

C.E.M.A.

Virrey del Pino 3210  
Belgrano R.  
1426 Buenos Aires

TE. 552-3291/9313/7771

ESTABILIZACION VS. CAMBIO ESTRUCTURAL:

"LA EXPERIENCIA ARGENTINA"

Carlos A. Rodríguez  
Febrero 1988

Nº 62

## ESTABILIZACION VS. CAMBIO ESTRUCTURAL:

### "LA EXPERIENCIA ARGENTINA"

por

Carlos A. Rodríguez\*  
C.E.M.A.

#### SINTESIS

La tesis principal de este trabajo es que la inestabilidad económica y política Argentina desde la época de postguerra se debe al tipo de sistema económico implementado, que hemos denominado sistema de reparto. El concepto no es nuevo, ya que el intervencionismo estatal ha sido experimentado en todos los países y en todas las épocas. Si es nuevo, o distinto, el grado de intervención e indefinición de objetivos a que se ha llegado el accionar del Estado en nuestro país.

Recuperar el crecimiento y la estabilidad social requiere el abandono del sistema de reparto y su reemplazo por el sistema de mercado, que es el utilizado, no sólo por los países capitalistas más avanzados, sino que gradualmente está volviendo a ser implementado en las economías planificadas, en particular Rusia y China.

El trabajo discute algunos de los cambios estructurales necesarios, pero de ninguna manera se ha pretendido hacer una presentación completa de los mismos. Si algún mensaje ha de quedar, el más significativo es que ningún cambio estructural de la importancia de los que son discutidos podrá hacerse de manera perdurable hasta tanto no se cuente con el convencimiento de la o-

pinión pública de la necesidad del mismo.

---

\* El presente trabajo es parte de la disertación pronunciada por el autor en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, con motivo de su incorporación a la misma como miembro titular, el 7 de octubre de 1987. Una versión de la presentación mencionada será publicada en los Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

## 1. Introducción.

"El avance de las facultades atribuídas al Estado, especialmente en materia económica, se hace en detrimento de la libertad del hombre, cada día más amenazada. Pero se hace también, por lo general, a costa de un estancamiento económico notorio, analizado comparativamente". Dr. Oscar D. Vicchi, Conferencia en el acto de su incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Noviembre 15 de 1972".

Nada más apropiado que la cita de mi predecesor el Doctor Oscar D. Vicchi, para introducir el tema de esta Conferencia que es el de contribuir al análisis de las causas del atraso económico Argentino, medido éste no con respecto a nuestras aspiraciones sino comparativamente al del resto de los países avanzados, grupo al cual alguna vez la Argentina perteneció. La obra del Dr. Vicchi, particularmente su libro "Temas de Economía y otros Ensayos" constituye un alegato ilustrado y certero sobre los principales problemas de la economía Argentina. El déficit fiscal como principal causante del proceso inflacionario y el aislamiento del sistema internacional merced a restricciones tanto cambiarias como al comercio y a la movilidad de capitales son puntos centrales en el análisis del Dr. Vicchi que merecen destacarse, tanto por su relevancia para la problemática actual como por la certeza de las conclusiones.

## 2. La Economía de Reparto.

El historial de crecimiento e inflación de la Argentina a partir de la postguerra se encuentra entre los más pobres del mundo. El conjunto de los países industrializados creció en el período 1950-1984 a la tasa anual acumulativa del 3.8% en tanto la Argentina lo hizo a menos del 2.8%. Distinta fue la evolución

con respecto a la inflación. En tanto que la inflación promedio anual para los países industriales fue de 5.1% anual, la de la Argentina fue de 66.8% anual acumulativo. Lo que costaba un peso en 1950 pasó a costar 36 millones de pesos en 1984. El proceso inflacionario Argentino no fue estable sino en franca aceleración: en la década 1974-84 la tasa anual acumulativa sube al 218%.

La situación económica se agrava notablemente en la década del 70 a partir de la cual los argentinos viven casi permanentemente dentro del contexto de sucesivos planes de estabilización. Al decir de los autores de dichos planes, todos fueron buenos porque evitaron un mal mayor. Sin embargo, ninguno logró revertir de manera sostenible la tendencia a la aceleración de la inflación ni la caída secular en la tasa de inversión. A partir de la década del 80 la situación se complica aún más al añadirse a la escena la Deuda Externa y la virtual extención del sistema financiero.

