las instituciones son de suma importancia porque determinan la existencia y calidad de los mercados, la asignación de recursos (ya sea a usos productivos o improductivos) y el stock de conocimientos de una sociedad. A su vez, a través de estos canales, se determina el desarrollo de una economía.<sup>42</sup>

En primer lugar, el marco institucional de la economía determina, a través de incentivos específicos, la existencia tanto de mercados como de organizaciones que definen las posibilidades de desarrollo del país. La explicación de este punto es clara si se recurre a un ejemplo: la instauración de la propiedad privada; sin ella no se podría pensar en la existencia de ningún mercado, ni tampoco de empresas privadas.

---

<sup>41</sup> Autores como Bresser Pereira, Oszlak, Restrepo son sólo algunos de los que conforman esta "corriente" en sí misma heterogénea.

---

<sup>42</sup> Ver North (1995), Prats Català (1996), Pritzl (1996). Por otra parte, Prats Català sostiene, aunque en un segundo plano, que las instituciones afectan la equidad. La mayor parte de la pobreza es producto de la imperfección de los mercados, esto es, de una falla institucional. En este sentido se necesita una reforma institucional que sea capaz de desarrollarlos: se debe superar el Estado redistributivo tradicional, cautivo de grupos de poder que sesgan el estado de derecho de acuerdo a sus intereses y generan así una redistribución regresiva de la renta.

En segundo lugar, las instituciones determinan la asignación de los recursos organizacionales a distintos usos alternativos (productivos o improductivos). Esto es, una vez "construidas" las organizaciones, las instituciones dictan los márgenes en que ellas operan y, a su vez, motivan a los agentes económicos y políticos para que dirijan sus recursos a actividades productivas (a desarrollarse dentro del marco institucional vigente) o los dirijan a actividades improductivas (como asignar recursos a la tarea de modificar dicho marco en beneficio propio). La asignación de recursos hacia el lobby puede ser rentable desde un punto de vista individual, pero no desde un punto de vista social. Si las instituciones de un país incentivan la búsqueda permanente de modificaciones en el marco institucional, será difícil alcanzar un grado importante de desarrollo económico. Dado que allí donde existen posibilidades de obtener rentas -en general existentes por cuestiones legales- habrá grupos de poder intentando apropiarse de ellas, en lugar de destinar sus esfuerzos a la producción de bienes y servicios.<sup>43</sup> En este sentido, el establecimiento de instituciones claras, transparentes e impermeables a los intereses de grupos, suele conducir a una mejor asignación de recursos y por ello tenderán a ser instituciones eficientes. Con ello, la posibilidad de desarrollo es mayor.

En tercer lugar, las instituciones determinan el stock de conocimientos con que cuenta una sociedad para enfrentar los problemas de hoy, pues esas instituciones evolucionaron conjuntamente con dicha sociedad. A medida que el contexto social se hizo más intrincado, se incrementó la complejidad de las instituciones y cada sociedad fue desarrollando distintas culturas. **La diversidad de experiencias, de aptitudes, de conocimientos y de aprendizaje entre sociedades, generan la existencia de distintos niveles de éxitos en la resolución del problema de la escasez de recursos.** La diferencia está entonces en el stock disímil de conocimientos que tiene cada sociedad. Este stock de conocimientos se adquiere con el correr de los años y se transfiere de una generación a otra, a través de la cultura. Los incentivos que vienen incluidos en ella se expresan en formas de instituciones que determinan el desempeño de una sociedad. El estancamiento llega cuando el stock heredado de conocimientos, no logra resolver los problemas de hoy.<sup>44</sup>

Si el stock de conocimientos disponibles no es suficiente, ¿cómo se resuelve el problema?. Para el Institucionalismo Tradicional no existe garantía de

que la evolución de las instituciones lleve a un stock de conocimientos adecuado. Es decir, la propia evolución histórica de un país no asegura el desarrollo.<sup>45</sup> La solución no es explicitada por la teoría. Se podría conjeturar, sin embargo, que es necesario disponer de instituciones flexibles (que cambien adecuadamente cuando sea necesario) apropiándose, mediante la imitación, de los conocimientos de otras sociedades.

En conclusión, existe una relación teórica fuerte entre buenas instituciones y un mayor grado de desarrollo. En aquellas economías donde las instituciones son débiles, porque inducen conductas incorrectas o porque no generan la capacidad de resolver problemas, el desarrollo necesariamente será menor. Este marco general de análisis permite hablar de desarrollo e instituciones sin necesidad de hacer ninguna alusión específica al Estado. Sólo se le exige el cumplimiento de ciertas características básicas en el dictado de normas, de ahí en más el Estado consistente con un elevado desarrollo, puede ser cualquier cosa, en tanto encaje con los deseos y las necesidades de cada sociedad en particular.

Más aún, en este enfoque, el complejo marco institucional vigente en cierto momento es lo que determina que el Estado cumpla con este cometido. Un país con escaso desarrollo, con escasa calidad en sus instituciones, necesariamente, no podrá tener un Estado congruente con los deseos y necesidades sociales.

### Según el Institucionalismo Latinoamericano...

También existe una relación positiva entre instituciones y desarrollo. En el plano económico, diversos autores destacan la necesidad de llevar adelante una reforma del Estado para conseguir el desarrollo de las economías latinoamericanas, considerando que es imposible desarrollar la actividad económica sin un marco institucional estable<sup>46</sup> y sin un Estado capaz de garantizar la realización de ciertas actividades.<sup>47</sup> Este enfoque reconoce explícitamente que las actividades económicas realizadas en un país, además de necesitar buenas instituciones en general, requieren del soporte del Estado en particular. Un país con mejores institu-

---

<sup>45</sup> En este punto, la teoría institucionalista tradicional contrasta fuertemente con el enfoque neoclásico tradicional, donde la convergencia en los niveles de desarrollo entre economías se daría en forma independiente del marco institucional.

<sup>46</sup> Lahera (1998).

<sup>47</sup> Bresser Pereira (1998); Oszlak (1994); Las actividades que consideran estos autores se desarrollarán en el Capítulo 3 de este trabajo.

---

<sup>43</sup> Krueger (1974).

<sup>44</sup> North (1994).

ciones del sector público podrá tener un mayor nivel de educación o una mayor infraestructura vial, por citar sólo dos ejemplos, sin necesidad de recursos adicionales; con ello obtendría un mejor contexto para el desarrollo de actividades públicas y privadas.

La mayor parte del análisis gira en torno de cómo lograr un desempeño estatal acorde con las restricciones y necesidades que enfrenta América Latina. Para lograr una mejor performance del sector público, se plantean dos cuestiones: la necesidad de reducir el Estado a un tamaño consistente con las restricciones, para lo cual se reconocen actividades exclusivas del Estado y actividades a ser realizadas en forma conjunta con el resto de los sectores de la sociedad. Por otro lado, se reconoce la imperante necesidad de mejorar la eficiencia interna en las actividades del sector público de modo de elevar la gobernancia.<sup>48</sup>

Mientras que, en el plano político, estos autores resaltan la importancia de lograr un grado elevado de gobernabilidad. Se dice que existe gobernabilidad cuando el Estado posee capacidad de gobernar derivada de la relación de legitimidad del Estado y su gobierno con la sociedad.<sup>49</sup> Más específicamente, es la "cualidad propia de una comunidad política, en la cual, las instituciones de gobierno actúan eficazmente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el ejercicio de la voluntad política mediante la obediencia cívica del pueblo".<sup>50</sup>

El grado de gobernabilidad se ve influido por determinadas instituciones. En particular, importan las instituciones políticas que afectan la intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad, las instituciones que determinan el grado de responsabilidad de políticos y funcionarios, las instituciones que determinan la canalización de las demandas sociales y la capacidad del gobierno de responder a ellas.

Existe una relación entre un mayor grado de gobernancia y de gobernabilidad con un mayor desarrollo económico. La capacidad de un gobierno de llevar adelante sus políticas y la capacidad de una sociedad de controlarlas garantizan que el Estado pueda responder a las demandas sociales y, por lo tanto, generar mejoras en el desarrollo.

En conclusión, el Institucionalismo Latinoamericano otorga a las instituciones, especialmente aquellas que ayudan a que el Estado complemente adecuadamente al mercado (regulación de servicios públicos, defensa de la competencia, educación, salud, infraestructura, defensa y seguridad, etc.), un rol determinante en el desarrollo económico. En opinión de este enfoque, el Estado es un complemento insustituible del mercado. La gobernabilidad queda, en última instancia, ligada a la gobernancia y a la capacidad de consenso que tiene ese Estado.

## 2.2. INSTITUCIONES PARTICULARES Y LAS VIAS DEL DESARROLLO

En el apartado anterior se han identificado ciertos canales por los que las instituciones afectan al desarrollo. Para el Institucionalismo Tradicional estos canales son básicamente: la existencia de mercados, la asignación de recursos y el stock de conocimientos. Mientras que para el Institucionalismo Latinoamericano los canales son: las instituciones que definen cómo el Estado actúa como complemento del mercado y el grado de gobernabilidad y gobernancia de un país.

Hasta ahora sólo se ha hablado de instituciones y de desarrollo en términos generales: nada se ha dicho acerca de qué instituciones son importantes ni de qué es el desarrollo o sobre qué canales hay que actuar para mejorarlo. En este apartado se busca clarificar, profundizar y ejemplificar algunos conceptos del apartado anterior. Pero antes de continuar debe hacerse una nota de precaución: las instituciones que se identifican constituyen, en el mejor de los casos meros ejemplos. No se pretende identificar el universo de instituciones que actúan sobre cada canal del desarrollo, por una razón sencilla: cada país, en cada momento del tiempo posee instituciones específicas que afectan a su propio desarrollo. Como se verá más adelante, no se puede realizar un análisis general, abarcativo y extrapolable a todos los países. De todas maneras, es posible obtener ciertos rasgos estilizados.

Para comenzar el análisis es conveniente (y necesario) hallar una definición de desarrollo sobre la cual apoyarse. Para este trabajo esta definición será sencilla: se denomina desarrollo a un proceso de crecimiento con eficiencia y equidad. Esta definición surge de la literatura que se aboca a la identificación de los canales sobre los cuales las sociedades deben actuar para conseguir desarrollarse. Es tos

---

<sup>48</sup> Se dice que existe gobernancia cuando el Estado tiene la capacidad financiera de llevar a la práctica sus decisiones de política. Bresser Pereira (1998).

<sup>49</sup> Bresser Pereira (1998).

<sup>50</sup> Alcántara Saenz (1995).



canales son básicamente seis: capital, trabajo, recursos naturales y tecnología, equidad, fallas de mercado y fallas del Estado.<sup>51</sup> Como se observa, los tres primeros están relacionados con la acumulación de factores en la economía (tanto en cantidad como en calidad), los tres últimos con la calidad de las políticas.

Para cada canal se esbozará primero una breve explicación de cómo es que afecta al desarrollo y luego se intentarán definir ciertas instituciones particulares que pueden actuar sobre él y con ello mejorar la capacidad de los países para desarrollarse.<sup>52</sup>

## Capital

Este canal está básicamente referido a la existencia de una cantidad adecuada de capital y, por ende, de inversión, así como también al logro de una asignación eficiente de los recursos invertidos.

El incremento en la cantidad de capital, en una economía de mercado, está relacionado principalmente con la estabilidad del ambiente y con las previsiones acerca de la estabilidad futura del mismo. Un ambiente estable brinda mayores incentivos a invertir. Por ello, la configuración institucional debería conformarse para alcanzar dicho objetivo.

La estabilidad del ambiente es básicamente función de tres variables íntimamente ligadas a las características institucionales de cada sociedad: la estabilidad macroeconómica, la estabilidad política y la estabilidad del estado de derecho o seguridad jurídica.

La estabilidad a nivel macroeconómico aumenta el horizonte temporal de planeamiento y con ello se generan mayores incentivos para realizar inversiones de largo plazo.<sup>53</sup> Para lograr ello se puede actuar en

varios frentes: el fiscal, el financiero, el externo (sobre la cuenta corriente o sobre la cuenta capital) y el monetario, entre otros. La elección dependerá de las características propias de cada país.

Por ejemplo, una mayor solvencia fiscal disminuye el riesgo país y con ello el costo de financiar proyectos, esto podría justificar la instauración de una regla macro-fiscal que aumenta la credibilidad pero quita flexibilidad.<sup>54</sup> A su vez, la estabilización del sistema financiero mediante la existencia de un prestamista de última instancia, puede generar estabilidad macro, pero requiere de una elevada credibilidad en la política monetaria e introduce riesgos en el frente fiscal. Por su parte, un sistema financiero más prudente genera una mejor reacción ante movimientos bruscos de los capitales y hará menos factible una crisis como la ocurrida en Asia pero, al mismo tiempo, disminuirá el caudal de crédito disponible para el sector privado. La instauración de controles a los movimientos de capitales, disminuirá la posibilidad de una crisis por un retiro brusco de los mismos, pero a la vez generará grandes costos de eficiencia por un lado y un menor caudal de crédito por el otro.

En general, la elección sobre qué institución se va a modificar (o lo que es lo mismo, qué tipo de régimen se va a impulsar) dependerá de los objetivos perseguidos por el gobierno y de las características propias de cada país, que actúan como restricción a la consecución de esos objetivos.

La estabilidad política es también un factor determinante porque ella disminuye el riesgo de la inversión y permite aumentar el número de proyectos a financiar.<sup>55</sup> Desde un punto de vista empírico, en la literatura se han utilizado ciertas variables como indicadores de inestabilidad política: el número de revoluciones y golpes de Estado;<sup>56</sup> la existencia, el mantenimiento y el fortalecimiento de la democracia;<sup>57</sup> el número de asesinatos políticos por millón de personas;<sup>58</sup> la confianza y cooperación cívica.<sup>59</sup>

<sup>51</sup> La identificación de los canales del desarrollo se basa principalmente en el análisis realizado por Stiglitz (1994). Sin embargo, debe aclararse que se hicieron algunas modificaciones leves al análisis original. En particular, aquí se incorpora, como entidades separadas, a la equidad y a las fallas del Estado mientras que en el enfoque original de Stiglitz la equidad se encuentra incorporada dentro de las fallas de mercado, en tanto que las fallas del Estado son tratadas aparte, en el mismo capítulo.

<sup>52</sup> Nos separaremos en esta sección del análisis Institucionalismo Tradicional-Institucionalismo Latinoamericano pues esto dará una mayor claridad a la exposición. Sin embargo, esta estructura se retomará en las secciones subsiguientes.

<sup>53</sup> CEPAL. *Nota*: las referencias respecto a la posición de los organismos internacionales (CEPAL, BM, FMI, ALCA, Modelo Europeo), pueden hallarse en las notas bibliográficas y en las páginas web de dichos organismos.

Las siglas significan: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe), BM (Banco Mundial), FMI (Fondo Monetario Internacional), ALCA (Asociación de Libre Comercio para las Américas). De ahora en más nos referiremos a esta nota al pie como *Nota al Pie Referencial*.

<sup>54</sup> Kopits (1999).

<sup>55</sup> Campos y Nugent (1998); Brunnetti, Kisunko y Weder (1997).

<sup>56</sup> Barro (1992).

<sup>57</sup> Persson y Tabellini (1991); ALCA (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>58</sup> Barro y Sala-i-Martin (1995).

<sup>59</sup> Knack y Keefer (1997b)

y el respeto de los derechos y libertades civiles.<sup>60</sup>

También la seguridad jurídica es relevante por las mismas razones que sustentan la importancia de la estabilidad política, principalmente porque disminuye el riesgo de las inversiones. En particular, las instituciones deberán apuntar a aumentar la capacidad de hacer cumplir los contratos<sup>61</sup> y generar derechos de propiedad más seguros.<sup>62</sup> Pero, además, es importante que limiten la toma de decisiones arbitrarias por parte del Estado y las imposiciones arbitrarias sobre los agentes económicos. En este sentido, el gobierno deberá apuntar a generar confianza en el sector privado, manteniendo una reputación adecuada con el objetivo de lograr disminuir la percepción del riesgo de expropiación, del riesgo de nacionalización y del riesgo de repudio de contratos.<sup>63</sup> En este sentido, son elementos fundamentales la independencia de poderes, que hace al pleno funcionamiento de las instituciones democráticas, así como la eficiencia interna del sistema judicial. Otras características del sistema político, como es el caso de la polarización del electorado y el grado de confrontación ideológica entre los partidos dominantes, también pueden tener asociado un elevado riesgo de reversión de políticas y repudios contractuales.

Existe un elemento adicional que influye en la cantidad de capital en una economía que se desvía del argumento de la estabilidad fiscal: la inversión pública en infraestructura es una condición básica para aumentar la cantidad de capital y para impulsar el proceso de desarrollo, principalmente en lo referido a infraestructura en transporte y telecomunicaciones.<sup>64</sup> Esta es una función básica del Estado.

No basta con aumentar los niveles de inversión y de capital, también debería lograrse que esos recursos sean destinados a los usos más eficientes y esto tiene dos aristas diferentes. Por un lado, es importante generar mecanismos institucionales para que la decisión de incrementar la inversión pública se haga en base a una evaluación social de los pro-

yectos. Por otro lado, es imprescindible mejorar los mecanismos de asignación de inversión privada, buscando dar soluciones allí donde el mercado falla en asignar de manera eficiente los recursos. Principalmente las fallas que ocurren en el sector financiero y en el mercado de capitales, tienden a ser importantes para determinar cómo se asigna el capital en la economía.<sup>65</sup>

La prescripción inicial apuntó a liberalizar los mercados para disminuir la restricción crediticia.<sup>66</sup> Como paso inmediatamente posterior, se apunta a cambiar las instituciones para disminuir el riesgo moral,<sup>67</sup> mejorando la capacidad de hacer cumplir los derechos de propiedad (esto es, si una empresa pide un crédito y quiebra, deben existir; pero sobre todo funcionar los mecanismos institucionales que hagan que esa empresa honre sus obligaciones). Esto se logra perfeccionando las normas legales que protegen a los inversionistas y la calidad de su aplicación,<sup>68</sup> consiguiendo una adecuada regulación financiera prudencial y de control interno de los bancos,<sup>69</sup> incrementando la transparencia de las transacciones financieras,<sup>70</sup> creando redes de protección bancaria y aumentando la cantidad y la calidad de la información disponible en el sistema financiero<sup>71</sup> (estableciendo, por ejemplo, normas de divulgación de información).<sup>72</sup>

<sup>65</sup> En estos mercados son particularmente importantes las fallas referidas a la información con que cuenta cada agente en el mercado. Por ejemplo, cuando un banco debe decidir si otorgarle un crédito a un cliente (así como cuando debe decidir qué tasa cobrarle por dicho crédito) cuenta con información imperfecta sobre el cliente.

<sup>66</sup> Fry (1988). Esta constituyó la prescripción inicial una vez ocurrida la crisis asiática: primero se debía mejorar la regulación financiera para luego liberar los mercados. Sin embargo, aún cuando existe consenso sobre la bondad de liberar (pues esto devendría en un mayor volumen de crédito y en una mejor asignación de recursos), no existe tal consenso acerca de qué instrumento es mejor para mantener baja la volatilidad económica. Por ejemplo, Krugman (1998) parece apoyar la retención de ciertos mecanismos tendientes al control de capitales de corto plazo mientras que Sachs (1998), no.

<sup>67</sup> Esto es, en el caso particular de los mercados financieros, se busca evitar la financiación (por parte de los tomadores de préstamos) de proyectos muy riesgosos que pongan en peligro el capital de los prestamistas.

<sup>68</sup> La Porta y otros (1997).

<sup>69</sup> CEPAL; FMI; BM; ALCA (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>70</sup> FMI (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>71</sup> BM (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>72</sup> ALCA (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>60</sup> Sala-i-Martin (1995)

<sup>61</sup> North (1995); Campos y Nugent (1998); Chong y Calderon (1997), en Burky y Perry (1998a); Barro y Sala-i-Martin (1995); Burky y Perry (1998a).

<sup>62</sup> Campos y Nugent (1998); Brunnetti, Kisunko y Weder (1997a); Barro y Sala-i-Martin (1995); BM (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>63</sup> FMI (ver Nota al Pie Referencial); Campos y Nugent (1998); Barro y Sala-i-Martin (1995); Knack y Keefer (1997a); Burky y Perry (1998); Knack y Keefer (1997b).

<sup>64</sup> ALCA (ver Nota al Pie Referencial).

## Trabajo y capital humano

El desarrollo de la economía requiere que existan tasas adecuadas de crecimiento poblacional y que se cumplan las condiciones para que la fuerza laboral sea incorporada al proceso productivo. Esto está relacionado con ciertos patrones culturales que determinan la evolución demográfica, con las instituciones del mercado laboral y con las tasas de inversión en capital humano.

En los países menos desarrollados, la población tiende a crecer más rápido que en los países desarrollados. Ello produce dos efectos: por un lado, tiende a reducirse el ahorro, pues la relación entre personas dependientes y personas activas aumenta y una mayor proporción del ingreso es destinado a financiar consumo, y, por el otro, la relación capital-trabajo tiende a caer.<sup>73</sup>

Las instituciones del mercado laboral son de suma importancia para lograr absorber la fuerza laboral. Estas instituciones pueden definirse como todas aquellas normas que regulan la contratación laboral (ruptura, duración, negociación salarial, negociación de las condiciones laborales, cambios en dichas condiciones tanto en términos de jornada como de tareas, puestos, responsabilidades, etc.). En un sentido más amplio, incluye a las organizaciones asociadas a dichas normas (sindicatos, ministerios, comisiones, etc.), a las reglas de esas organizaciones y a las características de la aplicación (normativa jurídica relacionada y evolución de la jurisprudencia).

Adicionalmente, la existencia de un nivel demasiado bajo de capital humano en la población, ya sea por una escasa capacitación o por la falta de pertinencia en la misma, tiende a producir una menor capacidad de crecimiento —la productividad por hora trabajada es menor— y una mayor inequidad en la distribución del ingreso, ya que si todas las personas no tienen la misma posibilidad de acceder al mismo nivel de educación, el diferencial salarial tiende a ampliarse inequitativamente.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Stiglitz (1994).

<sup>74</sup> Debe notarse algo muy importante: el diferencial salarial no es per-se inequitativo. Puede obedecer a muchos factores: distinta capacitación requerida, distintas preferencias por ciertos empleos, distinto riesgo laboral, a diferencias en las características no pecuniarias del empleo, distintas habilidades y también distintas oportunidades iniciales. Sólo sería inequitativo si no todos estuvieran en igual condición de elegir entre empleos. Una vez que se logra igualar oportunidades, si un individuo tiene preferencias por las actividades riesgosas (conductor de automóviles) y otro no, no es inequitativo que el primero reciba una remuneración mayor que el segundo, por el riesgo que enfrenta cada vez que trabaja, que el segundo; aunque es desigual.

Hay un creciente consenso en el reconocimiento de que la educación contribuye al desarrollo económico y social, al menos de cinco maneras:<sup>75</sup>

- Juega un rol clave en la determinación de las ganancias individuales, perspectivas de trabajo y oportunidades de vida.
- Es un factor primario en el incremento del producto nacional y en el desarrollo de competitividad internacional, porque incrementa el stock y la calidad del capital humano.
- Es un catalizador para la innovación tecnológica, la adaptación de los trabajadores a nuevas tecnologías, la renovación del capital físico y el incremento de la actividad empresarial.
- Es clave para la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza.
- Tiene externalidades positivas en términos de incremento de la responsabilidad cívica, mejoramiento de la educación de los padres, mejoramientos de la salud, fortalecimiento de la ética en el trabajo, aumento de la tolerancia y de la participación cívica y política, entre otras cosas.

Empíricamente se ha demostrado que tanto el nivel inicial como el nivel actual de capital humano, inciden en forma determinante en el desarrollo de un país.<sup>76</sup> Por ello, se aconseja reformar las instituciones que configuran el sistema educativo<sup>77</sup> y prestar atención a los sistemas de sanidad pública,<sup>78</sup> de forma de aumentar la eficiencia y la calidad con que se prestan dichos servicios.

## Recursos naturales y tecnología

Si bien los recursos naturales no son ni necesarios (Suiza, Japón) ni suficientes (Argentina, Brasil) para el desarrollo, es probable que estos tengan algún tipo de incidencia. Por su parte, la tenencia y generación (o importación) de la tecnología necesaria para explotar los recursos de la economía parece ser un factor fundamental en el proceso de desarrollo de los países.

La baja disponibilidad de recursos naturales no es en principio un factor que impida el desarrollo. De hecho, los países con pocos recursos naturales pueden especializarse en la producción de bienes que utilicen relativamente poco dichos factores e importar bienes que los utilicen relativamente en mayor proporción. Así, se estará de hecho importando el factor relativa-

<sup>75</sup> Secretaría de Programación y Evaluación educativa (1999).

<sup>76</sup> Barro y Sala-i-Martin (1995).

<sup>77</sup> CEPAL (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>78</sup> Modelo Europeo (ver Nota al Pie Referencial).

mente escaso en la economía, a través de los bienes.

Las instituciones, así como las políticas públicas, sólo tienen algún grado de influencia sobre los stocks de recursos naturales renovables (forestación, por ejemplo): un marco institucional que garantice estabilidad en las reglas de juego constituye una fuente valiosa de incentivos a las inversiones tendientes a la expansión de las dotaciones de este tipo de recursos. En el caso de los recursos no renovables (minerales, por ejemplo) las instituciones cumplen un rol, pero no en términos de las dotaciones (stocks) disponibles, sino en términos de los recursos disponibles para la producción. Es claro que muchos países que disponen de los recursos, no los explotan adecuadamente pues dicha explotación requiere, en general, inversiones de muy largo plazo (construcción de oleoductos, mineroloductos, etc.). Así la prescripción será la misma que para incrementar el capital; por un lado, actuar sobre las instituciones que aumentan la estabilidad y la previsibilidad de la economía y por el otro, realizar inversión en infraestructura adecuada para la explotación.

En cambio, en el aspecto tecnológico, las instituciones juegan un papel fundamental. En principio, la tecnología se puede generar dentro del país o importarse de otros países.

En un progreso tecnológico basado en la generación de tecnologías se requiere tanto de mejores instituciones como de cierto apoyo estatal directo: en principio, se acepta que el Estado apoye el desarrollo tecnológico básico, esto es, que brinde algún tipo de apoyo para generar innovaciones que podrán ser usadas por una gran variedad de empresas y que, por lo tanto, beneficiará al conjunto de la sociedad. Sin embargo, en el caso de las investigaciones específicas, igualmente deseables que las generales, requieren (en lugar del apoyo directo del Estado) un esquema institucional que incentive las inversiones en investigación y desarrollo. Generalmente se indica que un sistema de patentes claro y estable (a pesar de los costos que el mismo tiene asociados)<sup>79</sup> es un mecanismo apto para tal propósito; el sistema de patentes permite que los privados se apropien de todos los beneficios derivados de la investigación y, por lo tanto, tienen incentivos para invertir recursos en dicha tarea.

En un proceso de progreso tecnológico basado en la importación de tecnología, desde la perspectiva pública, existe la posibilidad de establecer acuerdos internacionales para aumentar la cooperación entre

países en ciencia y tecnología, estableciendo métodos de divulgación de innovaciones.<sup>80</sup> Desde la perspectiva privada, la vinculación entre firmas locales y extranjeras puede ser un mecanismo apto para favorecer este tipo de derrames.

## Fallas de mercado

Entre los aspectos más importantes que diferencian a los países desarrollados de los menos desarrollados, están las fallas de mercado.<sup>81</sup> En los países en desarrollo las principales fallas de mercado son la informativa, la competitiva y la existencia de externalidades. Desde un punto de vista teórico una falla de mercado requiere la intervención estatal para incrementar la eficiencia (siempre y cuando la intervención no sea más costosa que la falla de mercado misma).

La falla informativa, esto es la existencia de ciertos agentes con más y mejor información que otros, así como también de agentes con información incompleta, tiene fuertes repercusiones sobre el mercado financiero y sobre el mercado laboral. En el primer caso, la falla lleva a un achicamiento del mercado financiero y, consecuentemente, a una reducción en la oferta de crédito. En este caso las mejoras institucionales a introducir deben buscar perfeccionar la regulación general del sistema y los mecanismos de divulgación de información (las posibilidades aquí son varias: dar información sobre deudores y/o sobre las entidades financieras; donde a su vez la información puede ser divulgada en forma parcial o total).

En el caso del mercado laboral, la falla eleva los costos de contratación y genera incrementos en el nivel de desempleo. Por ello, es necesario introducir mejoras en los mecanismos institucionales que determinan el costo de emplear un trabajador, para así incrementar los incentivos (observados por las empresas) a contratar más.<sup>82</sup>

La falla competitiva, esto es la presencia de sectores exentos de competencia, se genera por cuestiones legales o por cuestiones tecnológicas. En aquellos casos en los que exista poder de mercado, existe un lugar para instaurar políticas de defensa de la competencia y del consumidor.

Cuando la falla de competencia es por razones legales, se pueden presentar situaciones en que existen ciertos arreglos institucionales a modificar, otros en

<sup>79</sup> En términos de pérdidas de bienestar de los consumidores que deberán enfrentar precios más altos que los que prevalecerían si no existiera el sistema de patentes.

<sup>80</sup> ALCA (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>81</sup> Stiglitz (1994).

<sup>82</sup> FMI, BM. (ver Nota al Pie Referencial).

los que no se puede afirmar si es óptimo o no modificarlos y, por último, otros en los que no parece óptimo introducir modificaciones: por ejemplo, no parece óptimo quitar las normas legales para el ingreso de taxis a las calles, pues esa constituye una forma de controlar la seguridad del pasaje, aún a riesgo de que no exista toda la competencia que podría existir.<sup>83</sup> Pero no está claro si un sistema de patentes es óptimo desde un punto de vista social. Por un lado, genera beneficios en el largo plazo (pues se incentiva la innovación), pero por el otro genera costos en el corto plazo, pues se le deja el monopolio de cierto invento a una empresa en particular y esto, a su vez afecta negativamente al conjunto de los consumidores que pagarán un precio más alto que si no existieran patentes.<sup>84</sup> En otros casos las normas legales deberían ser removidas; no existen argumentos sólidos, por ejemplo, para que existan las cuotas de importación de bienes asignadas a grupos privados que se apropian de rentas extraordinarias, perjudicando al conjunto de los consumidores.

El caso de la falta de competencia por cuestiones tecnológicas, básicamente subaditividad de costos, es típicamente el caso de servicios públicos en los que parece claro que es óptimo mantener la situación sin competencia, pero es necesario de alguna manera regular ciertas variables (precios, calidad, inversiones). La provisión del servicio en manos de una sola empresa es menos costosa para el conjunto de la sociedad (si existe una regulación adecuada) que la provisión en manos de más empresas.

Por último, la existencia de externalidades, esto es, situaciones en las cuales existen costos o beneficios que no son debidamente apropiados por quienes los generan, constituye otra falla de mercado importante en los países en desarrollo. Dicha inapropiabilidad es típicamente causada por una falla institucional, la ausencia de definición de los derechos de propiedad o la imperfección en la ejecución de los mismos, por fallas a nivel judicial. Este tipo de falla es particularmente relevante en lo referido a la cuestión del medio ambiente (en donde existe lugar para la instauración de mecanismos de orden y control, para la instauración de impuestos y subsidios y para la creación de mercados).

---

<sup>83</sup> Demsetz, (1982).

<sup>84</sup> Nogués (1990).

## Fallas de Estado

El Estado puede constituir un impedimento para el desarrollo. En primer lugar, porque puede interferir inapropiadamente en el funcionamiento de los mercados y hacer que estos no asignen eficientemente los recursos. Por ello, es importante la reducción de las distorsiones en la economía así como el incremento de la competencia. En segundo lugar, porque puede asignar ineficientemente los recursos que él mismo controla. Esta asignación ineficiente de los recursos del Estado proviene de dos fuentes principales: de un mal manejo de recursos, porque estos se desvían a usos para los cuales no estaban originalmente pensados, debido, básicamente, a la existencia de corrupción (pago de sobrepagos, por ejemplo) o de un sobredimensionamiento o impericia del aparato burocrático público.

Para solucionar los problemas de corrupción deben modificarse ciertas instituciones, como aquellas que apuntan a incrementar la eficiencia del sistema judicial<sup>85</sup> y las que aumentan la previsibilidad del mismo<sup>86</sup> (esto es que, en general, se castiguen los delitos y se apliquen castigos iguales para delitos iguales). En este sentido se deberá favorecer la independencia, transparencia y eficacia del Poder Judicial.<sup>87</sup>

Por su parte, las fallas de Estado generadas por el sobredimensionamiento y baja calidad de la burocracia, ocasionan pérdidas sociales que exceden la pérdida financiera, porque afectan negativamente la eficiencia y la equidad. La eficiencia, porque se quitan recursos del sector privado para asignarlos de manera ineficiente y la equidad porque los sectores más ricos, a diferencia de los más pobres, siempre pueden sustituir servicios públicos por servicios privados. Por ello, algunos autores proponen una reducción en la estructura de la administración pública, pero piden, al mismo tiempo, un fortalecimiento del Estado en áreas donde el mercado no funciona.<sup>88</sup> Otros proponen una reforma en las instituciones que apunte a lograr una mayor calidad en la burocracia pública.<sup>89</sup>

Algunos métodos propuestos para solucionar estas fallas son: introducir en el sector público la competencia entre distintas reparticiones por los recursos; establecer un sistema de información rápido y

---

<sup>85</sup> Mauro (1995).

<sup>86</sup> Brunnetti, Kisunko y Weder (1997).

<sup>87</sup> ALCA, BM, FMI (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>88</sup> BM (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>89</sup> Burky y Perry (1998a).

eficiente sobre presupuestos, contabilidad, tesorería y auditoría<sup>90</sup> y fortalecer aquellas instituciones que inciden en la elaboración de la información.<sup>91</sup>

## Equidad

Tal como se ha definido “desarrollo”, una mayor equidad es una característica vital para el desarrollo de un país. Las cuestiones de equidad han estado presentes en los tópicos tratados en forma precedente y, en cierta medida, ellas pueden ser vistas como la resultante de dichos elementos. Sin embargo, la equidad, como elemento crucial para el desarrollo,<sup>92</sup> cobra entidad en sí misma.

Tradicionalmente se ha visto a la equidad como un objetivo de política, contrapuesto al de eficiencia, dado que las políticas redistributivas tradicionales (manejos de la progresividad tributaria y del gasto público) han sido costosas en términos asignativos. Por ello la redistribución del ingreso, por parte del Estado, tendrá que ser muy cuidadosa,<sup>93</sup> extremando el cuidado para no afectar negativamente los incentivos que observan los agentes, en términos de esfuerzo en el trabajo, de inversión en capital físico y capital humano, etc.. Es decir, es importante reconocer los límites de la redistribución y los caminos adecuados para realizarla.

Existe una cuestión básica para enfrentar el problema de la inequidad, ella es igualar las oportunidades que tienen las personas.<sup>94</sup> Se deben remover todas las barreras sociales y económicas, para que dos personas, independientemente de la posición social de su familia, puedan acceder a un mismo conjunto de bienes. Pero además de la igualdad de oportunidades, una política que promueva un mayor nivel de equidad, debe preocuparse también por atenuar las diferencias en las dotaciones iniciales (diferencias de habilidades innatas, herencias, regalos, etc.). De este modo, cuando dichas personas estén en condiciones de elegir, podrán enfrentar un set de elección similar. A partir de allí, toda desigualdad se debería a la elección de cada persona

Es fundamental promover el acceso universal a los servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda, etc.), así como mejorar las instituciones que rigen el desempeño de los mismos, en el sentido de aumentar su eficiencia y su calidad. Por otro lado, la focalización de

ciertas políticas sociales sobre los sectores más desprotegidos (fundamentalmente las destinadas a atender los problemas derivados de la desocupación), así como su orientación a la autosuficiencia, son elementos adicionales tendientes a revertir una situación de elevada desigualdad en términos relativamente rápidos y, a su vez, optimizar los escasos recursos públicos.

Si bien las acciones por el lado del gasto constituyen el principal instrumento de lucha contra la inequidad, el rol de la política tributaria no debe ser menospreciado. En este sentido, el aspecto institucional, visto como un condicionante de la administración tributaria, termina sesgando la política tributaria hacia objetivos distintos de la equidad.<sup>95</sup> De este modo, una mayor calidad institucional permitirá el funcionamiento de esquemas más complejos de administración y hará viable una política tributaria más progresiva.

## 2.3. EL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES Y LA REFORMA DEL ESTADO

A lo largo del capítulo se ha visto que buenas instituciones determinan un mayor desarrollo, ya sea porque generan un esquema de incentivos correcto o porque conducen a un funcionamiento adecuado del Estado. Ahora bien: ¿cómo se logran buenas instituciones?; ¿las buenas instituciones devienen de un proceso natural o dicho proceso debe ser inducido por el Estado?; ¿tiene el Estado voluntad propia y capacidad para inducir este cambio?. Todas estas son cuestiones a dilucidar para ver cómo posicionarse ante la necesidad de reformar las instituciones. En particular, se busca hallar en el Institucionalismo elementos útiles para viabilizar la reforma del Estado, de modo de acceder a mayores niveles de desarrollo. Esta difiere del mero cambio espontáneo de las instituciones: la reforma del Estado puede ser planteada como un cambio institucional inducido por el gobierno con el propósito antes comentado.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Shome (1999), sostiene que en Latinoamérica, la debilidad en la administración tributaria ha hecho que la estructura impositiva de estos países fuera hacia esquemas donde se privilegia la simplicidad en la administración por sobre otros objetivos de la política impositiva, tales como la eficiencia o la equidad.

<sup>96</sup> El análisis de los dos enfoques institucionalistas, así como las críticas y los elementos que de cada uno de ellos se destacan como útiles, se juzgan en términos de la utilidad para plantear reformas en la situación actual de la región. En este sentido la crítica no debe ser entendida como una que intenta derribar las hipótesis que demuestra cada teoría pues no nos hallamos en un terreno puramente teórico.

<sup>90</sup> CEPAL (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>91</sup> FMI (ver Nota al Pie Referencial).

<sup>92</sup> Recordemos que la definición de desarrollo adoptada en este trabajo es crecimiento con equidad.

<sup>93</sup> Stiglitz (1994); Friedman (1968), Cap. 9.

<sup>94</sup> BID (1998).

## Institucionalismo Tradicional: cambio endógeno y balance de grupos

Según el Institucionalismo Tradicional, el cambio en las instituciones está causado básicamente por dos tipos de factores: factores exógenos (catástrofes, guerras, etc.) o factores endógenos (originados por un proceso de cambio en el aprendizaje de los agentes que induce a cambios en las normas y en los comportamientos).

Los cambios exógenos planteados por el Institucionalismo Tradicional, no son de mayor interés, especialmente porque sobre ellos el hombre y el gobierno no tienen posibilidad de influir directamente con el objetivo de inducir un cambio institucional en un sentido determinado. Consecuentemente pierden relevancia para este análisis.

El cambio endógeno es la principal cuestión a observar dentro del análisis del cambio institucional. Estos cambios se generan por una percepción<sup>97</sup> de los agentes políticos y económicos, de que podrían obtener mayores ganancias (monetarias y no monetarias) si alterasen el marco institucional existente. El cambio en las normas es concebido como la resultante de la interacción entre grupos -de organizaciones o de individuos- que optan entre desempeñarse dentro del marco existente o intentar modificarlo, comprometiéndose parte de sus recursos en la tarea de ejercer presión sobre el gobierno u otros grupos. Estos cambios, si se concretan, son luego internalizados.

El cambio en las normas y reglas, a su vez genera un cambio en el esquema de incentivos que enfrentan los agentes.<sup>98</sup> El agente del cambio pasa a ser entonces el individuo, el empresario, el político, el funcionario, el burócrata, etc., que aprende y responde, modificando su conducta ante los incentivos que brinda el marco institucional.

Esta suerte de evolución consiste en ajustes marginales a las normas y reglas (instituciones formales), generando un cambio en el esquema de incentivos que enfrentan los agentes, lo que a su vez conduce a cam-

bios en los hábitos (instituciones informales). El cambio no es discontinuo, sino es un cambio incremental; al cambiar las normas, la adaptación de la sociedad no es inmediata sino lenta y gradual, probablemente por la resistencia al cambio que generan las instituciones informales.

Ahora bien, ¿por qué ciertos grupos deciden, en un determinado momento, intentar modificar el marco institucional vigente si antes no lo hicieron?. El motivo de este cambio de actitud en la conducta de los grupos, generalmente es explicado por alteraciones del contexto. Tales alteraciones pueden deberse a cambios tecnológicos que modificaron el retorno de determinadas acciones de presión por parte de los grupos, a variaciones del balance de poder o al surgimiento de nuevos grupos a causa de haberse modificado las preferencias de los individuos, por cambios en la capacidad organizativa o por el liderazgo dentro de algún grupo en especial.

Evidentemente, este tipo de dinámica institucional no es independiente de la dinámica de grupos. En particular, las asimetrías de poder entre grupos es determinante del resultado del cambio. Al margen de las bondades del marco existente, las organizaciones con suficiente poder de negociación utilizarán su fuerza política para cambiar el marco institucional en beneficio propio (que no necesariamente coincidirá con el beneficio social), cuando el beneficio por actuar en esa dirección supere al beneficio de invertir dentro del marco institucional existente. Por otro lado, las organizaciones con menor poder, tendrán menos posibilidades de inducir un cambio y de responder ante uno propuesto por otra organización.

Este enfoque resalta que el Estado actúa como un jugador más, que también busca cambiar el marco institucional a través de la interacción con otros grupos, pero la idoneidad de su desempeño no está garantizada: "la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico. Sin embargo, es también fuente humana del ocaso económico".<sup>99</sup> El hecho de que el Estado cuente con capacidad de coerción y, debido a ello, que tenga la capacidad de decidir en última instancia la orientación del cambio en las instituciones, no lo transforma en un jugador especial. Dentro de este análisis, la capacidad de coerción del sector público es tenida en cuenta tanto por quienes manejan el accionar estatal (gobierno y burocracia), como por los grupos que interactúan con el Estado; es decir forma parte de las reglas de juego, y de este modo es introducida en la estrategia de cada uno de

<sup>97</sup> Las percepciones de los agentes dependen de la información disponible y de la forma de interpretarla: si los mercados políticos y económicos son eficientes, entonces las decisiones serán eficientes. Pero es común que los actores tengan información incompleta, así al existir costos de transacción se determinan derechos de propiedad ineficientes.

<sup>98</sup> Estos ajustes marginales se explicitan dentro del esquema de incentivos en la forma de cambios en los precios relativos -de factores, de bienes, del costo de la información y la tecnología- y en las preferencias de los individuos.

<sup>99</sup> North (1995).

los actores. A su vez, no es independiente de la calidad del entorno institucional. Ciertos hábitos, como la predisposición cultural a respetar la ley, determinan cómo se legitiman las normas y, por ende, tienden a limitar la capacidad de coerción que tiene el Estado. Por otro lado, cada grupo cuenta con elementos como para coaccionar al resto, no ya a través del orden público, sino con otros elementos de presión (huelgas, operativos de prensa y hasta amenazas). La dirección en que se orienta la capacidad de coerción del Estado y, en última instancia, la dirección del cambio institucional, no es independiente del balance de poder entre grupos y, especialmente, de las instituciones que rigen el comportamiento de estos actores.

Esta perspectiva de cambio endógeno vincula estrechamente a la calidad de la evolución institucional con la calidad de las instituciones vigentes al inicio del proceso. Esto sería una suerte de determinismo en un país con malas instituciones o donde la sociedad asigna en forma equivocada el poder entre los distintos grupos, en esas circunstancias al incorporar el cambio, puede provocar una situación peor a la inicial.

El Institucionalismo Tradicional no resuelve explícitamente este problema. Una de las críticas a ese enfoque es que su análisis tiene sólo valor descriptivo, sirve para explicar por qué ciertos países cuentan con un mayor desarrollo, pero no brinda en forma directa instrumentos que sirvan para plantear el curso de acción que se debe seguir si se desea iniciar una reforma institucional inducida desde el Estado. Sin embargo, el análisis que realiza este enfoque brinda una visión de cómo concibe el proceso de decisión social.

Desde la perspectiva del Institucionalismo Tradicional, una reforma para que sea legitimada (y ello implica la emergencia de un nuevo arreglo institucional estable), necesariamente debe reflejar una situación de equilibrio del proceso antes mencionado. Por ende, si algún elemento reformista situado en el Estado (por ejemplo un nuevo gobierno)<sup>100</sup> desea alcanzar un arreglo institucional diferente del que determinaría la "evolución natural" de las instituciones (desea favorecer al "ciudadano común" en desmedro de un conjunto de grupos enquistados en el poder) a través de una "reforma inducida", deberá de algún modo alterar el balance de poder vigente.

Este razonamiento permite identificar tres elementos que pueden actuar como desencadenantes de un

proceso de reforma de este tipo, para que luego sea legitimada. En primer lugar, se podría construir una jerarquía de instituciones, en función de la incidencia de las mismas sobre la toma social de decisiones y el elemento reformista debería centrar sus esfuerzos en las instituciones con mayor incidencia. Al tope de este ordenamiento se ubican ciertos arreglos en las instituciones políticas para que garantice que los intereses de los representados (el ciudadano común) se encuentren reflejados en las acciones de los "representantes" (participación ciudadana, transparencia, etc.). En segundo lugar, se podría plantear la reforma para que la misma sea "una política de Estado" y no sólo una decisión de los gobernantes de turno. Así, habría que apuntar a lograr un mayor consenso dentro de la clase política. En tercer lugar, se podría actuar alterando el balance de poder en forma directa, organizando deliberadamente grupos que reflejen los intereses de este "ciudadano común" (impulsar grupos de consumidores, etc.) o imponiendo costos y compensaciones sobre los grupos antagónicos. Desde esta perspectiva, la reforma del Estado debe contar ante todo con una estrategia que permita optimizar el uso del poder con que cuenta el elemento reformista.

Una ventaja adicional que ofrece este marco de análisis, es su adaptabilidad a las condiciones particulares de cualquier sistema. Al no definir instituciones específicas puede ser extrapolado a cualquier país del mundo y a cualquier región de cada país.<sup>101</sup> La posibilidad de extrapolar el análisis, permite la inclusión de dos problemas específicos que podrían generar asimetrías en el tratamiento de la reforma en Argentina: la existencia de una fuerte restricción de recursos y las diferencias en el punto de partida (una menor calidad institucional que en los países desarrollados).<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Como se mencionó anteriormente sólo se remarcan características generales que determinan la calidad del marco institucional (estabilidad, flexibilidad, eficiencia en términos de incentivos).

<sup>102</sup> Podríamos preguntarnos si es realmente necesario tener fondos para mejorar las instituciones. En última instancia, la restricción de recursos -implicada por la necesidad de mantener ordenadas las cuentas fiscales- es una de las formas posibles para realizar una reforma institucional, es decir, el ajuste puede ser el motor del cambio: se generarían incentivos a asignar más eficientemente los recursos públicos -ahora más escasos-. Esto parece ser cierto para una primera etapa de reformas institucionales pero la reforma que se puede realizar por ese método podría ser limitada: para continuar con la misma hay que afrontar ciertos costos (indemnizaciones, capacitación, gastos de inversiones, compensaciones, entre otras muchas cosas). Obviamente que las ganancias de eficiencia en ciertos sectores irá liberando recursos para reformar otros.

<sup>100</sup> De hecho, en el caso de los gobiernos recién asumidos el balance se altera porque: goza de un mayor consenso social, la parte perdedora está debilitada por la derrota y hay tiempo para recuperar los costos -políticos y económicos- de la "inversión inicial" que significa la reforma.



## El Institucionalismo Latinoamericano: una reforma inducida en un sentido específico

El Institucionalismo Latinoamericano, sin abordar directamente la cuestión del método para iniciar la reforma del Estado, orienta su análisis a los problemas y restricciones de Latinoamérica. En aquellos análisis que explican las reformas pasadas, se enfatiza el origen del cambio en la importancia de una crisis (fiscal) como detonante. Por el otro, en aquellos trabajos donde se definen los sectores a reformar en el futuro, se realza la importancia de la iniciativa del Estado para emprender dichos cambios.

Se supone, siempre en forma implícita, que el gobierno tiene incentivos para iniciar la reforma y que además tiene la capacidad para llevarla adelante.<sup>103</sup> Por otro lado, a partir de un diagnóstico sobre los problemas de la región, se plantean soluciones para los mismos. Este análisis es el nexo por el cual determinadas reformas mejoran los niveles de desarrollo, se predefine un sentido específico de la reforma.

La discusión se centra básicamente en la delimitación de las fronteras entre el Estado y la sociedad. Se sostiene que se debe preservar para el Estado un ámbito de intervención y un papel conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad.

Aunque esta corriente reconoce que es necesario

reducir el tamaño del Estado, enfatiza que con la política de ajuste no basta, un Estado más pequeño no necesariamente implica un Estado mejor.<sup>104</sup> Así, el Estado debe ser diseñado como un complemento, más que como un sustituto del mercado.

Para el Institucionalismo Latinoamericano las herramientas generales a utilizar para el rediseño del Estado, son básicamente tres:

- En primer lugar, la transformación del papel del Estado: privatización, desmonopolización, desregulación y descentralización.
- En segundo lugar, la reducción y reestructuración de su aparato institucional.
- Por último, el recorte de su dotación de personal.<sup>105</sup>

En conclusión, el Institucionalismo Latinoamericano, al contemplar una serie de características especiales de la región, explicita la dirección en la cual se deberían encaminar las reformas institucionales convenientes para América Latina. Desde esta perspectiva, ambos enfoques -Institucionalismo Tradicional e Institucionalismo Latinoamericano- pueden ser complementarios. Del primero se deriva un método para abordar la reforma, en tanto que del segundo se puede extraer el sentido de los cambios a introducir. En el próximo capítulo se analizan las principales contribuciones institucionalistas para el planteo de la reforma del Estado.

---

<sup>103</sup> A pesar de que la mayoría de los autores no identifican relaciones de circularidad, existen excepciones. Lahera (1998), por ejemplo, sostiene que la capacidad del Estado para reformar (i.e. hacer política pública) difiere entre sociedades. Asegura que no existe un círculo virtuoso que genere que mayores distorsiones produzcan una mayor capacidad de renovación estatal y, por lo tanto, una mejor intervención gubernativa sino más bien todo lo contrario. En este sentido se observa también una cierta relación circular en el análisis y, por lo tanto, una posición pesimista acerca del cambio.

---

<sup>104</sup> Oszlak (1994b).

<sup>105</sup> Oszlak (1994a).

## Capítulo 3

# Reforma del Estado e Instituciones

Si bien el Institucionalismo no logra identificar claramente qué incentivos llevan a los gobiernos a sumergirse en el profundo proceso de reforma del Estado, el mismo contribuye a alertar sobre la importancia del rol de las instituciones, como determinantes del desarrollo de un país.

El Institucionalismo Tradicional muestra cómo se desarrolla la reforma una vez que la decisión del cambio fue definida. Dicho proceso nace a partir de la voluntad política, que refleja la demanda de la sociedad. Por todo ello, las instituciones políticas son importantes en el resultado de la reforma y definitivas en su viabilidad y legitimidad social. Una vez surgida la idea del cambio entre los representantes, ella es canalizada a través de las instituciones políticas hacia los representados y los diversos grupos de interés. Fruto de esa interacción surgirán nuevas reglas y una vez definidos los lineamientos generales de la reforma, será implementada por la burocracia.

Por su parte el Institucionalismo Latinoamericano complementa al Institucionalismo Tradicional al identificar algunas restricciones y variables propias de la región que, aún siendo muy generales, dan una idea sobre qué reformar y en qué sentido hacerlo.

### 1. LOS APORTES DEL INSTITUCIONALISMO TRADICIONAL

La decisión de iniciar un proceso de reformas nace en el subsistema político y para definir el contexto de la misma dicho subsistema debe determinar qué reglas reformar y cuáles serán sus características. Asimismo, en forma concomitante, deberá lidiar con un conjunto (en general antagónico) de intereses y posteriormente dar el “mandato” a la burocracia para que ésta implemente la reforma.

#### 1.1. LA FUENTE DE LA REFORMA: EL SUBSISTEMA POLITICO

La reforma institucional siempre pasa, de una forma u otra, por el sistema político. Desde la definición del contenido, hasta su aprobación y aceptación, existe un largo trecho cuyo tránsito implica continuos intercambios entre los distintos grupos de interés que se verán afectados. Estos grupos serán representados por los legisladores u otros líderes políticos (líderes de movimientos, sindicalistas, agrupaciones patronales) en un determinado ámbito de interacción, que está signado por ciertas características. Son estas características las que definen la capacidad de reforma de un país.

En el proceso de reforma, la capacidad del gobierno de liderar el cambio institucional, de moderar intereses, de hacer participar a los distintos actores para, en última instancia, llevar adelante la reforma del Estado, depende de dos cuestiones principales: en primer lugar, de la capacidad formal con que es dotado por el orden institucional vigente, esto es, de los rasgos constitutivos del sistema político; en segundo lugar, de la calidad de las instituciones vigentes al inicio del proceso de reforma.

#### Rasgos constitutivos del sistema político

Es importante analizar, por un lado, cómo las variables políticas (Cuadro N° 20) configuran el contexto en que se desarrolla la reforma y, por el otro, bajo qué configuración va a ser más fácil llevar adelante la reforma institucional. La existencia de condiciones potenciales para introducir cambios, no es condición suficiente para la reforma pero es, obviamente, una condición necesaria.

Aunque ciertas configuraciones son más adecuadas para iniciar una reforma del Estado, está claro que, en general, los rasgos constitutivos no son fuente de política en sí mismos; no son modificables en el mediano plazo. Para ganar en simplicidad se analizarán distintas variables por separado, aún a riesgo de que el análisis pierda un poco de relevancia.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Tsebelis (1998).

**CUADRO N° 20**  
**VARIABLES QUE CONFORMAN EL CONTEXTO POLITICO DE LA REFORMA**

Régimen Político	Sistema Electoral	Sistema de Partidos	Tipo de Gobierno	Estructura del Legislativo	
Autocrático		Unipartidista			
Democrático	Presidencialista	Unipartidista Bipartidista	Unitario Federal	Unicameral	Sin comisiones
	Parlamentarista	Multipartidista		Bicameral	Con comisiones

Fuente: elaboración propia.

**CUADRO N° 21**  
**CONFIGURACION DEL SISTEMA POLITICO Y POSIBILIDAD DE REFORMA**

**(1) Régimen democrático versus régimen autocrático**

Desde el punto de vista de este trabajo la diferencia central entre los dos tipos de regímenes reside en que mientras en el régimen autocrático los políticos están interesados en mantenerse el mayor tiempo posible en el poder, en el régimen democrático existen reglas conocidas de antemano que limitan el mandato y son observadas y aceptadas por todos los involucrados. Esas reglas están ausentes en el primer tipo de régimen, lo que implica una libertad de acción enormemente mayor que se traduce en general en políticas discrecionales, intervencionistas, imprevisibles, inestables y cambiantes que impactan negativamente en la posibilidad de desarrollo de un país.<sup>107</sup>

**(2) Sistema presidencialista versus sistema parlamentarista**

El sistema presidencialista se caracteriza por la elección del gobierno mediante votación directa de los ciudadanos. El presidente es designado por un período fijo e inmodificable y es responsable de sus acciones ante el electorado. Estructuralmente, en el sistema presidencialista el presidente es el que concentra los roles de jefe de Estado -de características ceremoniales- y de jefe de gobierno -que lo dota de poder de ejecución-; es unipersonal, el presidente tiene la capacidad de nombrar y remover a los ministros y es incompatible el cargo de miembro de gobierno y miembro del parlamento. El Congreso, en el sistema presidencialista, actúa como freno del presidente. Si el ejecutivo quiere introducir alguna política pública, el Congreso es el órgano encargado de generar decisiones por medio de la legislación.

En el sistema parlamentarista, el jefe de gobierno es elegido por el parlamento. El parlamento designa también al resto de los ministros quienes formalmente poseen un poder semejante al del jefe de gobierno, es decir, la fuente de legitimidad del primer ministro es la misma que la del resto de los miembros del ejecutivo. El parlamento tiene asimismo la posibilidad de remover al jefe de gobierno o cualquier ministro, por lo cual la duración del mandato no está sujeta a plazo alguno. Por otro lado, el jefe de gobierno tiene la facultad de disolver el parlamento, convocando a elecciones inmediatamente para constituir uno nuevo. Esto actúa como un freno al poder del parlamento.

**(3) Sistema de partidos**

El rol de los partidos políticos interesa porque estos son uno de los principales canales de las demandas sociales. Así, cada partido político representará a un conjunto de grupos de interés y, en una democracia moderna, la estructura de partidos servirá para el intercambio entre los distintos grupos. Algunos autores han argumentado que el sistema bipartidista induce a la moderación de las posiciones partidarias y ofrecen elecciones claras para el electorado. Otros, sin embargo, sostienen que estas dos cuestiones son contradictorias: los partidos moderados generan elecciones poco claras, porque la claridad de la elección depende de que existan partidos bien diferentes entre sí. En este sentido, se sostiene que no existirá convergencia de objetivos en las plataformas de los partidos -esto es, existirá polarización- como forma de captar más votos y que la convergencia se producirá en las políticas económicas que -efectivamente- seguirán los gobernantes (pero este es el resultado de la elección intencionada del electorado). Esto se debe a que los candidatos están limitados en sus discursos porque el cambio de discurso implica costos de reputación dentro y fuera del partido.<sup>108</sup>

**(4) Gobierno unitario versus gobierno federal**

Un gobierno unitario se caracteriza por la fusión de poder en manos del gobierno nacional, lo que implica que es éste el que decide y las unidades subnacionales sólo ejecutan. Aunque la distribución vertical de poder es variable, siempre existe una fuerte subordinación de los Estados subnacionales al Estado nacional.

Un gobierno federal, se caracteriza en cambio, por un poder fragmentado entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales: cada unidad local es responsable de aprobar su propia constitución y sus gobiernos son elegidos por los ciudadanos de dicha unidad. Esta forma de organización plantea la coexistencia de un gobierno central y de gobiernos locales, donde ninguno está subordinado al otro.<sup>109</sup>

*Continúa*

<sup>107</sup> Pritzl y Schneider (1997).

<sup>108</sup> Alessina y Rosenthal (1995).

<sup>109</sup> Orlandi y Zelanick (1994).

## CUADRO N° 21

## CONFIGURACION DEL SISTEMA POLITICO Y POSIBILIDAD DE REFORMA

## Continuación

**(5) El Poder Legislativo**

Existen básicamente dos cuestiones a analizar en relación al Poder Legislativo. En primer lugar, qué configuración interna hace que la reforma sea más simple y, en segundo lugar, la importancia de la relación con el Poder Ejecutivo.

En primer lugar las instituciones del Congreso reflejan dos componentes claves: por un lado, las preferencias de los individuos (representadas por los legisladores, que buscan ser reelectos) y por el otro fallas en el proceso de negociación e intercambio, causadas por información imperfecta e incompleta, oportunismo y problemas de agencia.<sup>110</sup> Partiendo del supuesto de que ninguna fracción de los legisladores posee una mayoría absoluta, que implique la capacidad para sancionar todas las leyes que busquen satisfacer las preferencias de sus electores, la sanción de leyes conlleva en la mayor parte de los casos un proceso de negociación. Típicamente la literatura supone que este proceso se realiza a través del comercio de votos o intercambio de favores políticos.<sup>111</sup> Si se supone en cambio la existencia de fallas dentro del proceso de negociación e intercambio, la transacción de votos podría no darse y por ende se podrían dejar de aprobar leyes útiles. El problema reside básicamente en una cuestión temporal.<sup>112</sup> Si un grupo busca una determinada reforma y a cambio pacta con otro grupo la sanción posterior de una ley, nada le impide al primer grupo no sancionar la ley prometida. Esto podría ocurrir en dos circunstancias: en primer lugar, porque las leyes pactadas no se sancionan conjuntamente (primero se sanciona una ley y después la otra) o, en segundo lugar, porque los beneficios de una ley son más duraderos (esto es, son difíciles de revocar una vez que el compromiso ha sido efectivizado; por ejemplo, la construcción de una represa), mientras que los beneficios de la otra ley pueden ser cambiados fácilmente, con el solo hecho de promulgar otra ley (por ejemplo, el establecimiento de un régimen de promoción).

El problema se resuelve mediante la existencia de comisiones<sup>113</sup> –instituciones legislativas- que en general aumentan la durabilidad de acuerdos políticos. La existencia de comisiones introduce un nuevo elemento en la negociación: cada comisión tiene poder de veto sobre un tema particular simplemente porque controla la agenda –es la que remite al plenario el proyecto-. Así si un grupo A (que controla una comisión A) pacta con otro grupo B (que controla otra comisión B) aprobar una ley a cambio de otra, no podrá luego de aprobadas ambas leyes pactar con un tercer grupo C la revocación de la ley ya firmada simplemente porque para ello el proyecto de ley deberá pasar por la comisión B.<sup>114</sup>

En segundo lugar, no resulta menos importante que el punto anterior la relación entre los poderes. En este sentido, la reforma puede surgir tanto desde el Poder Legislativo como desde el Ejecutivo. Sin embargo, no basta con la voluntad política de uno sólo de los poderes para impulsar la reforma. En regímenes democráticos, con división de poderes cualquiera de los dos poderes puede actuar como actor de veto.

Un actor de veto –un individuo o un grupo de individuos- es aquel cuyo acuerdo se necesita para que el cambio de política sea efectivamente aprobado y ejecutado.

En un sistema presidencialista los principales actores de veto son aquellos con poder real como para aprobar proyectos de ley: estos son el Congreso o el Poder Ejecutivo. La relación existente entre estos poderes y entre los poderes y el resto de los actores de veto – sindicatos, partidos, grupos económicos, ejército, etc.- es de primerísima importancia para definir la capacidad de reforma.<sup>115</sup>

La capacidad de introducir reformas está en función del número de actores de veto y su incongruencia –esto es, sus diferencias ideológicas y políticas-.<sup>116</sup> Esta capacidad puede basarse en atribuciones formales establecidas por ley o puede, en cambio, tratarse de un poder de veto informal –generalmente poseído por grandes grupos de poder-.

Fuente: elaboración propia.

<sup>110</sup> Como se verá más adelante, este tipo de fallas se denomina “costos de transacción”.

<sup>111</sup> Buchanan y Tullock (1962).

<sup>112</sup> North (1998).

<sup>113</sup> Weingast y Marshall (1998).

<sup>114</sup> Sin embargo persiste el problema en el caso en que primero se aprueba una ley y luego la otra. Por supuesto que la existencia de juegos repetidos y de reputación atenúa el problema pero de ningún modo lo soluciona completamente. En el corto plazo a todo grupo le conviene mantener su reputación si es que no quiere ser castigado (mediante la no concesión de favores) en el futuro –esta cuestión atenúa el problema- pero bajo el supuesto de información asimétrica seguirán induciéndose comportamientos oportunistas.

<sup>115</sup> El Poder Judicial es un actor de veto adicional pues puede plantear una oposición a determinada ley. Mientras que los plebiscitos o referendos juegan un rol ambiguo. Si pueden ser pedidos por iniciativa popular actúan como un actor de veto adicional –no es así el caso en que el poder de pedir el referendo lo tiene un actor de veto ya institucionalizado-.

<sup>116</sup> Tsebelis (1998).

En el Cuadro N° 21 se analizan las principales características de las distintas formas de configuración del sistema político. A partir de ellas, se derivan algunos resultados importantes para el proceso de reforma que son presentados a continuación:

- Dadas las características de cada sistema, una reforma del Estado exitosa es más probable bajo un régimen democrático que bajo un régimen autocrático. Como el gobierno democrático tiene un mandato predefinido debe preocuparse por mantener el poder sólo en cierto período de tiempo, mediante la elección o la reelección y sus políticas tenderán a estar alineadas con la voluntad de la mayoría que es, en última instancia, la que va a mantenerlo en el poder. En forma opuesta, un gobernante autocrático, al no tener predefinido su tiempo de mandato, deberá preocuparse en todo momento por mantener su poder. Deberá consecuentemente “comprar” el apoyo de grupos poderosos, utilizando políticas favorables hacia esos grupos. Se concluye entonces que las políticas que surjan de un gobierno democrático tenderán a estar menos sesgadas hacia intereses particulares y por lo tanto poseerán mayor legitimación social que las que surjan de un gobierno autocrático. Por consiguiente, la reforma será mejor dirigida, más aceptada y, por lo tanto, más exitosa bajo un régimen democrático. Como contrapartida, se puede afirmar que el régimen democrático tiene una menor posibilidad de apropiarse de los beneficios de la reforma y, por lo tanto, tiene menores incentivos a inducir el cambio. El presidencialismo, al permitir que los funcionarios electos rindan cuentas ante el electorado (quienes premian o castigan en cada elección) y además al existir chequeos mutuos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, tiene ventajas por sobre el parlamentarismo, produce un mayor control y una mayor búsqueda de legitimidad en las decisiones. Por otra parte, el presidencialismo tiene factores negativos como las rigideces temporales derivadas de la duración fija del mandato.<sup>117</sup> En cuanto a la capacidad de introducir cambios en las políticas, el presidencialismo generará consenso con mayor facilidad (dada la verticalidad implícita en dicho régimen), pero la rigidez temporal puede generar períodos con vacío de poder (especialmente hacia fines del mandato). Se concluye entonces que no hay una relación inequívoca entre sistema de gobierno y capacidad de reforma.

- No existe consenso acerca de qué configuración del sistema de partidos hace más fácil la reforma: un sistema multipartidista implicará una mayor representatividad de intereses, pero impondrá costos en

términos de negociación; mientras que un sistema bipartidista dejará con una menor representación a las minorías. Si no existe un marcado antagonismo de posturas en términos del consenso, es superior el bipartidismo. Si las posturas entre partidos son muy antagónicas, entonces no es claro qué configuración es mejor.

- La forma en que esté organizado –en términos de niveles– el gobierno no parece ser determinante de la capacidad de reforma. Si bien en el caso del gobierno federal, una reforma impulsada desde el gobierno central será más difícil de implementar debido a que habrá que consensuar muchos de los cambios con los gobiernos subnacionales, también es cierto que esta negociación llevará a tener en cuenta las características propias de cada región y, por lo tanto, será más aceptada por sus habitantes. La mayor complejidad de un Estado Federal plantea desafíos adicionales en cuanto a asignación de potestades, por ejemplo.

- El proceso de reforma será más factible de ser aprobado en el Congreso cuanto más grandes sean los grupos que se benefician con la reforma (lo que redundará en mayores beneficios “políticos” de aprobarlas) y cuantas más garantías existan para aquellos grupos que sumarán votos a cambio de favores futuros, lo que es más fácil que ocurra en un Congreso organizado en Comisiones.<sup>118</sup>

- En aquellas áreas donde la velocidad de respuesta es vital –política monetaria– sería inapropiado contar con un gran número de actores de veto. Sin embargo, allí donde los cambios pueden ser lentos, por ejemplo en el sector educativo o en salud, un gran número de actores de veto haría más arduo el proceso de negociación y hasta podría frenar la reforma, si es que no se pueden firmar compromisos creíbles; pero garantizaría la existencia de consenso social y, por ende, daría legitimidad a aquellas reformas que sean aprobadas.

- La incongruencia entre los distintos actores de veto depende de varios factores. Hay autores que sostienen que el sistema electoral incide sobre esta variable. Según una de las visiones, un sistema bipartidista tendería a hacer converger las posiciones,<sup>119</sup> ya que el número de actores de veto sería más reducido, mientras que otra posición sostiene que dicho sistema las haría divergir, debido a que podría ser más marcada la incongruencia entre las posiciones defendidas.<sup>120</sup> En el caso de las reformas que requieren de la aprobación de una Ley del Congreso, se plantea otra fuente

<sup>117</sup> Shugart y Carey (1992).

<sup>118</sup> Weingast y Marshall (1998).

<sup>119</sup> Downs (1957).

<sup>120</sup> Alessina y Rosenthal (1995).

importante de confrontación de posiciones entre actores de veto; a su turno, tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo pueden erigirse como actores de veto. Cuanto mayor sea la confrontación de posiciones, ya sea entre partidos o entre poderes, más difícil será la posibilidad de introducir cambios para llevar adelante la reforma del Estado. En conclusión, un gran número de actores de veto beneficiaría al proceso de reforma, aunque le quitaría flexibilidad en el caso de que la incongruencia sea muy extrema.

- En suma, un país democrático, con un sistema presidencialista, federal y bipartidista, tenderá a generar reformas de mayor legitimidad, pero más costosas en términos de la negociación entre grupos y entre poderes. Por ello, las reformas deben ser planteadas como políticas de Estado de largo plazo y ello debe quedar claro para el conjunto de la sociedad, de manera que considere que la reforma es beneficiosa, aunque en el corto plazo probablemente se observen costos para ciertos grupos, pero en el mediano plazo comenzarán a tenerse mayores beneficios para la sociedad en su conjunto.

### Sistema político y funcionamiento de las instituciones al inicio de la reforma

Más allá de los rasgos constitutivos de cada Estado en particular, también son importantes ciertos rasgos derivados del funcionamiento de dichas instituciones. Dentro de los Estados democráticos, son de vital importancia tanto aquellas instituciones destinadas a establecer el control de poderes dentro del Estado, como las orientadas a generar la participación y el ejercicio de los derechos de parte de los ciudadanos.

En el primer caso, la institución por excelencia es la separación de poderes cuyo reflejo práctico más acabado es la independencia del Poder Judicial. Naturalmente, para que el Poder Judicial cumpla adecuadamente con su función, también es necesaria su eficiencia, hecho que determina la celeridad y oportunidad de los trámites judiciales y la relevancia de las sentencias. En este sentido, además de la separación de poderes, también son necesarios otros elementos como la pericia e iniciativa de sus funcionarios y la existencia de esquemas de incentivos que motiven una postura activa del sistema de justicia en cuanto al ejercicio de su función de control de poderes.

En el segundo caso, ciertas instituciones pueden motivar una mayor injerencia ciudadana en los asuntos del Estado y una mayor tutela de parte de éste respecto de los derechos del ciudadano (mecanismos de democracia semidirecta, defensorías). Sin embar-

go, es la proximidad entre la ciudadanía y los dirigentes uno de los elementos más destacados por la literatura, ya sea por su capacidad para motivar la responsabilidad política de estos últimos, como por las mayores posibilidades de participación de los ciudadanos que trae aparejada.<sup>121</sup> Ambos elementos indican la conveniencia de la mayor descentralización posible dentro de las decisiones del Estado.

Deficiencias en el funcionamiento de estas instituciones pueden conducir a una serie de problemas entre los que se encuentran los fenómenos de corrupción. Casos de corrupción existen en todos los países (desarrollados y no desarrollados). Sin embargo, como surge de diversos estudios,<sup>122</sup> muchos de los países emergentes tienen una cultura democrática poco arraigada y una importante debilidad institucional originada en la falta de separación de poderes y en la falta de seguridad jurídica, esto hace que la conducta del Estado se desvíe fácilmente del Derecho o que se utilice el aparato jurídico con el objetivo de distribuir rentas hacia ciertos grupos.<sup>123</sup> Estos hechos tenderían a agravar la importancia de este problema dentro de este último grupo de países.

En aquellos casos donde la corrupción adquiere características sistémicas, puede transformarse en una “regla de acción” en donde todos corrompen y son corrompidos, para subsistir dentro del mismo sistema: básicamente el “accionar corrupto de ciertos componentes va invadiendo a los otros”.<sup>124</sup> Un fenómeno de corrupción generalizado termina por conformar redes de corrupción, involucrando el accionar conjunto de políticos, funcionarios administrativos, judiciales, legisladores, tornando sumamente dificultosa la resolución de dicho problema.

El fenómeno de corrupción generalizada, no sólo constituye una traba para el desarrollo, sino que también trae aparejados varios efectos perniciosos sobre la capacidad de reforma.

En primer lugar, la justicia y la estabilidad de la sociedad en su conjunto se ven erosionadas, se menoscaba la credibilidad del Estado y, peor aún, se menoscaba al propio Estado de Derecho pues, ante la corrupción no sancionada, se tienta a la sociedad a ejercer actos corruptos. Por ello, la corrupción al erosionar los cimientos del sector público hace inviable toda posibilidad de reforma.

<sup>121</sup> Finot (1998)

<sup>122</sup> Banco Mundial (1998b) y Eigen (1995) realizan un interesante estudio del fenómeno describiendo la situación en diversos países del mundo.

<sup>123</sup> Pritzl (1995).

<sup>124</sup> Eigen (1995).

En segundo lugar, afecta a la restricción fiscal del gobierno ya que lleva a la dilapidación de recursos públicos por dos vías principales: el desvío de recursos públicos al sector privado, por ejemplo a través del establecimiento de leyes de promoción fiscal injustificadas,<sup>125</sup> la firma de contratos con sobrepagos, la disminución de la capacidad del Estado para captar recursos, etc..<sup>126</sup> Esta fuga de recursos públicos disminuye la capacidad de reforma (que de por sí es financieramente costosa).

Finalmente, dado que afecta decisivamente al problema de la desigualdad, porque sólo los grupos fuertes tienen capacidad de corromper y ellos lo harán para obtener beneficios para sí mismos, termina quitando legitimidad a las reformas pretendidas.

Por todo lo anterior, conjuntamente con la reforma se debe implementar una estrategia efectiva para combatir la corrupción. La solución al problema de la corrupción debe ser integral y debe tener como norte la búsqueda del fortalecimiento de ciertos arreglos institucionales, especialmente aquellos tendientes a garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones de control previstas en los estados democráticos y a incentivar la participación ciudadana en las decisiones del Estado. Sin embargo, ante casos de corrupción generalizada, estos elementos pueden no ser suficientes, requiriéndose además de una postura activa de los poderes políticos del Estado tendiente a investigar e impulsar la sanción de este tipo de delitos.

## 1.2. PRESCRIPCIONES DESDE EL ANÁLISIS DE MERCADO

Tratada la capacidad política para instrumentar la reforma, deben definirse las reglas a modificar y cómo lidiar con el conjunto de intereses contrapuestos que, posiblemente, impondrán trabas a los cambios propuestos.

Del análisis puramente económico del Institucionalismo Tradicional, surgen algunas lecciones útiles como la definición de reglas, por la que debe conseguirse que éstas sean estables, claras y flexibles. Para lograr esto a su vez, deben gozar de legitimidad social, por ello es necesario generarlas a través de un

---

<sup>125</sup> Es decir, no justificadas socialmente, sino encaminadas a satisfacer algún interés individual.

<sup>126</sup> Puede inducir una disminución de la recaudación tributaria, debido a que los contribuyentes son más reacios a pagar impuestos a un Estado corrupto, que no transforma esos impuestos en servicios sociales adecuados.

cierto consenso, en lugar de imponerlas. De no ser así, es probable que sólo generen resistencia en los grupos afectados y nunca lleguen a ser implementadas. Esto es particularmente importante cuando el hacerlas cumplir no es algo simple y la misma se basa en cambios sustantivos en los hábitos.

Sin embargo, la creación de consenso (por ejemplo, recurriendo a pactos sociales) no es una tarea simple, pues detrás del mismo se encuentra un fuerte problema de credibilidad y coordinación: los grupos negativamente afectados por la reforma, deben aceptar incurrir en “pérdidas” hoy, para obtener “beneficios” mañana. A partir del desarrollo de la teoría de los costos de transacción (tal vez la principal contribución teórica que haya realizado el Institucionalismo Tradicional a la teoría económica) se analizará tanto la coordinación de grupos, como el manejo de la credibilidad.

## Seguridad jurídica y estabilidad de la reforma

La seguridad jurídica es una de las condiciones para el buen funcionamiento de los mercados. Si bien el concepto de seguridad jurídica proviene del derecho, la extrapolación del mismo a la economía y el análisis de sus efectos, pueden ser analizados en el marco del Institucionalismo Tradicional. En particular, la estabilidad de las instituciones formales, de las “reglas del juego”, permite a los agentes económicos tener una mayor predecibilidad sobre el futuro y con ello pueden tomar mejores decisiones.<sup>127</sup>

Podría definirse la seguridad jurídica como la delimitación clara de los derechos de los individuos, así como la existencia de un poder que, independientemente de cualquier factor ajeno a la ley, haga valer esos derechos. La ausencia de seguridad jurídica provoca que las transacciones se hagan más costosas, en un entorno inestable. En este caso, un inversor pedirá un rendimiento mayor por su inversión para compensar el mayor riesgo asociado.

Un país con bajo nivel de seguridad jurídica se caracterizará principalmente por la frecuente modificación de las leyes, por la alta injerencia del poder político en los fallos judiciales y por la violación constante de los contratos. Los ejemplos de cómo un país puede afectar negativamente su seguridad jurídica, abundan, desde un sistema tributario volátil que se rijan, no por consideraciones de eficiencia y equidad, sino por consideraciones coyunturales, hasta la violación de los contratos con las empresas de servicios

---

<sup>127</sup> Muñoz (1997).

públicos; desde la inestabilidad de precios hasta la instauración súbita de controles de cambios.

Por eso, dado que la reforma busca un cambio en las instituciones formales, uno de los aspectos fundamentales tiene que ver con la creación de normas “claras, precisas y transparentes”.<sup>128</sup> En este sentido, es preferible basar las regulaciones en reglas objetivas en lugar de apelar a la discreción: si bien esto tiene la desventaja de que se pierde flexibilidad, tiene la gran ventaja de que se gana en previsibilidad dado que ex-ante, los regulados conocen las reglas. Asimismo, esto disminuye las posibilidades de corrupción. De todas maneras, existen alternativas de arreglos institucionales intermedios, como pueden ser las reglas con cláusulas de escape.

En general, para la reforma relacionada con los cambios en el sector público, se suele pensar en cambios “de una vez y para siempre”, lo que no afectaría el nivel de seguridad jurídica.<sup>129</sup> Sin embargo, las reformas concernientes al sistema tributario, al régimen de coparticipación, a las formas de decidir el gasto, por dar sólo algunos ejemplos, deberían ser pensadas en términos de ganar estabilidad en las reglas del juego (alcuotas, bases imponibles, partidas de gasto estructural, etc.). Debe recordarse que la reputación de país seguro se gana con el paso del tiempo: por ello, la reforma debe ser sostenible ex-ante, para ganar hoy parte de los beneficios de ser un país seguro y sostenida ex-post, para apropiarnos en el futuro del resto de los beneficios. La estabilidad es función del grado de legitimidad de la reforma, ya que si la misma es resistida tenderá a ser más vulnerable a pequeños cambios en los poderes relativos que una reforma consensuada. Así, la definición de las reglas no puede ser realizada unilateralmente por el gobierno, sino que deben incorporarse, de alguna manera, los intereses de grupos.

## Costos de transacción, dinámica de grupos y credibilidad

El Institucionalismo Tradicional, reconoce y otorga una inmensa relevancia a una falla de mercado no reconocida por la teoría tradicional<sup>130</sup> y no incorpora

das en las anteriores, la existencia de costos de transacción.

En una economía donde ninguna de las transacciones implica costos, las actividades económicas pueden ser llevadas a cabo por agentes individuales, en el completo sentido de esta palabra. Esto es, no existirán organizaciones, ni serían necesarios los contratos; cada agente realizaría una parte del trabajo, aportaría una parte de los recursos y transaría, sin costo alguno, con otros individuos para lograr la realización de una determinada actividad final. En este sentido, se dice que la economía neoclásica toma a la empresa como una caja negra, no analiza la razón de la existencia de la empresa, ni qué ocurre dentro de ella, sino que se la

---

asimétrica, rendimientos a escala, externalidades no pecuniarias, bienes públicos, propiedad común.

Mercados no competitivos: lleva a la determinación de precios por encima del nivel óptimo (competitivo). El poder de mercado genera entonces pérdidas de bienestar que justifican la intervención del Estado: básicamente a través de la regulación de servicios públicos, de políticas de defensa de la competencia, antimonopólicas y de defensa del consumidor.

Información asimétrica: la existencia de situaciones en las que una parte está más informada que la otra (en el sentido que existen características ocultas o acciones ocultas de un agente), puede dar lugar a problemas de selección adversa o riesgo moral. A su vez puede provocar que se achique el mercado. Esto genera pérdidas de bienestar, lo que justifica la acción estatal: el Estado debe procurar solucionar el problema de selección adversa, obligando a los individuos a actuar en cierto sentido. La intervención en el sistema previsional, en el mercado de seguros, de salud, etc. está en parte justificada por esta falla.

Rendimientos a escala: significa básicamente la existencia de una tecnología tal que, para el nivel de demanda existente, los costos decrecen persistentemente. Esto lleva a que sólo quede una empresa en el mercado. En este caso el monopolio es óptimo. Sin embargo, éste debe ser regulado para que no se fijen precios por encima del costo marginal (además, debería ser subsidiado).

Externalidades no pecuniarias: acaecidas cuando las acciones de un individuo generan costos o beneficios, sobre otros individuos, no apropiados por el primero. Así, el mercado sobreprovee “males” o subprovee “bienes”.

Bienes públicos: se consideran bienes públicos a aquellos en los que el consumo de un individuo no desplaza al consumo de otros y, además, no puede excluirse a otros individuos de dicho consumo. Esto produce una situación en la cual el mercado subprovee este tipo de bienes.

Propiedad común: en las situaciones donde existe propiedad común, suele corroborarse un sobreconsumo del bien o recurso justamente por la falta de propiedad. Este es también un caso de externalidad: el consumo de un agente genera una externalidad negativa sobre el resto de la sociedad, en términos de la disipación de las rentas de escasez del bien o recurso en cuestión.

---

<sup>128</sup> Muñoz (1997)

<sup>129</sup> El hecho de que la reforma deba ser hecha a través de cambio “de una vez y para siempre” (once-and-for-all) no impide que la misma sea realizada en términos gradualistas. Los cambios pueden ser graduales pero mantenerse en el tiempo.

<sup>130</sup> Las fallas de mercados tradicionales están constituidas por la existencia de: mercados no competitivos, información



describe solamente por medio de una función de producción.

Si introducimos costos de transacción, ello hará que sea beneficioso economizar transacciones, dando surgimiento a relaciones económicas estables. Así para ciertos agentes será conveniente desarrollar “contratos” que agrupen un número importante de transacciones y para otros integrarse horizontal o verticalmente. Justamente, esta integración conlleva la aparición de las organizaciones en la economía y, de esta manera, los costos de transacción explican la existencia de la empresa. Ellos constituyen una falla pues su internalización no se produce utilizando el sistema de precios sino que se realiza “por afuera” del mercado: los agentes buscando ahorrar los costos de transacción, generan organizaciones en cuyo interior se producen transacciones que, por definición, no pasan por el mercado.<sup>131</sup>

En un sentido amplio, es decir incluyendo dentro del concepto de transacción también a aquellas que se realizan mediante contratos, los costos de transacción incorporan los costos de contratación ex-ante (redacción, negociación y salvaguarda de un acuerdo entre partes). Sin embargo, no se puede incorporar en un

---

<sup>131</sup> Sin embargo, la integración tiene un límite: llega un punto en el que las ganancias marginales por ahorro de costos de transacción igualan a los costos marginales que un mayor tamaño de organización traerá aparejado (costos administrativos, de coordinación, de control, etc.). Por ello, existen situaciones en donde a pesar de la existencia de costos de transacción, los mismos no son solucionados a través de la integración. Esto puede llevar a una subprovisión de los bienes o servicios. Analicemos el por qué con un ejemplo. Imaginemos que existen dos partes involucradas en una transacción, por ejemplo el gobierno y una empresa privada que quieren pactar la explotación de una mina. Para ello, la empresa privada debe construir un mineraloducto a través del cual se llevan los minerales extraídos al centro de procesamiento o distribución. El contrato tiene un período de vigencia lo suficientemente largo como para que la empresa recupere la inversión específica. Ahora bien, dado que los contratos no son completos, nada le asegura a la empresa que una vez construido el mineraloducto, el sector público, aduciendo cualquier cambio en el estado de la naturaleza, busque renegociar el contrato original para apropiarse de parte de las rentas de la inversión específica. A la empresa seguramente le convendría seguir trabajando (pero su renta sería menor a la esperada). Toda esta cuenta es, obviamente, realizada por la empresa antes de firmar el contrato. Por lo tanto, puede ocurrir que la empresa subinvierta o directamente no se realice la transacción. Cualquiera de las dos posibilidades es Pareto ineficiente. Se llega a este resultado básicamente por la imposibilidad de generar acuerdos creíbles entre las partes y esto a su vez está determinado por la imposibilidad de firmar contratos completos entre las partes.

contrato todas las posibles contingencias que ocurran durante la vigencia del mismo, en otras palabras, los contratos son incompletos. Así, a los costos anteriores se le agregan ex-post, los costos de hacer cumplir el acuerdo, los costos de renegociación y los costos de asegurar la existencia de un árbitro. Finalmente, los costos de transacción son la suma de los costos ex-ante y los costos ex-post.

El análisis de los costos de transacción, y las implicancias que ellos traen aparejados, puede ser útil para el planteo de la reforma del Estado. En particular puede ser útil para la generación de grupos que apoyen políticamente la reforma y para generar acuerdos creíbles en pos del logro del consenso. Así como la existencia de costos de transacción explica la existencia de organizaciones en un sistema económico, también puede explicar la aparición de grupos de interés que apoyen la reforma. A su vez, dada la imposibilidad de establecer contratos completos, no es posible firmar acuerdos creíbles durante la reforma y por ello la misma puede colapsar.

En primer lugar, la existencia de costos de transacción puede generar una asimetría de poderes entre distintos grupos de interés, que lleve a un arreglo institucional subóptimo. Supongamos que existen dos grupos involucrados, uno pequeño y cohesionado que es el que perdería con los cambios propuestos; otro, mayoritario y atomizado que sería el que gana con la reforma. Podría alcanzarse un equilibrio subóptimo desde un punto de vista social, si la mayor cohesión dota al grupo pequeño de un mayor poder de acción en contra de la reforma. ¿Por qué el grupo mayoritario no se une para aumentar su poder?. La existencia de costos de transacción altos puede constituir una explicación adecuada. Para evitar ello la política pública podría incentivar la formación de grupos que apoyen la reforma (pero no lo hacen porque es costoso organizarse) y la incorporación creciente de los individuos de dichos grupos en el proceso de definición de la reforma, de manera tal que aumente la motivación a participar y defender el proceso de cambio.<sup>132</sup>

En segundo lugar, la disociación temporal entre costos y beneficios para las partes involucradas, conjuntamente a la imposibilidad de generar acuerdos creíbles, hará que sea políticamente más costoso plantear la reforma. Supongamos, en este caso, que en la reforma están involucrados dos grupos de tamaño y grado de cohesión similar. Con la reforma, el primero sólo tiene beneficios a largo plazo, mientras el segundo sólo tiene costos a corto plazo. Además, los bene-

---

<sup>132</sup> Por ejemplo, el fomento a la creación de asociaciones de consumidores dándoles lugar dentro de los entes reguladores.

ficios descontados del primer grupo superan a los costos del segundo y existe un mecanismo de compensación establecido; por ejemplo: impuestos al primer grupo para dar subsidios al segundo, de modo que los dos grupos salgan beneficiados. Si no existe la posibilidad de contar con un compromiso creíble por el cual el gobierno garantiza el establecimiento efectivo del esquema de impuesto-subsidio preestablecido, el segundo grupo intentará trabar la reforma y el primero no intentará defenderla, aún cuando ésta sea socialmente deseable y termine beneficiando a ambos grupos. La solución a este problema dependerá de la capacidad del gobierno de aumentar la credibilidad; es decir, que la promesa del gobierno se transforme en un contrato válido.

En conclusión, para facilitar la instauración de determinadas reformas, deberían bajarse los costos de transacción para los grupos que se deseen favorecer y aumentar los costos para los que no apoyan la reforma. Asimismo, para que el gobierno pueda asumir compromisos creíbles, la reforma debería ser concebida como una política de Estado.

### 1.3. LA IMPLEMENTACION DE LA REFORMA: EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA

Luego de la definición global del cambio, la reforma debe ser implementada por la burocracia. En ciertos casos, ésta es la encargada de tomar decisiones y en otros es la encargada de ejecutar las decisiones tomadas por otros agentes del subsistema político. De este modo se transforma en un canal utilizable para llevar adelante la reforma del Estado y por ello su desempeño es clave.

El centro del análisis del Institucionalismo Tradicional está constituido por el estudio de las relaciones de agencia,<sup>133</sup> o problema principal-agente, que pueden existir en el interior de la burocracia y entre la misma y ciertos agentes externos. Por ese motivo se plantea el establecimiento de sistemas de incentivos que no son otra cosa que instituciones, básicamente se parte de una situación en la que existe un “jefe” -principal- que está interesado en que su “subordinado” -agente- realice cierta tarea. El núcleo del problema es que el subordinado no tiene la misma motivación que su jefe para hacer la tarea encomendada, en

general, porque hacer dicha tarea implica un esfuerzo mayor al que él, por si mismo, le dedicaría. Al mismo tiempo, se supone que el jefe no puede controlar al subordinado directamente todo el tiempo y, por lo tanto, sin un esquema de incentivos adecuado, este último realizará un esfuerzo menor al óptimo.

Para lidiar con los problemas de agencia se propone el armado de arreglos institucionales adecuados, como generar buenos sistemas de incentivos. Estos son instituciones que originan conductas sin la necesidad del control directo, ni de que, a priori, el agente esté completamente de acuerdo con los intereses del principal. Por ejemplo, establecer remuneraciones por resultados, en lugar de por tiempo de trabajo, otorga incentivos favorables al aumento del esfuerzo. Evidentemente, las cuestiones a contemplar son numerosas y muchas veces ciertos arreglos institucionales tienden a mejorar algunos aspectos pero a empeorar otros.

Las relaciones principal-agente existen a lo largo de toda la “cadena de mando” político-social-burocrático: por ejemplo, los votantes son los principales de los políticos -gobierno y oposición-, estos en el gobierno son principales de la burocracia y dentro de ellos existen fuertes problemas de agencia. En general, la configuración del subsistema político tiende a solucionar (con mayor o menor perfección) los problemas de agencia que existen afuera de la burocracia, pues en última instancia, son los “reclamantes residuales del sistema”: si realizan malas gestiones serán castigados por el voto. Por supuesto, que la mayor o menor perfección de cada sistema es fuente de un gran debate.<sup>134</sup> Para simplificar, dividamos los problemas de agencia en dos: los que existen entre la burocracia y el gobierno y los que existen dentro de la misma burocracia.

En el primer tipo de problema, el punto importante es determinar cómo el gobierno puede hacer que la burocracia implemente sus “órdenes” de manera adecuada. El gobierno, dentro del subsistema político, es el que toma las decisiones y es la burocracia la que las implementa en el verdadero sentido de la palabra. En ese proceso de implementación puede ocurrir que se sobredimensione el presupuesto (lo que haría más costosa la reforma) o también pueden ocurrir desviaciones con respecto a los objetivos del gobierno.

El sobredimensionamiento proviene de los propios objetivos de la burocracia: los burócratas buscando aumentar su propio presupuesto,<sup>135</sup> generan nuevos proyectos, programas, etc.. El presupuesto extra podría

<sup>133</sup> Relaciones de agencia son aquellas relaciones en las que un principal (jefe) tiene como objetivo lograr que un agente (empleado) se esfuerce óptimamente, en donde éste último tiene incentivos opuestos al del principal.

<sup>134</sup> Molinelli (1999) desarrolla una síntesis del estado del debate existente en este sentido. (En Pinto, 1994)

<sup>135</sup> Mueller (1996).

ser utilizado para lograr mayores salarios, más beneficios no pecuniarios (espacios de poder, autos, viajes), más ocio (menos trabajo para tener mayor personal), entre otros beneficios.<sup>136</sup>

Dado que la reforma del Estado es implementada por la burocracia, estas cuestiones deberían ser contempladas por el gobierno para evitar el incremento innecesario del costo de la reforma. En este sentido ciertas reformas fiscales y de administración financiera pueden ser útiles: implementar reglas macro-fiscales, cambiar la forma de presupuestar (presupuestos por programas y presupuestos plurianuales) y modificar la contabilidad de las partidas para hacerlas más transparentes.

Los desvíos respecto de los objetivos del gobierno también se producen, una vez más, porque quienes implementan las órdenes no tienen los suficientes incentivos a maximizar su esfuerzo. Esto puede solucionarse si el gobierno ejerce un control ex-post, premiando los éxitos y castigando los fracasos. Pero a veces esto no basta. Por ello, una parte de la literatura ha propuesto el uso de controles ex-ante, esto es, de esquemas de incentivos que generen comportamientos apropiados.<sup>137</sup>

Dentro del segundo tipo de problemas de agencia – los existentes dentro de la burocracia- dependen en forma determinante de cada caso especial: las relaciones de agencia entre un funcionario público de alto rango y sus superiores tiene características distintas a las que existen, por ejemplo, entre los maestros y un director de escuela, porque las actividades son diferentes y las motivaciones también. Por ello, los esquemas de incentivos que necesita enfrentar cada agente, dependerán crucialmente de cada caso.

Para el Institucionalismo Tradicional este punto es de vital importancia, porque determina el aumento de eficiencia de los organismos. La utilización de esquemas de incentivos ex-ante puede llevar a resultados diferentes a los que se alcanzarían utilizando un método de control ex-post y, a su vez, la importancia de la restricción informativa puede alterar la estrategia óptima para encarar la reforma.

<sup>136</sup> Las presiones pueden provenir también de alguno de los poderes del gobierno -Legislativo o Ejecutivo- o de distintos grupos de interés. En este sentido, podría pensarse que los grupos de interés buscan aumentar su bienestar a través del ejercicio de presión -sobre la burocracia o el gobierno- para el logro de exenciones impositivas, el aumento del nivel de subsidios que reciben o, en general, la obtención de regulaciones favorables. Como los beneficios para unos, implican costos para otros, habrá un equilibrio en el que la presión a bajar impuestos es igual a la presión a aumentar subsidios (Becker, 1985). No se dice si ese equilibrio es o no óptimo.

<sup>137</sup> Moe (1998).

## 2. LOS APORTES DEL INSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

El Institucionalismo Latinoamericano realiza algunas prescripciones más específicas para la región, que las que brinda el Institucionalismo Tradicional y, en este sentido, resulta un complemento. Dado que su análisis es específico, logra delinear qué restricciones rigen y qué políticas deben ser llevadas a cabo en Latinoamérica. Por supuesto que dichas prescripciones siguen siendo generales. Apelando a la lógica del Institucionalismo Tradicional, cada sector debería ser reformado conforme a su situación particular en el momento y espacio particulares.

En este apartado se analizarán primero algunas restricciones que surgen del subsistema político, porque es allí donde nace la reforma y luego otras que tienen que ver con cuestiones de índole económica. Por último, se analizará qué propone esta parte del enfoque institucionalista para la reforma a nivel burocrático, dado que es la burocracia la que va a implementar en última instancia el proceso de reforma.

### 2.1. EL SISTEMA POLITICO COMO RESTRICCIÓN

Este enfoque sostiene que el subsistema político en los países latinoamericanos presenta dos problemas que pueden operar como restricciones a la reforma: la gobernabilidad política del cambio y el problema de crisis de representatividad de los partidos. Estas constituyen restricciones, pues el gobierno tiene una capacidad limitada de influir sobre ellas en el mediano plazo.

El cambio en las instituciones está directamente relacionado con la viabilidad política de llevar adelante la reforma de las leyes, estatutos, reglamentos -instituciones formales- que configuran el comportamiento de distintos sistemas.<sup>138</sup>

<sup>138</sup> Preocupados por el problema de la gobernabilidad, algunos autores han desarrollado algunos indicadores para medir el problema: la indisciplina –medida por los esfuerzos que realizan los ciudadanos para influir en las decisiones políticas mediante métodos ilegales o violentos-; la inestabilidad –medida por el fracaso de la clase dominante para mantener su posición de poder-; la ineficacia –medida por la incapacidad de políticos y burócratas para alcanzar los objetivos deseados-; la ilegalidad –medida como los esfuerzos de ciertos sectores para evadir restricciones legales-(Schmitter, 1988); el grado de la calidad de la burocracia -para garantizar el liderazgo para el cambio-; el compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno; el entorno institucional en el proceso de definición de políticas; el sistema de partidos; el fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política; la orientación y el comportamiento de la economía.

La reforma del Estado se hará con una lógica distinta, según cuál sea el grado de gobernabilidad.

Si existe un alto nivel de gobernabilidad, la reforma deberá hacerse buscando legitimidad a través de negociaciones, pactos políticos, concertación social. Utilizando políticas horizontales (negociando entre distintos grupos) y transparentes (definiendo objetivos claros y recursos comprometidos con dichos objetivos), mediante la aprobación de leyes. Estos métodos parecen ser apropiados para las denominadas reformas de segunda generación.

Si existe baja gobernabilidad y la reforma es indispensable, se deberá apuntar a lograrla a través de políticas de concentración y centralización verticales –sin recurrir a la negociación– y, en general, reservadas para afectar las expectativas. El mecanismo institucional será el Decreto del Poder Ejecutivo en lugar de la ley del Congreso.<sup>139</sup> Estos métodos son característicos de reformas en las que domina la urgencia. Tampoco se puede definir una relación causal, porque en esos períodos la gobernabilidad es baja y porque las reformas que se realizan de urgencia no suelen necesitar de un gran debate en la sociedad. La crisis de representatividad también puede plantear una restricción para la reforma. La participación de los ciudadanos en el proceso de reforma depende, en gran medida, de la comunicación que exista entre los grupos de la sociedad, debido a que esto conlleva al descubrimiento de intereses comunes y a una acción directa para satisfacerlos. De esta manera, el rol de la sociedad civil y de los partidos políticos, es clave. La forma en que tradicionalmente los partidos políticos han interactuado con el resto de los actores sociales, se encontraría en la actualidad bajo un proceso de crisis de representatividad,<sup>140</sup> por lo que mecanismos que reencausen esta relación adquieran gran utilidad.

Esta crisis se define por la reducción en las bases de identificación social de los aparatos partidarios tradicionales, ligada a la pérdida de espacio de la base partidaria como puente entre representantes y representados.

Los factores que llevaron a esta crisis parecen ser:

- La creciente resolución de conflictos prescindiendo de los partidos:<sup>141</sup> esto puede ser explicado por la larga historia de regímenes no democráticos y por algunos problemas de corrupción;

- La masificación de los medios de comunicación social, que comenzaron a cumplir parte del rol otrora asignado a las bases partidarias: esto se explica por la creciente injerencia de los medios en la vida diaria de las personas, así como por una falta de respuesta rápida de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para la resolución de conflictos;
- La creciente estratificación social que induciría una mayor volatilidad en los votos produjo una merma en la base social de los partidos.<sup>142</sup>

A favor de una mayor representatividad dentro de las decisiones del Estado, se destacan los procesos de descentralización de las decisiones de asignación de los bienes públicos y las atinentes a su financiamiento, ya que es más fácil generar mecanismos para la participación ciudadana en ámbitos donde las decisiones se toman más cerca del ciudadano.

Estas consideraciones deben ser tenidas en cuenta por los hacedores de políticas. La ingobernabilidad y la crisis de representatividad pueden hacer fracasar la reforma del Estado. La primera, porque impedirá la implementación de las medidas –que no serán acatadas–; la segunda, porque puede interferir entre la reforma definitivamente impulsada por los representantes, los deseos y necesidades del ciudadano común y por ello, es probable que carezcan de legitimidad social y sean rechazadas o resulten inadecuadas para el desarrollo.

## 2.2. LAS RESTRICCIONES BASICAS DE MERCADO

La experiencia latinoamericana mostró cuán importante es el respeto por las restricciones macroeconómicas básicas. En este sentido el Institucionalismo Latinoamericano sostiene que la reforma debe ir acompañada por una cuidadosa búsqueda de la gobernancia de cada país y en ese rumbo la creciente integración económico y financiera introduce nuevas restricciones a las políticas y a la capacidad de reforma.

Se dice que existe gobernancia si el gobierno posee las condiciones técnicas, administrativas y financieras para ejecutar las decisiones que toma. Por ello, es importante que la reforma del Estado no lleve al mismo a una crisis fiscal, si bien es cierto que algunos cambios no son costosos, como los cambios en ciertas leyes, también es cierto que otros sí lo son, como la capacitación del personal.

<sup>139</sup> Zuleta Puceiro (1994).

<sup>140</sup> Malamud (1994), Zuleta Puceiro (1994).

<sup>141</sup> Schmitter (1992).

<sup>142</sup> Malamud (1994).

En este sentido hay un mayor consenso en que el Estado debe ser más fuerte y más reducido.<sup>143</sup> La fortaleza reside principalmente en la delimitación de las áreas de acción. En general, se sostiene que la producción de bienes y servicios debe ser privatizada, que la producción de servicios sociales y científicos debe ser terciarizada, mientras que las actividades remanentes deben ser mantenidas en la órbita estatal. A las actividades clásicas planteadas por A. Smith –defensa, seguridad e infraestructura básica– se le suman la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, la regulación de los servicios públicos y el control de las actividades a terciarizar.

Una segunda restricción tiene que ver con los nuevos límites que impone la creciente interacción de los países. La expansión de los flujos de capital, la deslocalización de unidades productivas, el derrumbe de las fronteras geográficas económicas, políticas y culturales están delineando un escenario de política distinto.<sup>144</sup> Todas estas cuestiones están aumentando la movilidad de los factores productivos y con ello disminuye la capacidad del Estado de recaudar: la posibilidad de gravar al capital ha disminuido fuertemente conforme crecía su movilidad, lo mismo ocurre con el trabajo muy calificado. Esto no quiere decir que se deba intentar atacar dicha movilidad, que de hecho aumenta la eficiencia y el bienestar, sino más bien que deben buscarse formas alternativas de financiamiento, en particular de otros impuestos que sin ser distorsivos, sean de más fácil recaudación.

Por otro lado, la propuesta de retiro del Estado de las áreas productivas, para aumentar la gobernancia, es concordante con la necesidad de una mayor competitividad; por ejemplo, la privatización de algunas actividades, reguladas de manera adecuada, podría hacer disminuir el costo de ciertos bienes no transables utilizados por los exportables y de esa manera aumentar la competitividad de los mismos. Asimismo, una reforma del Estado que mejore el entorno microeconómico, que aumente la eficiencia en el gasto, que disminuya la evasión y el peso de los impuestos distorsivos, etc., operaría en el mismo sentido.

### 2.3. LA MEJORA EN LA ORGANIZACION DE LA BUROCRACIA PUBLICA

El Institucionalismo Latinoamericano, además del énfasis que pone en la incorporación de la sociedad civil al proceso de reforma, en la necesidad de lograr una mayor competitividad y un mayor grado de gobernancia, plantea una última cuestión: la forma de organizar a la burocracia pública. Esto es particularmente relevante pues la burocracia pública es el canal natural de la reforma.

Actualmente, la mayor parte de los organismos públicos de la región mantiene el esquema organizativo de tipo burocrático (Cuadro N° 22),<sup>145</sup> aunque se están comenzando a realizar algunos cambios.

---

<sup>143</sup> Bresser Pereira (1998) y Oszlak (1994a).

<sup>144</sup> Zuleta Puceiro (1994).

---

<sup>145</sup> Bresser Pereira (1996).

## CUADRO N° 22 EL MODELO BUROCRATICO

Los principales ejes sobre los que funciona el modelo jerárquico burocrático ideal son:<sup>146</sup>

- Conformación de unidades especializadas desde las cuales la organización financiera y técnica fluye hacia arriba, abajo y transversalmente. Las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y las decisiones se delegan a un nivel apropiado.
- El personal es empleado sobre la base de su capacidad y méritos. La remuneración es fijada de acuerdo a escalas preestablecidas así como también son fijadas las reglas para la contratación, despidos y ascensos.
- Los presupuestos son previstos de manera exacta y los sistemas financieros controlan que los gastos se efectúen de acuerdo a ellos.
- Los registros son precisos y los procedimientos están codificados.
- Adicionalmente, la estabilidad de los funcionarios es una característica de este modelo: fue una forma de defender a los funcionarios del manejo político.

Fuente: elaboración propia

Como alternativa al modelo burocrático, el Institucionalismo Latinoamericano propone que las instituciones que configuran el comportamiento de la administración pública, se organicen básicamente de acuerdo al modelo gerencial.<sup>147</sup>

La propuesta para cambiar hacia un modelo gerencial se apoya en la idea de que el mismo es más versátil y flexible que el burocrático. En un principio, el modelo burocrático funcionaba bien, pero a medida que fue aumentando la complejidad de las actividades y el Estado expandió su tamaño, se fueron dictando cada vez más normas y reglas, que lo transformaron en un modelo rígido, ineficiente e incapaz de prestar servicios a los más necesitados. A medida que el Estado se fue expandiendo, las normas que regían el comportamiento de la burocracia se transformaron en restricciones, en parámetros que le quitaron flexibilidad al sector público, que aumentaba su ineficiencia cada vez más. Por ejemplo, la excesiva estabilidad de los empleados públicos implica un costo que impide la adecuación de los cuadros de funcionarios a las necesidades reales del servicio, al tiempo que hace inviable la implantación de una administración pública eficiente, basada en un sistema de incentivos y punitivos.

El modelo gerencial centra sus cambios en cuatro premisas: orientación al “cliente-ciudadano”, descentralización en la toma de decisiones, descentralización en la ejecución de políticas y control por resultados.

El primer cambio que se propone, comprende tanto a la cultura como a la forma de pensar las políticas: debe existir una mayor orientación de la acción del Estado hacia el ciudadano-usuario. El informar y escuchar a los clientes del sector público, permite a los gobiernos conocer las necesidades y opiniones de los ciudadanos. En este sentido, el cambio en la forma organizativa no sería ajeno a un cambio en el grado de descentralización fiscal del país.

Para aumentar la versatilidad de las organizaciones públicas y de la administración pública, se deben separar los órganos decisores de las unidades ejecutoras. Los primeros tendrían una mayor centralización que los segundos.

Por el lado de la toma de decisiones, a pesar de que permanecerían más centralizadas que su ejecución, se propone la reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en sus niveles inferiores, permitiéndole tomar decisiones más adecuadas, ya que estos niveles se encuentran más cerca del problema. Algunas decisiones deben ser también descentralizadas.

Se distinguen dos tipos de unidades descentralizadas: las agencias ejecutivas que realizan tareas exclusivas del Estado y las agencias sociales, que desarrollan prestaciones sociales y científicas de carácter competitivo. Las segundas son aquellas organizaciones pertenecientes a la denominada “sociedad civil”. En este sentido, se propone una mayor terciarización de las actividades del sector público.

La descentralización de la ejecución y la descentralización parcial de la toma de decisiones,

<sup>146</sup> Burki y Perry (1998a).

<sup>147</sup> Bresser Pereira (1996).

debe ser acompañada a través del control de procesos y resultados, dejando de lado el control de los procesos estandarizados propuesto por el modelo burocrático.

En cuanto a los contratos de gestión con la sociedad civil -básicamente ONGs-, también se pone énfasis en el control de los resultados a través de los compromisos de gestión (en lugar del control de procedimientos) utilizando indicadores de desempeño claros y operativos y formación de cuasimercados con competencia administrada, consistentes en la generación de competencia en el otorgamiento de contratos, a través de procesos de licitación -donde su periodicidad dependa de los costos hundidos en que incurra la organización adjudicataria-.

Sin embargo, con el mero cambio de modelo organizativo no basta. La reforma del Estado será

implementada por aquellos individuos que participan de la administración pública. Para el Institucionalismo Latinoamericano el problema de cómo se forman los recursos humanos que ingresan en la administración pública, se hace central. Es muy necesario el fortalecimiento y el aumento de la autonomía de la burocracia estatal -esta última organizada en carreras-, así como la valoración de su trabajo técnico en participación con otros sectores de la sociedad, para la formulación y gestión de políticas públicas. Para la mejora en la calidad de recursos humanos, este enfoque realiza algunas propuestas (Cuadro N° 23). También sostiene que debe desterrarse la cultura del mínimo esfuerzo y el temor al cambio: reformas espectaculares y radicales no serán efectivas si no se produce concomitantemente un cambio cultural compatible.<sup>148</sup>

### CUADRO N° 23 COMPLEMENTANDO AL MODELO GERENCIAL: CAPACITACION Y CAMBIO CULTURAL

Las variables que se deberán manejar para lidiar con el problema de los recursos humanos en el sector público son: reclutamiento, promoción, evaluación, entrenamiento, estabilidad y responsabilidad.<sup>149</sup> Se reconocen tres formas a través de las cuales los gobiernos latinoamericanos han intentado modificar dichas variables:

- A través de la implementación de un número pequeño de posiciones claves: se apoya en el rol crítico de un reducido estrato de gerentes públicos (que en general no excede el 5% del total de personal de la administración central); a estos se les asignan posiciones técnicas determinantes.
- A través de la implementación de un cuerpo de elite: se conforma un cuerpo a través del reclutamiento de personas por medio de un proceso de selección estricto. Una vez aceptados en el cuerpo, los miembros de este grupo son destinados al asesoramiento, la coordinación o la conducción dentro de las diferentes áreas de la administración pública.<sup>150</sup>
- A través de la utilización de un sistema amplio de servicio civil: se requiere para su implementación de una reducción en el volumen del personal para establecer un sistema de financiamiento basado en el desempeño.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, el cambio de un modelo a otro, generará un cierto rechazo inicial principalmente por la tendencia a aferrarse a lo conocido<sup>151</sup> Sin embargo, a pesar de que los modelos presentados pueden parecer alternativos, no existe consenso acerca de ello. Para algunos autores el cambio implica el paso de un modelo a otro,<sup>152</sup> para otros<sup>153</sup> los dos modelos deben coexistir

en la administración pública: las instituciones burocráticas con la exigencia de concurso; o del proceso selectivo público, de carreras estructuradas y de un sistema de entrenamiento que debe ser conservado y, sobre todo, perfeccionado -sino implantado- aunque deben ser lo suficientemente flexibles como para no crear conflictos con la administración gerencial.

<sup>148</sup> Bello Janeiro (1998).

<sup>149</sup> Para un buen ejemplo de cómo este sistema se implementó en Argentina ver Oszlak (1994).

<sup>150</sup> Idem 149.

<sup>151</sup> García Delgado (1997).

<sup>152</sup> Burki y Perry (1998b).

<sup>153</sup> Bresser Pereira (1996).

## Capítulo 4

# Reforma institucional y reforma del estado en Argentina

Luego de dos procesos de reformas exitosos, la calidad de las instituciones en Argentina ha mejorado ostensiblemente. En el primero de estos procesos se recuperó al mecanismo democrático para regir la toma de decisiones sociales. En el segundo, por un lado se revirtió la desorganización económica vigente en los años previos, gracias a la implantación y el respeto de reglas claras de política económica, hecho que luego de décadas de intentos infructuosos, condujo a la estabilización de los precios; por otro lado, mediante la corrección de un gran número de distorsiones, se recuperó al mecanismo de mercado como rector de la asignación en la producción y utilización de bienes privados, lo que ha servido para impulsar la eficiencia dentro de dicho sector.

A pesar de estos avances, Argentina enfrenta hoy un nuevo conjunto de problemas: una elevada volatilidad dentro de las variables reales, elevados niveles de desempleo y desigualdad y la falta de competitividad agregada. Dichos problemas en parte se derivan de cambios en el contexto internacional asociados a la globalización (mayor inestabilidad financiera, mayores presiones competitivas y elevado riesgo de segmentación social), en parte se deben al sinceramiento, de problemas preexistentes (desempleo encubierto), causado por la segunda etapa de reformas y en parte devienen de rigideces institucionales introducidas por dicho conjunto de reformas (rigidez de las instituciones macroeconómicas necesaria para la estabilización). Estos hechos, independientemente de su causa, plantean la necesidad de nuevos cambios, cuyo tratamiento requiere de consistencia con las reformas precedentes.

La posibilidad de adoptar medidas tendientes a su solución enfrentan dos restricciones importantes: una restricción fiscal, que condiciona la disponibilidad de recursos públicos destinados a tales cambios y otra, que hemos denominado como restricción del punto de partida, la cual condiciona tanto la efectividad y eficiencia de las políticas públicas, como la capacidad del Estado de autoreformarse para corregir dichas falencias.

Si bien, el análisis de problemas y restricciones excede las consideraciones pura y exclusivamente institucionales, gran parte de su tratamiento implica importantes reformas en este terreno, que van desde cambios en la legislación hasta la modificación de pautas de comportamiento, especialmente las del

propio Estado. En especial, la gravedad y profundidad de las restricciones pueden ser atenuadas a través de la reforma de ciertas instituciones del Estado.

De este modo, luego de la transición democrática y el cambio en la organización económica, se plantea la necesidad de abordar un tercer proceso de cambios, cuyo eje es la “reforma del Estado”. Las medidas tendientes a la organización eficiente y definitiva de las relaciones federales, el perfeccionamiento del sistema de representación y la elevación de la eficiencia en el desempeño de la burocracia constituyen reformas indispensables para que el Estado, a través de sus políticas, pueda tanto mitigar los efectos de los problemas mencionados, como prevenirlos actuando adecuadamente sobre las fallas del mercado.

### 1. PROBLEMAS E INSTITUCIONES

En este apartado se busca conectar los problemas hallados en el Capítulo 1 con la reforma en ciertos “sectores” de la economía, para determinar cuáles son los próximos sectores a reformar. Ni las conexiones, ni las reformas dentro de cada sector son planteadas por el institucionalismo: el mismo sólo es un instrumento de análisis.

#### Volatilidad económica real

El término volatilidad económica se refiere en este trabajo a la existencia de importantes fluctuaciones en el producto (o en otras variables reales), en un período relativamente corto de tiempo. En particular, es especialmente importante, la capacidad de ajuste de la economía ante shocks externos al sistema.

Se puede decir que Argentina ha resuelto la volatilidad nominal, a costa de una relativamente alta volatilidad real. Esta se debe a dos factores distintos y, por ello, merecen tratamientos particulares y diferentes prescripciones de política. Por un lado, el problema de inflexibilidad que presentan las economías de tipo de cambio fijo y, por el otro, la mayor necesidad de políticas macro sanas (básicamente: manejo fiscal consistentes con la restricción presupuestaria y una fuerte regulación prudencial dentro del sistema financiero), como mecanismo para prevenir fluctuaciones en la confianza de los inversores, en la prima de riesgo, etc..



En primer lugar, parte de la volatilidad experimentada es producto del tipo de régimen cambiario y monetario elegido. Ante un shock externo negativo (caída en términos de intercambio, devaluación de algún socio comercial, pérdida de credibilidad, etc.) para suavizar el ciclo por sí sólo, el mercado debería realizar un ajuste a través de un aumento del tipo de cambio real.<sup>154</sup>

En un esquema de cambio fijo, dicho ajuste sólo podrá llevarse a cabo a través de una deflación (o de una inflación interna inferior a la externa) que, dada una determinada flexibilidad a la baja en los precios, podrá ser alcanzada a través de una recesión -más costosa cuanto menos flexibles a la baja sean los precios-.

Ahora bien, si la adecuación por el lado de los precios internos contiene costos en términos de recesión, cabe preguntarse ¿por qué razón algunos países deciden adoptar un esquema cambiario que basa su ajuste, ante shocks externos, en tal mecanismo?. La respuesta a tal interrogante debe ser buscada dentro de los beneficios asociados a este tipo de esquema cambiario, principalmente en términos de credibilidad, que lleva a una mayor estabilidad nominal.<sup>155</sup> Dado que, ante el objetivo de la estabilización nominal, las autoridades monetarias deben generar un compromiso creíble de que no van a aumentar súbitamente la oferta monetaria,<sup>156</sup> la forma menos costosa de hacerlo, es a través de la fijación del tipo de cambio nominal<sup>157</sup> -un indicador transparente y fácilmente verificable por todos los individuos-.

En Argentina, la volatilidad real es parte del costo a soportar como contrapartida de los grandes beneficios que el régimen de convertibilidad ha producido, en términos de estabilidad nominal y crecimiento económico. Esta regla, rectora de las políticas cambiaria y monetaria, difícilmente sea conveniente modificar, al menos en el corto y mediano plazo. Tal es-

quema debe, entonces, ser visto como una restricción institucional que establece un marco dentro del cual debe ser resuelto el problema de la volatilidad real y para ello es necesario considerar otros instrumentos de política.

Uno de los caminos señalados por diversos autores consiste en atacar la falta de flexibilidad generada por el sistema cambiario, mediante la reforma de ciertas instituciones, como por ejemplo a través de la modernización de las leyes laborales. Otros autores sostienen que la vulnerabilidad ante shocks es consecuencia de la falta de diversificación de las exportaciones (tanto en destinos como en cuanto a productos), ubicando a la falta de competitividad como causa de la volatilidad, a la vez que sostienen que la modernización de las relaciones laborales no resuelve por sí sola el problema competitivo.

Otro de los caminos, al margen de la discusión sobre flexibilidad, consiste en generar mecanismos capaces de atenuar los shocks externos, fundamentalmente a través de la estabilización de la demanda interna. Dada la restricción que rige sobre la política monetaria, todo el peso de la estabilización de la demanda interna recae sobre la política fiscal. Sin embargo, las posibilidades de desarrollar una política fiscal contracíclica se ven acotadas por la necesidad de contar con un manejo "consistente" con la restricción presupuestaria.

El segundo de los problemas enunciados se refiere a la fuerte demanda de políticas macroeconómicas y financieras consistentes, que impone el régimen económico argentino para salvaguardar la credibilidad y evitar la fluctuación en la confianza de los inversores, en el riesgo país y en el costo de endeudarse.

La literatura identifica tres condiciones para que un régimen de cambio fijo sea creíble:

- Las políticas actuales deben ser consistentes: no deben existir déficits fiscales crónicos financiados con emisión, pues los agentes descontarán una devaluación y correrán contra la moneda doméstica.<sup>158</sup>
- Las políticas deben ser consistentes intertemporalmente: si los déficits actuales no son financiados con emisión, de manera que no exista inconsistencia actual, pero son financiados con deuda, es posible que los individuos descuenten que en el futuro el gobierno emitirá -para pagar la deuda o para bajar los salarios reales- y entonces es probable que corran hoy contra la moneda desatando una crisis cambiaria.<sup>159</sup>

<sup>154</sup> Se utiliza la definición de tipo de cambio real más aceptada por la literatura: el tipo de cambio real entre dos países cualesquiera es igual al tipo de cambio nominal multiplicado por el precio internacional de los productos transables dividido por el precio (interno) de los productos no transables. Para una discusión detallada del tema ver Edwards (1989).

<sup>155</sup> Existen otros beneficios asociados a los regímenes de tipo de cambio fijo que están relacionados con el ahorro de costos de transacción e incertidumbre en el intercambio comercial: este tipo de análisis ha sido ampliamente desarrollado bajo el nombre de teoría de las Áreas Monetarias Óptimas. Ver Mundell (1961), McKinnon (1963), Krugman y Obstfeld (1995).

<sup>156</sup> Por ejemplo, para aumentar la inflación, bajar los salarios reales y así disminuir el desempleo.

<sup>157</sup> Ver Bruno (1991).

<sup>158</sup> Krugman (1979).

<sup>159</sup> El disparador de la crisis puede ser racionalizado de muchas maneras: por efectos contagio, por comportamientos manada, por profecías autocumplidas, etc. Ver Krugman (1998a).

• El sistema financiero debe ser sólido y deben preverse los mecanismos institucionales de acción disponibles para la autoridad monetaria ante una corrida bancaria: en particular, si esas dos condiciones no se cumplen, entonces ante la posibilidad de una corrida bancaria que obligue al banco central a emitir para inyectar liquidez en el sistema, se producirá un ataque especulativo contra la moneda.

Cuanto más rígido sea el sistema cambiario, mayor es la necesidad de contar con las condiciones anteriores (como forma de generar y mantener la credibilidad del sistema). En el caso de Argentina, la primera y tercera condición han sido subsanadas: la inconsistencia actual de la política fiscal ha sido abolida por la Ley de Convertibilidad, en tanto que las reformas efectuadas en el sistema financiero, luego del tequila han elevado su solidez en un grado significativo. En cuanto a la segunda condición, si bien se han efectuado avances significativos -los indicadores de deuda son sensiblemente mejores a los de 1989-, aún distan de ser los ideales, durante los últimos años han mostrado una desmejora (ver Cuadro N° 1). En este sentido existen algunas reformas que podrían elevar la credibilidad, para así atacar el problema de la alta volatilidad.

Debería buscarse solucionar el problema fiscal en forma permanente. Con este fin, Argentina ya ha instaurado una regla macro-fiscal:<sup>160</sup> la Ley de Solvencia Fiscal.<sup>161</sup> Por un lado, el cumplimiento de este tipo de reglas genera una mayor credibilidad, lo que puede redundar en menores tasas de interés y con ello en menores costos para el país y en mayores posibilidades de crecimiento. Por el otro, están generalmente acompañadas por fondos de estabilización: se acumulan recursos en el boom para gastarlos en las recesiones de manera de hacerlas menos pronunciadas. Dicho fondo tiene dos efectos positivos: primero, permiten contar con una herramienta para atenuar el ciclo, actuando sobre la demanda interna -acotando de este modo la volatilidad económica- y, segundo, permiten aislar a los recursos públicos de las fluctuaciones económicas -disminuyendo la posibilidad de problemas de caja en el sector público durante las crisis-.

Más allá de las condiciones para la estabilidad del esquema cambiario y con el propósito de atenuar la exposición del sistema a la inestabilidad financiera, diversos autores recomiendan evaluar la posibilidad de

instaurar controles de capitales (este tema es, de por sí, controvertido).<sup>162</sup> La evaluación debería sopesar los beneficios de una menor velocidad de movimiento en los capitales -y con ello una menor volatilidad del producto en el corto plazo- con los costos, en términos de eficiencia, que podría acarrear este tipo de regulación.

## Desempleo y desigualdad

Existen básicamente cuatro grandes cuestiones relacionadas con el problema del desempleo y la desigualdad:<sup>163</sup> la configuración del mercado laboral, el nivel (y la distribución) del capital humano en la sociedad, la existencia de rentas extraordinarias apropiadas por diversos grupos y el problema de la evasión impositiva.

En el primer caso, la modernización de la normativa laboral aparece como el núcleo de la discusión. La posición generalmente aceptada -ortodoxa- sostiene que la causa del desempleo fue principalmente un mercado laboral rígido, que no permitió que ajustasen los precios (costo laboral) a los fuertes shocks derivados de otras reformas o de cambios en el contexto externo que se vienen manifestando desde principios de los '90. Esto habría tenido dos consecuencias: por un lado, ante shocks adversos el ajuste se realizó a través del nivel de empleo; por otro, se asignaron ineficientemente recursos, pues el precio relativo observado por las empresas no era el que mostraba la abundancia factorial existente en la economía.<sup>164</sup>

Existen otras posiciones que sostienen que las regulaciones no son importantes al efecto de explicar el nivel de empleo, la dinámica del mercado laboral ante cambios exógenos.<sup>165</sup> Estas posiciones concentran su diagnóstico en el crecimiento económico y sostienen que una desregulación generalizada, causaría un daño mayor (inestabilidad, reducción de la demanda, inequidad).<sup>166</sup>

Opuesta a la corriente anterior, la posición ortodoxa sostiene que la rigidez del mercado laboral es prin-

<sup>160</sup> Las *reglas macro-fiscales* son básicamente las instituciones que determinan la manera de presupuestar, de contabilizar y de acotar ciertas variables (gasto, endeudamiento, déficit).

<sup>161</sup> Ley N° 25.152

<sup>162</sup> Por ejemplo, Krugman (1998) apoya la instauración de dichos instrumentos mientras que Sachs (1997) está en desacuerdo.

<sup>163</sup> Como ya fue aclarado, la desigualdad no es un problema en sí mismo sino que, lo que constituye un problema es la inequidad.

<sup>164</sup> BID (1998).

<sup>165</sup> Estas son representadas principalmente por la OIT y por la UNCTAD. Weller (1998).

<sup>166</sup> Debe aclararse que no se explicita el razonamiento por el cual se llega a ese resultado.

principalmente una fuente importante de inequidad: las normas de protección de los trabajadores han permitido aumentar la estabilidad en el empleo, pero la cobertura es baja y favorece a los individuos de mayores ingresos (posiblemente porque estos son más difíciles de sustituir). Asimismo, la existencia de un nivel de salario mínimo no ha sido efectivo para favorecer a los grupos más pobres.<sup>167</sup>

La prescripción principal es modificar las instituciones laborales. En este sentido deben analizarse cinco instituciones básicas: impuestos al trabajo, régimen de despido y forma de financiación del desempleo, nivel de negociación, organización y afiliación sindical y, por último, forma de elección de obras sociales.

Más allá de la confrontación en torno de la normativa laboral, existe acuerdo en que el principal problema (de largo plazo) en cuanto al desempleo y la inequidad es la desigualdad en la dotación de "capital humano" con que cuenta cada individuo (independientemente del estrato social en que nació) al momento de decidir ingresar al mercado laboral. Debe quedar claro que el término capital humano es un resumen de un amplio conjunto de elementos que encierra tanto habilidades innatas como adquiridas.

En relación al desempleo, una fuerza laboral con buenos niveles educativos será más difícil de sustituir por otros factores y tenderá a generar menores niveles de segmentación dentro del mismo mercado laboral.

La relación entre educación y equidad es directa: los individuos ricos tienden a gastar una mayor proporción de sus ingresos en educación que los pobres. Dado que el mercado de capitales es imperfecto,<sup>168</sup> si el Estado no hiciera nada<sup>169</sup> o la intervención fuera ina-

decuada, los hijos de los individuos pobres quedarían en desigualdad de oportunidades respecto a los hijos de los individuos ricos. Estos últimos tendrían la posibilidad de acceder a los empleos para los que se requiere mayor capacitación y, por lo tanto, los que están mejor remunerados. Se concluye entonces que el Estado debería tener algún tipo de intervención, especialmente con el objetivo de igualar oportunidades.

En cuanto a la política pública, surgen dos aspectos de especial importancia: la igualdad en el acceso a los servicios de educación y salud y, fundamentalmente, la "pertinencia", "cantidad" y "calidad" del servicio de educación. El acceso universal a estos sistemas constituye un elemento central para erradicar la pobreza y para favorecer la acumulación de capital humano y así propiciar el crecimiento económico.

En Argentina, con la educación existe cierto acuerdo acerca del rol del Estado en cuanto al financiamiento y gestión, al menos en los niveles de formación inicial y medio, el desafío radica en cómo elevar la calidad de estos servicios. Respecto de la educación superior el acuerdo no es tan marcado; persiste la discusión acerca de si este tipo de servicio debe ser de acceso irrestricto o restringido, en función de la capacidad de cada persona; libre o remunerado, combinado con esquemas de subsidio a la demanda y si el financiamiento debe ser presupuestario o provenir de personas que se hayan beneficiado con este tipo de formación. El debate y la generación de consensos sobre estos aspectos es una condición necesaria para diseñar las reformas de este sector. Dentro de la educación superior, el desafío reside en lograr una elevada "pertinencia" del tipo de formación generado, de modo que posea un alto valor productivo o cultural. La interacción entre la Universidad y su contexto regional, puede contribuir en este propósito.

En el caso del servicio de salud, el grado de conflicto depende del tipo del servicio que se considere: prestación o seguro de salud. Para la prestación del servicio de salud existe cierto acuerdo sobre un conjunto de principios básicos, tales como la importancia de que sea orientado a la prevención, la necesidad de coordinar la oferta de dichos servicios entre tipos de prestadores (públicos, privados y del tercer sector), la

mercado en la educación se centra en la posible existencia de externalidades positivas –es bueno para la sociedad que los individuos sepan leer, contar, razonar. Sin embargo, ciertos autores argumentan que tener los conocimientos básicos también es importante desde un punto de vista privado, con lo que aún sin intervención del Estado todos los individuos procurarían proveerse de una buena educación inicial -Stiglitz (1995)-, hecho que quitaría relevancia al argumento de la externalidad.

<sup>167</sup> BID (1998).

<sup>168</sup> Los individuos en general y los individuos pobres en particular no pueden utilizar su capacidad actual y su educación futura como garantía de repago de un posible préstamo para educarse.

<sup>169</sup> La principal justificación de intervención estatal, en lo que al sector educativo se refiere, se origina en problemas distributivos. No es claro que el mercado subprovea educación. Al menos no desde un punto de vista estrictamente teórico. El costo marginal de un alumno más no parece ser cero y la posibilidad de exclusión existe y es poco costosa de implementar. Así, la educación no es un bien público puro. Asimismo, se podría argüir que existen fallas informativas que generan problemas de subprovisión: la imposibilidad de prever perfectamente el futuro podría hacer que determinadas familias decidan no enviar a sus hijos al colegio. Sin embargo, en las sociedades modernas parece existir una marcada tendencia a invertir en los hijos -Friedman (1966), Becker (1964)-. El principal argumento que justificaría la intervención para solucionar una falla de

necesidad de buscar mecanismos de gestión que permitan elevar al máximo posible la eficiencia dentro de los prestadores públicos y la necesidad de contener la demanda en el nivel de atención indicado.

Para el seguro de salud la confrontación es mucho mayor. Tradicionalmente, este servicio ha sido prestado por el sistema de obras sociales, financiadas con cargas obligatorias al trabajo. Hoy, dados los problemas existentes en el mercado de trabajo, este tipo de financiamiento está siendo cuestionado por la excesiva presión que ejerce sobre el costo laboral y por el gran número de excluidos, producto de los elevados niveles de desempleo e informalidad laboral. Esto último, redundando en una fuerte presión sobre la demanda de prestación de servicios en los hospitales públicos. Dentro de las alternativas al esquema actualmente vigente, aparecen como casos extremos, por un lado, un tipo de sistema privado gestionado por aseguradoras privadas y financiado también en forma privada con el pago voluntario de los contratantes de tales seguros y por el otro, un tipo de sistema público, financiado por la vía presupuestaria.

Dadas las consideraciones antes vertidas, acerca de la incidencia del servicio de salud sobre la formación de capital humano y, por esta vía, sobre la equidad, el Estado debe, indefectiblemente, garantizar la universalidad del mismo. Ello hace impensable la vigencia de un esquema estrictamente privado, ya que los sectores de menores ingresos quedarían marginados del mismo. La presencia de financiamiento público dentro del servicio de salud para los sectores más humildes, resulta imprescindible en función de este objetivo. Sin embargo, este tipo de políticas están fuertemente limitadas por la restricción fiscal.

El tercer problema está relacionado con la apropiación de rentas extraordinarias por parte de ciertos grupos. La existencia de sectores con un fuerte poder de mercado lleva a la apropiación de rentas de carácter extraordinario, que, dado el ingreso nacional, hace disminuir la porción de ese ingreso que se lleva alguno de los factores productivos. Es más factible que sea el factor trabajo el que se vea más afectado, pues es el más inmóvil internacionalmente. Como las personas de menores ingresos reciben una mayor proporción de su ingreso en concepto de remuneración al trabajo, se afecta negativamente a la distribución personal, aumentando la desigualdad. El razonamiento anterior es blanco de varias críticas: primero, la renta no suele permanecer constante con lo que es posible que se incrementen las porciones absolutas que se lleva cada sector; en segundo lugar, no es simple separar la remuneración al capital de los beneficios extraordinarios: por ello, es difícil de comprobar

la hipótesis anterior en la práctica; en tercer lugar, si bien puede afectarse la igualdad, no es claro que se afecte la equidad. En el caso específico de Argentina la comprobación de la hipótesis anterior es aún más complicada pues, por ejemplo, los beneficios ganados por las empresas privatizadas podrían estar remunerando el riesgo implícito que existía -y en parte aún existe- de invertir en el país (una prueba de ello es que las primeras privatizaciones se hicieron en condiciones mucho menos favorables que las últimas).

Efectuado el proceso de apertura, que evidentemente ha acotado el poder de mercado de un amplio conjunto de sectores, la solución pasa por perfeccionar el aparato regulatorio. Establecer y ejecutar políticas adecuadas de defensa de la competencia y del consumidor (sobre todo en lo concerniente al control de fusiones y al control de los sectores monopólicos) y mejorar la regulación de los servicios públicos.

La cuarta cuestión a mejorar en la economía argentina, para atacar el problema de la desigualdad, es el de la evasión impositiva. La evasión es una fuente importante de desigualdad por varios motivos: en primer lugar, ciertos sectores -los evasores- se ven beneficiados a costa de otros -los no evasores-, en términos de la apropiación ilegal de rentas -el monto evadido-; en segundo lugar, al aumentar la evasión, se disminuye la capacidad de gastar del Estado y si se tiene en cuenta que una gran parte del gasto total es gasto social, se deduce que los más afectados serán los receptores de ese gasto social (en general, los individuos de menores ingresos). Por último, si la evasión se incrementa lo suficiente como para desequilibrar de manera permanente las cuentas públicas, el gobierno deberá recurrir a incrementos impositivos -apoyándose típicamente en impuestos regresivos de fácil recaudación- o bien a fuentes alternativas de financiamiento (endeudamiento, por ejemplo, que al generar incrementos en el riesgo país, eleva la tasa de interés interna y, con ello, los pagos al factor capital, incrementando la desigualdad).

La disminución de la evasión también pone en el centro de la escena a las instituciones. Este problema posee varias dimensiones:

- Una dimensión legal-judicial que realza el rol de aquellas instituciones que tienen que ver con el tamaño y la ejecución de las penas por evasión. Tanto la elevación de las penas como la eficacia del sistema judicial en la aplicación de las mismas, constituye una señal imprescindible para que el evasor sienta que se ha elevado el costo de evadir.
- Una dimensión federal, donde la coordinación entre administradores tributarios de diferentes jurisdicciones, tendiente a la armonización de procedi-

mientos y al perfeccionamiento de las bases de información, surge como un instrumento vital para la detección de tales delitos.

- Una dimensión administrativa, donde se realiza el rol de las instituciones que rigen el desempeño de cada una de las agencias administradoras de impuestos. Las mejoras en este sentido encierran desde el perfeccionamiento del esquema de incentivos para los fiscalizadores, hasta cambios tendientes a la simplificación de trámites y procedimientos.
- Y una dimensión cultural, ya que dadas las penas, aquellas instituciones tales como la escala de valores de los individuos, hacen que las personas sean más o menos propensas a cometer este tipo de ilícitos. Trabajar en forma sistemática para concientizar a la población de que la evasión de impuestos es un delito nocivo para la sociedad, constituye una tarea complementaria al resto de los cambios comentados.

### Falta de competitividad y eficiencia

La teoría tradicional sostiene que la competitividad relativa de un país en la producción de un determinado bien, depende principalmente de sus dotaciones y de cuán sanas sean sus políticas macro. En el primer caso, la teoría clásica de Heckscher-Ohlin demuestra que cada país exportará el bien que sea intensivo en el factor en que dicho país es abundante.<sup>170</sup> En el segundo caso, remarca la importancia de llevar adelante políticas macro sanas como forma de mantener un tipo de cambio real cercano a su nivel de equilibrio.<sup>171</sup>

Existe una posición distinta, complementaria a las anteriores, que sostiene que si bien las ventajas comparativas muestran qué es lo que al país le resulta más beneficioso producir y que las buenas políticas macro son necesarias, ambas no son, en modo alguno, suficientes para elevar el grado de competitividad de una economía. Se necesitan, además, condiciones microeconómicas adecuadas.

Estas condiciones micro, de cada empresa de la economía, dependen principalmente de cuatro factores: el contexto en que la firma compite, las condiciones de demanda que enfrenta la firma, las condiciones factoriales y la situación de las industrias relaciona-

das.<sup>172</sup> Esta visión pone el énfasis en la corrección de fallas de mercado y, por ello, realza el rol del Estado como complemento del mercado.<sup>173</sup>

En primer lugar, el *contexto en que la firma compite* depende de la configuración del mercado, del horizonte temporal de planeamiento y del grado de distorsión que introduzca el sector público. La configuración del mercado está directamente relacionada con el funcionamiento de las leyes de defensa de la competencia (en términos de evitar abuso de posición dominante, prevenir la fijación de precios en forma predatoria y realizar un efectivo control de fusiones). En general, esto traerá aparejado una mayor eficiencia y una mayor capacidad de competir, interna e internacionalmente. El horizonte temporal de planeamiento depende de la estabilidad en las reglas que enfrenten las empresas. Un mayor horizonte permite a las empresas realizar inversiones más acordes a sus necesidades y con ello aumenta su capacidad de competencia. Por último, las distorsiones que introduzca el sector público son función inversa de la eficiencia con que éste gasta y regula (y esto está relacionado principalmente con la eficiencia en la administración pública) y de la eficiencia del sistema tributario.

En segundo lugar, las *condiciones de demanda* que enfrenta la firma dependen de la amplitud de los mercados. La amplitud del mercado interno tiene dos dimensiones:

Una cuantitativa, que está determinada por el tamaño del país y por el tipo de sistema tributario que prevalece.

Otra cualitativa, que viene dada por la continua necesidad de mejorar la calidad de los productos. Si bien esta será básicamente función de la idiosincrasia de los consumidores, la política pública puede influir a través de buenos sistemas de marcas y patentes, que introduzcan incentivos para competir por la calidad, como mediante un buen sistema de defensa del consumidor, que genere la capacidad de reclamar más calidad.

La amplitud del mercado externo es función de variables exógenas (tamaño del país, ubicación geográ-

<sup>170</sup> Para una explicación sencilla del teorema ver Krugman (1995).

<sup>171</sup> Para una discusión profunda del efecto de las políticas macroeconómicas inconsistentes sobre la competitividad ver Edwards (1989).

<sup>172</sup> Porter (1999).

<sup>173</sup> En palabras de Porter (1999): "El gobierno juega un rol fundamental en el desarrollo económico, porque afecta en muchos sentidos el ambiente en el que se desarrollan los negocios. El gobierno modela las condiciones factoriales a través de políticas de entrenamiento e infraestructura. La sofisticación de la demanda interna depende del marco regulatorio existente y de la apertura al comercio internacional".

fica en el mundo, etc.) y de variables que define el gobierno, principalmente la política comercial (apertura, infraestructura institucional de soporte a las exportaciones) y el sistema tributario. Una mayor apertura generará mayores posibilidades de competir (a través de los incentivos estáticos y dinámicos ya comentados en el Capítulo 1) y un sistema tributario adecuado actuará en el mismo sentido, principalmente en lo referido a la devolución en tiempo y forma de impuestos al consumo a los exportadores.

En tercer lugar, las *condiciones factoriales* dependen de:

- La disponibilidad de recursos naturales. Una elevada disponibilidad de dichos recursos requiere de importantes inversiones de largo plazo, por ello es especialmente importante la estabilidad de las reglas de juego. Asimismo, existe la posibilidad de incentivar la inversión en este tipo de actividades a través de distintos sistemas.
- Los recursos humanos existentes y la capacidad de asignar eficientemente los mismos, más capital humano y menores distorsiones en el mercado laboral se tornan indispensables para ser más competitivos.
- La infraestructura física e informativa en la que pueda apoyarse para producir y comerciar. Este es claramente un ámbito en el que la política pública es determinante, simplemente porque este terreno está dominado por la existencia de indivisibilidades. En general, el sector privado no tiene incentivos para encarar los proyectos de infraestructura necesarios, debido a los altos costos hundidos, pero aún cuando lo hiciera, se subproveería el bien en cuestión.<sup>174</sup>
- Por último, la *situación de las empresas e industrias relacionadas*, inciden tanto en el costo como en la disponibilidad de insumos. En el primer caso, la falta de competencia en determinados sectores implican mayores costos para los sectores relacionados. En particular, los monopolios naturales, típicos en la provisión de bienes y servicios públicos utilizados por gran parte de la cadena productiva, constituyen un sector que se mantiene ajeno a la disciplina del mercado y, consecuentemente, la licuación de rentas extraordinarias no está garantizada sin la presencia de instituciones adicionales. Para ello, existe un amplio consenso en que la producción de estos bienes debe estar en manos privadas y que la responsabilidad de la regulación de esos mercados recaiga sobre el Estado.<sup>175</sup>

Algunos autores sostienen que la política pública puede cumplir un rol estratégico coordinando las empresas de manera que ciertos encadenamientos,

tanto horizontales como verticales (clusters), existan y funcionen más eficientemente de modo que la complementación vertical permita generar cadenas de agregación de valor y la complementación horizontal brinde una masa crítica de producción, necesaria para acceder al mercado externo. Esta visión establece un rol adicional para el Estado, a través de la implementación de políticas activas de incentivo a las PyMEs, a las exportaciones o a las economías regionales.<sup>176</sup> Esta posición, en cierto sentido, se contrapone a la tendencia generalmente aceptada, ortodoxa, que propone la intervención en este campo sólo por una cuestión de eficiencia, las políticas de apoyo a PyMEs deberían concentrarse principalmente en solucionar fallas de mercado, principalmente fallas informativas o problemas tecnológicos.

En conclusión, existe algún grado de consenso de que la competitividad y la eficiencia están principalmente relacionadas con el desempeño del mercado laboral, la eficiencia del sector público y del sistema tributario, la calidad del sistema educativo y con la regulación tanto de los servicios públicos, como de defensa de la competencia y de los consumidores. A su vez, cobra importancia la idea de que el sector público debe compensar al mercado donde este no opera adecuadamente y debe mejorar su propia eficiencia con el objetivo final de que la economía acceda a mayores niveles de competitividad.

## 2. RESTRICCIONES Y REFORMA DEL ESTADO

Buena parte de las reformas necesarias para solucionar los problemas analizados en la sección precedente, enfrenta serios condicionantes que se derivan de dos restricciones fundamentales.

La primera es de tipo fiscal e impide disponer de todos los recursos necesarios para realizar ciertas reformas (por ejemplo, educativa), a pesar de que estas puedan ser rentables, sus beneficios serían de largo plazo y sus costos deben ser enfrentados en el corto plazo. Esta situación choca con la restricción que enfrenta el sector público en el financiamiento.

La segunda restricción fundamental es la del punto de partida. Como se ha expuesto a lo largo del trabajo, en un proceso de cambio institucional inducido por el sector público, la voluntad de reforma (aún en el caso en que responda a la presión popular) debe ser decidida en el subsistema político, para luego ser implementada por la burocracia. Ciertas imperfecciones en

<sup>174</sup> Layard y Walters (1978).

<sup>175</sup> Stiglitz (1998).

<sup>176</sup> CEPAL (1995).

el proceso de representación pueden neutralizar o dilatar transformaciones orientadas a elevar el bienestar social. Por otro lado, la impericia o el desvío de objetivos dentro de la administración pública, puede dar por tierra con buenos cambios impulsados desde el subsistema político.

Ambas restricciones son interdependientes ya que el costo y los beneficios de las reformas depende de la eficiencia con que sean implementadas. La restricción fiscal puede también ser la causa del deterioro en la calidad de la administración. La lucha por atenuarlas es el núcleo de la reforma del Estado y, a su vez, es el centro de la reforma institucional.

### Restricción fiscal

La mejora de los sistemas de educación y salud implica que el sector público incurra en cuantiosos gastos en el corto plazo para asegurar el crecimiento en el largo plazo. La reforma del sistema tributario, orientada a aumentar su eficiencia y estabilidad, podría inhibir al gobierno de apropiarse de los recursos necesarios para cerrar el déficit en el corto plazo.

Sin embargo, ciertas reformas permitirían atenuar esta restricción, entre ellas se pueden mencionar las medidas orientadas a reducir la evasión, a alcanzar el ordenamiento de la cuestión fiscal interjurisdiccional, así como lograr la reducción de la prociclicidad del presupuesto.

Con respecto al problema de la evasión, su solución comprende reformas en diversos campos. Aquellas que incrementen la capacidad que tienen los administradores de impuestos para generar un riesgo perceptible sobre los contribuyentes incumplidores, aparecen como un mecanismo idóneo orientado a este objetivo.<sup>177</sup> Esto significa que no sólo debe mejorarse la habilidad para detectar incumplimientos, lo que encierra reformas en el terreno de la administración tributaria, sino que fundamentalmente debe mejorarse la posibilidad de sancionarlos adecuadamente. La necesidad de aplicar sanciones “efectivas y rápidas”, traslada parte de la responsabilidad a la rigurosidad del marco legal y a un buen funcionamiento del sistema de justicia.

En el ámbito tributario se debe avanzar en dos sentidos, en la armonización interjurisdiccional tanto de la política como de la administración tributaria y en el perfeccionamiento de la gestión hacia adentro de cada una de las agencias recaudadoras de impuestos.

Es imprescindible armonizar las tareas contra la evasión emprendidas desde los diferentes niveles de gobierno, lo que plantea la necesidad de una institución que opere como instancia de coordinación efectiva entre jurisdicciones. La revisión de la asignación de potestades tributarias puede rendir frutos en el mismo sentido; la descentralización de algunos tributos (bienes personales, por ejemplo) hacia las jurisdicciones provinciales, puede elevar el potencial fiscalizador del Estado. En cuanto al perfeccionamiento de la gestión dentro de las agencias administradoras de impuestos, además de las mejoras que se puedan introducir dentro de la estructura de incentivos de los fiscalizadores, un campo de acción fructífero se encuentra en la simplificación de trámites para los contribuyentes (que reduce los costos de pagar impuestos).

El reordenamiento de la cuestión fiscal interjurisdiccional también es el instrumento por excelencia a fin de mejorar la calidad del gasto, a través de la elevación de la responsabilidad fiscal de todos los niveles de gobierno. Debe tomarse conciencia que un mal uso de recursos en una jurisdicción perjudica al resto. De este modo, el diseño de reglas que favorezcan un uso apropiado de los recursos y motiven una responsabilidad común respecto de la situación fiscal del consolidado, puede contribuir a disminuir las presiones sobre la restricción fiscal.

Finalmente, la reducción de la prociclicidad del presupuesto, además de tener connotaciones desde el punto de vista macro, dada su incidencia sobre la volatilidad económica, incide también sobre la restricción fiscal ya que hace a la estabilidad de las condiciones financieras del sector público, garantizando la continuidad en el flujo de fondos destinado a financiar las reformas emprendidas.

### La restricción del punto de partida

La restricción del punto de partida se relaciona con el estado de las instituciones al momento de emprender la reforma. En este sentido es necesario distinguir entre instituciones de acuerdo a su rigidez. Las que son “constitutivas” del Estado seguramente son las más rígidas y no sería apropiado plantear la necesidad de una nueva reforma constitucional, como condición para la reforma del Estado, este tipo de instituciones debe ser interpretado como condicionante. Dicho en otros términos, el proceso de reforma del Estado debe ser concebido desde el respeto de los rasgos que lo constituyen. Estado Democrático, Representativo y Federal, con un sistema de gobierno

---

<sup>177</sup> Silvani (1998).

presidencialista que aspira al perfeccionamiento de su funcionamiento.

Dentro del margen que deja el reconocimiento de estas restricciones, se puede pensar en ciertas reformas orientadas a, por un lado, mejorar la canalización de la voluntad de cambio manifiesta en el seno de la sociedad, hacia el poder político y, por el otro, a elevar la capacidad de respuesta del aparato estatal a la voluntad política de cambio.

Tanto el perfeccionamiento del sistema de representación y la redefinición del modelo administrativo, como el fortalecimiento del funcionamiento práctico del esquema federal, constituyen áreas fértiles para el desarrollo de una nueva arquitectura institucional dentro del Estado argentino.

*Perfeccionamiento del sistema de representación:* éste es necesario para acrecentar la coincidencia entre las acciones de los representantes y los objetivos de los representados. Tal como argumenta el Institucionalismo Latinoamericano, la pérdida de peso relativo de la base partidaria como puente entre dirigencia y ciudadanía, sin llegar a poner en dudas el mecanismo de partidos como base de la democracia representativa, realza el rol de otras instancias de participación y representación. En el terreno de las instituciones formales se han registrado algunos avances con la última reforma constitucional de 1994, a través de la inclusión de mecanismos de democracia semidirecta (tales como la incorporación de la iniciativa popular y la consulta popular) y la creación de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio Público.<sup>178</sup> Medidas adicionales, tales como una regulación efectiva del financiamiento de los partidos políticos<sup>179</sup> y una reglamentación de la ética pública que logre imponer mecanismos de control y de sanción, contribuyen a fortalecer el mandato de los ciudadanos.

Más allá de las medidas orientadas a fortalecer la participación y representatividad dentro del subsistema político, quedan otros espacios para acrecentar la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas del Estado. Una primera vía consiste en fortalecer los canales de participación establecidos a través del entramado de las organizaciones intermedias, para ello no sólo es necesario generar nuevas instituciones, capaces de brindarles más espacios dentro de las decisiones del Estado, sino también garantizar representatividad y participación dentro de las propias estructuras de estas

organizaciones, a través del fortalecimiento de instituciones ya existentes, tales como la regulación y el control a partir de los registros de personería jurídica.

La segunda de estas vías, consiste en la descentralización de las decisiones del Estado hacia el nivel jurisdiccional más próximo al ciudadano. En Argentina, el proceso de descentralización del gasto público (especialmente del gasto social), que se ha evidenciado desde la primera mitad de los '80, constituye un avance en este sentido. Sin embargo, la participación de los municipios en el gasto consolidado continúa siendo inferior a la evidenciada por los gobiernos locales de otros países, con lo que el proceso de descentralización puede profundizarse, fundamentalmente a partir de la relación entre cada una de las provincias y sus municipios.

*Redefinición del modelo de gestión del sector público:* éste surge como el segundo elemento necesario dentro de este proceso de reformas. Como solución al problema generado por la crisis del Estado de bienestar y con el fin de lograr la estabilidad y la recuperación de un crecimiento sostenido, Argentina requirió de una profunda transformación de la organización y funcionamiento del Estado. Sin embargo, dichos cambios se han limitado a impulsar dos procesos, necesarios e importantísimos pero insuficientes: el de privatización y el de descentralización. El resto de los esfuerzos constituyeron cambios parciales, ante situaciones acuciantes, más que una política general, profunda y definida.

La transformación debe ser el resultado de una redefinición adecuada del tamaño del Estado y de su papel en la sociedad. La concentración de funciones esenciales y la mejora de los incentivos en el marco de una administración más pequeña, pero más fuerte, son los pilares para un incremento de la eficiencia del sector público. Sin embargo, la reducción del tamaño, no es suficiente para fortalecer la capacidad administrativa del Estado.

Existen tres aspectos generales a reformar, que deben ser abordados en forma conjunta pues son interdependientes. En primer lugar, hay que revisar la estructura del sector público identificando la razón por la que existe cada dependencia, definiendo cuáles han sido sus resultados y los motivos para que permanezcan inalteradas. Debe apuntarse a llevar adelante una reingeniería total tendiente a la simplificación del circuito administrativo, vía la supresión de procedimientos y trámites innecesarios. Una serie de autores reconocen las bondades de la terciarización de actividades, a través de la incorporación de la sociedad civil (principalmente a través de ONGs) a la gestión de los servicios que presta el Estado (fundamentalmente los

<sup>178</sup> Artículos 39, 40, 86 y 120 de la Constitución Nacional reformada en 1994.

<sup>179</sup> Alvarez (1995).



servicios sociales). Lógicamente, tal delegación requiere elevar la capacidad gerencial de los funcionarios públicos.

En segundo lugar, debe tenderse a modificar el modelo de administración pública, aceptando parte de las propuestas del Institucionalismo Latinoamericano. Se debe proponer una transición desde una gestión centrada en la producción y los procedimientos hacia una administración orientada a los resultados, en el servicio al cliente y en la delegación de responsabilidades operacionales y financieras, desde los niveles de autoridad más altos a los niveles más bajos. Ello requiere la profesionalización del personal, por lo cual se debe introducir algún tipo de coordinación con el sistema educativo (por ejemplo, a través de la generación de carreras terciarias) y establecer esquemas de incentivos adecuados que premien el buen comportamiento profesional.

En tercer lugar, debe profundizarse la utilización de presupuestos por programas y plurianuales. El presupuesto por programas implicaría solamente un cambio formal si no se logran cambiar concomitantemente las instituciones informales asociadas. Los cambios en la forma de organización propuestos por el Institucionalismo Latinoamericano se orientan en este sentido (este tipo de presupuestación necesita de una mayor capacidad de negociación por parte del personal). Por otro lado, los presupuestos plurianuales tienen la ventaja de que obligan a pensar en el futuro y con ello se puede lograr un mejor control de gestión. Por ejemplo, se podría establecer un presupuesto de tres años, donde los "ahorros" que cada dependencia logra cada año, pasan como recursos disponibles para el año siguiente. Así, al cabo de tres años, se tendrá una información más certera de la

necesidad de recursos de cada dependencia.

*Fortalecimiento del compromiso federal:* éste es el tercer gran punto de la reforma en las instituciones del Estado y tal vez el más importante de todos. El proceso de descentralización del gasto público no ha sido complementado con una transformación equiparable de las instituciones que rigen el orden federal. Esto inexorablemente es causa de cuantiosas distorsiones. La solución de estos problemas plantea la necesidad de generar mecanismos que, por un lado, sean capaces de coordinar el proceso de reforma del Estado en un marco de representatividad de realidades heterogéneas y, por otro lado, eleven la eficiencia de las relaciones que se basan en la aplicación de reglas automáticas.

Dada la fuerte descentralización de funciones actualmente vigente, el proceso de reforma del Estado debe ser visto como algo que requiere una fuerte coordinación interjurisdiccional, en un marco de descentralización equiparable de la toma de decisiones. Las instituciones rectoras de las relaciones entre jurisdicciones deben ser mecanismos capaces de favorecer dicha coordinación. En este sentido, se plantea un desafío bidireccional, las instituciones deben, por un lado, avalar que el sentido de la reforma sea representativo de las necesidades de cada jurisdicción y, a su vez, ser garantía de que los compromisos asumidos por cada región, en pos del cambio, sean cumplidos.

Por ello, las reformas derivadas de acuerdos federales deben contener metas específicas a cumplir (ya que permiten que los objetivos sean representativos de las necesidades del conjunto) y castigos prefijados por incumplimiento (es decir, cada acuerdo debe tener dentro de sí, los incentivos a ser cumplido).

## Bibliografía

- Aghón, G. y Krause-Junk, G.: "Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos". CEPAL/GTZ. 1996.
- Alcántara S.: "Gobernabilidad, crisis y cambio". Centros de Estudios Institucionales. 1995.
- Alessina A. y Rosenthal H.: "Partisan politics, divided government, and the economy". Cambridge University Press. 1995.
- Alessina, A. y Perotti, R.: "The political economy of growth literature: a critical survey of the literature". World Bank Economic Review, vol. 8, n° 3. 1994.
- Alvarez, E.: "El dinero de las campañas y la corrupción en Venezuela". Contribuciones, n° 4. 1995.
- Anconetani, L. y Narodowski, P.: "El viejo y el nuevo estado". Cuadernos de Economía, n° 29, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1997.
- Argañaráz, N.: "¿A dónde apunta la reforma tributaria?". Revista de la Bolsa de Cereales, Año CXXIV, N° 3013. Enero/Marzo. 1998.
- Argañaráz, N. y Garzón, J.M.: "1999 con cambios tributarios nacionales". Novedades Económicas, Año 21-N° 208. Enero/Febrero. 1999.
- Artana, D.: "La reforma tributaria". Revista de la Bolsa de Cereales, Año CXXIV, N° 3013. Enero/Marzo. 1998.
- Asociación Argentina de Presupuesto Público: "Seminario sobre Reforma del Estado". Seminario Paraná. Junio. 1996.
- Asociación Internacional de la Seguridad Social: "Protección de los ingresos jubilatorios: Opciones para la reforma". Estudios de la Seguridad Social N° 81. 1997.
- Assael, H.: "La búsqueda de la equidad". Revista de la CEPAL. Número Extraordinario: "CEPAL cincuenta años: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe". Octubre. 1998.
- Banco Central de la República Argentina: "Resumen de las principales regulaciones del sistema financiero argentino". BCRA, Area de Economía y Finanzas. 1999.
- Banco Mundial: "Latin America and the Caribbean. A decade after the debt crisis". Latin America and the Caribbean Regional Office. Washington, D.C. 1993.
- Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994. Infraestructura y Desarrollo". Banco Mundial, Washington, D.C., EE.UU. 1994.
- Banco Mundial: "Informe Anual 1995". Banco Mundial, Washington, D.C., EE.UU. 1995.
- Banco Mundial: "Challenges for the next phase of education reform in Argentina". Final Draft, Washington D.C., Enero. 1999.
- Barro, R.: "Economic growth in a cross section of countries". Quarterly Journal of Economics, vol. 106, issue 2. 1991.
- Barro, R. y Sala-i-Martin, X.: "Economic Growth". Ed. McGrawHill. 1995.
- Becker, G.: "Human capital". NBER. 1964.
- Becker, G.: "Public policy, pressure groups and death weight costs". Journal of Public Economics. 1985.
- Bello Janeiro, D.: "Reforma del estado y cambio cultural". Mimeo, CLAD. 1998.
- Berry, A.: "Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina". Revista de la CEPAL. Número Extraordinario: "CEPAL cincuenta años: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe". Octubre. 1998.

- Bertin, H. y Perrotto A.: "Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay". Serie de Estudios Especiales n° 9. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Mayo. 1997.
- BID: "Facing up to inequality in Latin America". Johns Hopkins University Press, Washington D.C.. 1998.
- Bielschowsky, R.: "Evolución de las ideas de la CEPAL". Revista de la CEPAL. Número Extraordinario: "CEPAL cincuenta años: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe". Octubre. 1998.
- Binder, A.: "Diez tesis sobre la reforma de la justicia penal en América Latina". Contribuciones, Año XIII-n° 3 (51). Julio-Septiembre. 1996.
- Bouzas, R. y French-Davis, R.: "La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo". CEPAL. 1998.
- Bresser Pereira, L.: "De la administración pública burocrática a la gerencial". Revista do serviço público, año 47, vol. 120, ENAP, Brasilia. 1996.
- Bresser Pereira, L.: "La reforma del estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". Desarrollo Económico, vol. 38, n° 150. 1998.
- Bronstein, A.: "Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad". Revista Internacional del Trabajo, vol. 116, n° 1. 1997.
- Brunetti, A; Kisunko, G.; Weder, B.: "Credibility of rules and economic growth". Documento de trabajo sobre políticas n°1760, Banco Mundial. 1997.
- Bruno, M.: "High inflation and the nominal anchors of an open economy". Essays in International Finance n° 183, June. 1991.
- Buchanan, J. y Tullock, G.: "The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy". University of Michigan Press. 1962.
- Burki, S. y Edwards, S.: "Consolidación de las reformas económicas en América Latina y el Caribe". Finanzas y Desarrollo. 1995.
- Burki, S. y Perry, G.: "La larga marcha. Una agenda para la próxima década en América Latina y el Caribe". Banco Mundial. 1998a.
- Burki, S. y Perry, G.: "Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional". Banco Mundial. 1998b.
- Campos, N. y Nugent, J.: "Instituciones y crecimiento. ¿Puede el capital humano ser un vínculo?". Revista de la CEPAL, n°64, Abril. 1998.
- Carciofi, R.: "El papel del sector público en el desarrollo latinoamericano". Revista de la CEPAL N° 63. Diciembre. 1997.
- Cardoso, F. H.: "Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social". Revista de la CEPAL N° 62. Agosto. 1997.
- Carrera, J. y otros: "Análisis integral de las fluctuaciones macroeconómicas en Argentina y Brasil". CACES. 1998.
- CEPAL: "El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos". Naciones Unidas, Santiago de Chile. 1998.
- CEPAL: "Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial". Naciones Unidas, Santiago de Chile. 1995.
- Cepeda: "Argentina-Brasil: evolución del comercio y su composición". Instituto para el Desarrollo Industrial, Nota 44. Buenos Aires. 1994.
- Coase, R.: "The firm, the market and the law". The University of Chicago Press. 1988.
- Coase, R.: "The nature of the firm". Económica. 1952.
- Cominetti, R. y di Gropello, E.: "La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana". CEPAL. 1998.

- Cortés, R. y Adriana M.: "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa". *Desarrollo Económico*, vol. 39, n° 154. 1999.
- Crozier, M.: "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". Mimeo, CLAD. 1996.
- Culver, W.: "El renacimiento de las democracias representativas en América Latina". *Contribuciones*, n°4. 1997.
- Cull R.: "How deposit insurance affects financial depth". Banco Mundial, Documento de trabajo n°1875. 1998.
- Chisari, O. y otros: "Empleo y desempleo en Argentina". Cuadernos de Economía n° 25. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1997.
- Delfino, L.: "Regulación de tarifas de servicios públicos". Serie de Estudios n°. 22 del Centro de Estudios para el Cambio Estructural. 1997.
- Demirguc-Kunt, A. y Detragiache, E.: "Financial liberalization and financial fragility". Banco Mundial, Development Research Group. 1998.
- Demsetz, H.: "Barriers to entry". *American Economic Review*, March. 1982.
- Dominiconi, H.; Gaudio, R. y Guibert, A.: "Hacia un Estado Moderno: el Programa de Reforma Administrativa". Boletín Informativo Techint, Enero/Marzo. 1992.
- Downs, A.: "An economic theory of democracy". Harper and Row. 1957.
- Edwards, S.: "Real exchange rates, devaluation and adjustment: Exchange rate policy in developing countries". The MIT Press. 1989.
- Eigen, P.: "La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo: un desafío de los '90. Medios prácticos para combatirla". *Contribuciones*, n°4. 1995.
- Fanelli, J. y Frenkel, R.: "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico". *Revista de la CEPAL* N° 56. Agosto. 1995.
- Fanelli, J. y González Rozada, M.: "Convertibilidad, volatilidad y estabilidad macroeconómica en Argentina". Mimeo. 1998.
- Fischer, S.: "The economics of the government budget constraint". *World Bank Working Papers*. 1989.
- FMI: "Good Governance. The IMF's Role". Mimeo. 1997.
- Friedman, M.: "Teoría de los precios". Edición Alianza. 1966.
- Frigerio, R.: "Mesa redonda sobre federalismo fiscal". *Económica*, Año XLIV - n° 3, Número Especial. 1998.
- Fuentes Rossi, R.: "Aspectos salientes del proyecto de reforma tributaria". *Revista de la Bolsa de Cereales*, Año CXXIV, N° 3013. Enero/Marzo. 1998.
- García de Berrios, O.: "Reingeniería en el sector público. Validez de la transferencia". Mimeo, CLAD. 1998.
- García, D.: "Hacia un nuevo modelo de gestión local". Flacso, Buenos Aires. 1997.
- Geddes, B.: "Los legisladores y la provisión de bienes públicos". En Saiegh, S. y Tommasi, M. 1998.
- Gerchunoff, P. y Cánovas, G.: "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". *Desarrollo Económico* n° 136, vol. 34, Enero-Marzo. 1995.
- Gliogo, N.: "Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro". *Revista de la CEPAL* n° 63. Diciembre. 1997.
- Gómez Sabaini, J. y Gaggero, J.: "Lineamientos para una reforma del sistema tributario argentino". Cuadernos de Economía n° 31. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1997.
- González García, G. y Tobar, F.: "Más salud por el mismo dinero. La reforma del sistema de salud en Argentina". Grupo Editor Latinoamericano-ISALUD. 1997.

- Graham, C.: "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America". Paper presented to MacArthur Foundation/IDB Conference on Inequality Reducing Growth in Latin America's Market Economies. 1997.
- Held, D.: "Modelos de Democracia". Edición Alianza. 1992.
- Hodgson, G.: "The approach of institutional economics". *Journal of economic Literature*, Vol XXXVI, n°1, March. 1998.
- Juncos, R.: "Análisis de la reforma del Estado". *Revista de Economía* n° 74. Banco de la Provincia de Córdoba. Julio-Septiembre. 1994.
- Klatt, H.: "Bases conceptuales del federalismo y la descentralización". *Contribuciones*, n° 4. 1993.
- Knack S. y Keefer, P.: "Institutions and economic performance: cross-country test using alternative institutional measures". *Economics and Politics*. 1995.
- Knack S. y Keefer, P.: "Why don't poor countries catch up?. A cross-national test of an institutional explanation". *Economic Inquiry*. 1997a.
- Knack S. y Keefer, P.: "Does social capital have an economic payoff?. A cross-country investigation". *Quarterly Journal of Economics*. 1997b.
- Knoll, E.: "Administración de la reforma del Estado". *Alta Gerencia* n° 36. Septiembre. 1994.
- Kopits, G.: "Experiencia internacional con regla: macro-fiscales: lecciones para Argentina". Mimeo, FMI. 1999.
- Krieger Vasena, A.: "La economía Argentina en la década del '90. Perspectivas para el siglo XXI". Academia Nacional de Ciencias Económicas. 1998.
- Krueger, A.: "The political economy of the rent-seeking society". *American Economic Review*, vol. 64, n°3. 1974.
- Krugman, P.: "A model of Balance-of-Payment Crises". *Journal of Money, Credit and Banking*, n° 11. 1979.
- Krugman, P. y Obstfeld, M.: "Economía Internacional: teoría y política". Edición McGrawHill, tercera edición. 1995.
- La Porta, R. y otros: "Legal determination of external finance". *Journal of Finance*, 52(3). 1997.
- Lahera, E.: "Gobernabilidad y aspectos institucionales". Mimeo, CLAD. 1998.
- Layard, R. y Walters, A.: "Microeconomic theory". Ed McGraw Hill. 1978.
- Lechner, N.: "La reforma del estado y el problema de la conducción política". *Perfiles Latinoamericanos*, año 4, n° 7. 1995.
- Lerda J.: "Sustitución entre políticas presupuestaria y cuasi-fiscal: asignatura pendiente de la reforma del estado". En CEPAL, IX Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile. (b). 1997.
- Levine, R.: "Law, finance, and economic growth". Mimeo, Banco Mundial. 1997.
- Lhullier, L.: "O pensamiento crítico como desafío no desenvolvimiento de gerentes". Mimeo, CLAD. 1998.
- Linde, A.: "America Latina y el Caribe en el decenio de 1990". *Finanzas y Desarrollo*. 1995.
- Loñ, F.: "Estado de derecho y corrupción". *Contribuciones*, n° 2. 1992.
- Loñ, F.: "La representatividad y los partidos políticos". *Contribuciones*, n° 1. 1998.
- López, A.: "Las ideas evolucionistas en economía. Una visión de conjunto". CENIT 1998.
- Lucas, R.: "Making a miracle". *Econometría*, vol. 61, n° 2. 1993.
- Llach, J. y Llach, L.: "Cancelando la hipoteca. Hiperinflación, reforma económica, empleo y desempleo en la Argentina de los '90". BID, Working Paper, n° 385. 1998.

- Llanos, M.: "El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997)". *Desarrollo Económico* n° 151, vol. 38, Octubre-Diciembre. 1998.
- Mackenzie, G.: "Las reformas de los sistemas de pensiones en America Latina". *Finanzas y Desarrollo*. 1995.
- Malamud A.: "Los partidos políticos". En Pinto J.. 1994.
- Martín, J.: "La equidad en el presupuesto público". *Revista de la CEPAL* n° 63. Diciembre. 1997.
- Martínez Nogueira, R.: "Reforma del estado. La lógica del cambio". *Alta Gerencia*, Agosto, n° 23. 1993.
- Mauro, P.: "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, n°110. 1995.
- McKinnon, R.: "Optimum currency areas". *American Economic Review*, vol. 53, September. 1963.
- Medina, J. y Barroetaveña, M.: "El estado". En Pinto, J.. 1994.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires: "Federalismo Fiscal". *Noticias de Economía*, Año 8, n° 42. Julio/Agosto. 1996.
- Moe, T.: "La teoría positiva de la burocracia pública". En Saiegh, S. y Tommasi, M.. 1998.
- Molinelli, G.: "Los sistemas electorales". En Pinto, J.. 1994.
- Mueller, D.: "Public Choice II". Cambridge University Press. 1996.
- Mundell, R.: "A theory of optimum currency areas". *American Economic Review*, vol. 51, September. 1961.
- Muñoz, I.: "Los factores que determinan el desarrollo de la seguridad jurídica en la economía". *Contribuciones*, n° 3. 1997.
- Mustapic, A.: "El papel del Congreso en América Latina". *Contribuciones*, n° 4. 1997.
- Naciones Unidas: "Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1995-1996". Naciones Unidas. Santiago de Chile. 1996.
- Neil, M.: "El Sistema de Salud en Argentina". Cuadern n° 18. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1996.
- Niehans, J.: "A history of economic theory: classic contributions, 1720-1980". The John Hopkins University Press. Baltimore and London. 1990.
- Nogues, J.: "Notes on patents, distortions and development". Mimeo, World Bank.
- Nohlen, D.: "Reforma institucional en América Latina desde una perspectiva de ingeniería política". *Política*, vol. 32. 1994.
- North, D.: "Economic performance through time". *American Economic Review*, vol. 84, n° 3. 1994.
- North, D.: "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". Fondo de Cultura Económica. 1995.
- North, D.: "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción". En Saiegh, S. y Tommasi, M. 1998.
- Ocampo, J.: "Cincuenta años de la CEPAL". *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario: "CEPAL cincuenta años: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe". Octubre. 1998.
- Olson, M.: "La lógica de la acción colectiva". En Saiegh, S. y Tommasi, M.. 1998.
- Orlandi, H. y Zelanick, J.: "El gobierno". En Pinto, J.. 1994.
- Oszlak, O.: "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras". *El rediseño del estado: una perspectiva internacional*, FCE. 1994a.
- Oszlak, O.: "Los A.G.: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino". *Aportes: estado, administración y políticas públicas*, año 1 n° 1. 1994b.

- Ottone, E.: "La apuesta educativa en América Latina". Revista de la CEPAL. Número Extraordinario: "CEPAL cincuenta años: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe". Octubre. 1998.
- Persson, T. y Tabellini, G.: "Is inequality harmful for growth?. Theory and evidence". NBER. 1991.
- Pinto, J.: "Introducción a la ciencia política". Edición Eudeba, Buenos Aires. 1994.
- Porter, M.: "Microeconomic competitiveness: findings from the 1999 executive survey". Harvard Business School. 1999.
- Porto, A. y otros: "Propuesta para un sistema tributario federal". Cuadernos de Economía n° 3. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1995.
- Prats Català, J.: "Fundamentos conceptuales para la reforma del estado en América Latina". Revista Vasca de Administración Pública, n° 45-II. 1996.
- Pritzl, R.: "La corrupción pública: una forma dinámica e ilegal de rentismo o rent-seeking en la lucha distributiva de los grupos de interés organizados". Contribuciones, n° 4. 1995.
- Pritzl, R.: "Instituciones, incertidumbre y desarrollo: la nueva economía institucional y su aplicación a problemas económicos". Contribuciones n° 2. 1996.
- Pritzl, R. y Schneider, F.: "La economía política en los sistemas políticos autocráticos: ¿Cómo gobierna el homo economicus autocraticus?". Contribuciones, n° 4. 1997.
- Quirk, P.: "Los regímenes cambiarios como instrumento para poner coto a la inflación". En Finanzas y Desarrollo, vol. 33, n° 1. Marzo. 1996.
- Ramón Lascano, M.: "En torno de la reforma fiscal". Revista de la Bolsa de Cereales, Año CXXIV, n° 3013. Enero/Marzo. 1998.
- Ramos, J.: "Un balance de las reformas estructurales neoliberales". Revista de la CEPAL N° 62. Agosto. 1997.
- Remes Lenicov, J.: "El nuevo Sistema Fiscal Federal: un desafío para políticos y economistas". Noticias de Economía, Año 7-n° 37. Septiembre/Octubre. 1995.
- Remes Lenicov, J.: "Federalismo y reforma del Estado: Los nuevos desafíos." II Seminario Internacional sobre Federalismo y Gobiernos Locales. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. 1997.
- Restrepo, E.: "Entre la utopía de la eficiencia y la realidad de la corrupción". CLAD. 1998.
- Rial, J.: "La representación política en cuestión". Contribuciones 4/98.
- Rocca, A. y otros: "Privatización, experiencia y oportunidades". Boletín Informativo Techint n° 287, Julio-Septiembre. 1996.
- Rodríguez, O.: "Heterogeneidad estructural y empleo". Revista de la CEPAL. Número Extraordinario: "CEPAL cincuenta años: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe". Octubre. 1998.
- Rojo, P. y Canosa, A.: "El Programa de Desregulación del Gobierno Argentino". Boletín Informativo Techint, Enero/Marzo. 1992.
- Sachs, J.: "Alternative approaches to financial crises in emerging markets". Development Discussion Papers n° 568, Harvard Institute for International Development, Harvard University. 1997.
- Saiegh, M. Y Tommasi, M.: "La nueva economía política: racionalidad e instituciones". Edición Eudeba. 1998.
- Sala-i-Martin, X.: "I just ran two million regressions". American Economic Review, Mayo. 1997.
- Secretaría de Programación y Evaluación educativa: "Challenges for the Next Phase of Education Reform in Argentina". Ministerio de Cultura y Educación de Argentina. 1999.
- Shome, P.: "La reforma impositiva en America Latina". Finanzas y Desarrollo. 1995.

- Shome, P.: "Taxation in Latin America. Structural trends and impact of administration". IMF, Working Paper, 99/19, Washington D.C. 1999.
- Shugart, M. y Carey, J.: "Presidents and assemblies". Cambridge University Press. 1992.
- Silvani, C.: "Temas de Administración Tributaria". Boletín de la DGI n° 12, Julio. 1998.
- Stiglitz, J.: "Economía". Edición Ariel. 1994.
- Stiglitz, J.: "More instruments and broader goals: moving towards the post-Washington Consensus". Mimeo, World Bank, January. 1995.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones: "El Sistema Previsional Argentino". Enero. 1998.
- Teijeiro, M.: "Reflexiones sobre la descentralización". En Seminario Internacional: Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas. 1996.
- Tsebelis, G.: "La toma de decisiones en los sistemas políticos". En Saiegh, S. y Tommasi, M.. 1998.
- Urbiztondo, S. y otros: "La autonomía de los entes reguladores argentinos". FIEL, mimeo. 1997.
- Vanberg, V.: "Racionalidad y reglas. Ensayos sobre la teoría económica de la Constitución". Edición Gedisa. 1999.
- Vidart Novo, G.: "La reforma de las obras sociales". Informe de Coyuntura n° 74. Centro de Estudios Bonaerenses. 1998.
- Weingast, B. y Marshall, W.: "La organización industrial del Congreso o por qué las legislaturas, igual que las firmas, no se organizan como mercados". En Saiegh, S. y Tommasi, M..1998.
- Weller, J.: "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes". CEPAL. 1998.
- Williamson, J.: "What Washington means by policy reform". En Latin American Adjustment: how much has happened, editado por Williamson, J. Washington D.C. The Institute for International Economics. 1990.
- Williamson, O.: "Las instituciones económicas del capitalismo". Fondo de Cultura Económica. 1989.
- Zuleta Puceiro, E.: "Los procesos de reforma del estado y la temática del control". INAP. 1994.