La hipótesis central de este trabajo será que los problemas económicos argentinos no se deben al mal manejo de un limitado número de variables de control macroeconómicas sino más bien a la estructura básica del sistema económico implementado en las últimas décadas. Fundamentalmente, a pesar de prevalecer el concepto de propiedad privada de los medios de producción, elemento básico para el funcionamiento de la Economía de Mercado, el Estado ha asumido un rol protagónico en el proceso de la asignación de los reursos. Ello se ha logrado tanto a través de regulaciones de tipo fiscal como del control directo de precios y remuneraciones de los factores de producción, sin dejar de lado también una significativa participación directa en el proceso productivo a través de una amplia gama de empresas estatales. Todo esto, sin embargo, sin que

exista una regla sobre cuál debe ser el principio guía para el Estado en el proceso de asignar los recursos.

El precepto constitucional de "promover el bienestar general" no es guía suficiente para un Estado que se enfrasca en la tarea de asignar los recursos productivos, particularmente cuando la propiedad de los mismos continúa en manos privadas. El resultado es un sistema económico híbrido del capitalismo y del socialismo que ha sido calificado como "Socialismo sin Plan y Capitalismo sin Mercado". Adam Smith, en su "Riqueza de las Naciones", ya previó las dificultades inherentes a este sistema cuando escribió:

"El hombre de Estado que tratase de dirigir a los individuos privados sobre la forma en que deben emplear sus capitales no sólo cargaría sobre sí mismo con una atención totalmente innecesaria sino que además estaría asumiendo un poder que con seguridad no podría ser otorgado, ni a una persona ni a un consejo o senado. En ningún lado tal poder sería más peligroso que en las manos de un individuo que posee la presunción e idiotez como para imaginarse a sí mismo idóneo para ejercitarlo". (La Riqueza de las Naciones, pág. 423).

Dada la inexistencia de reglas específicas que rijan el proceso de asignación de recursos privados por parte del Estado, las mismas son sustituidas por la buena voluntad de los encargados de implementar la regulación. La regulación estatal es un poderoso instrumento para generar rentas y, al mantenerse la propiedad privada, es natural que los individuos compitan por las mismas. Partiendo de la base de que para un regulador es aparentemente más fácil dar mucho a pocos quitando un poco a cada uno de muchos, se llega naturalmente a la situación actual en que la distribución del ingreso a través de la regulación estatal y el reparto de las rentas que ésta genera se convierten en el sustituto del mercado para la asignación de los recursos.

Oportunamente he denominado a este tipo de sistema económico como "Economía de Reparto" (1986), en oposición al conocido concepto de Economía de Mercado. En dicho sistema es mucho más rentable desde el punto de vista individual el invertir recursos para lograr un privilegio del Estado que en producir. El Estado a través de su poder regulatorio se convierte potencialmente en el dueño de toda la riqueza existente y la reparte de acuerdo a variados sistemas de predicción políticos. El Estado no sólo distribuye las rentas existentes sino que genera nuevas rentas continuamente a través de las más variadas regulaciones.

Lo particular del sistema de Economía de Reparto es la inestabilidad de la regla distributiva que añade un costo adicional al ya creado por la mera existencia del instrumental redistribucionista. En efecto, los beneficiados de hoy bajo el plan de estabilización A son los dañados de mañana bajo el plan de estabilización B. Es una realidad que en la Economía de Reparto, el Estado no sólo determina la distribución del ingreso sino que la modifica permanentemente y de manera no fácilmente previsible.

Ann Krueger (1974) desarrolló el concepto de la "Economía Buscadora de Rentas" ("Rent Seeking Society") que incluye parte del elemento estático del sistema que he denominado la Economía de Reparto. En el análisis de Krueger, si existe la posibilidad de invertir en obtener un privilegio del Estado que reporta beneficios por \$ 100, la competencia de los aspirantes llevará a que se inviertan \$ 100 en la obtención del privilegio. En conclusión, los recursos productivos se derrochan en el proceso de la obtención de los privilegios. Los costos sociales de este proceso son mucho mayores que los medidos por los tradicionales triángulos de la Economía del

Bienestar. En el caso argentino la situación es más grave ya que la suma de privilegios que reparte el Estado excede el total disponible, lo cual genera ciclos distribucionistas, con el resultado de que nadie está seguro de poder mantener los privilegios adquiridos.

Si los privilegios son de por sí costosos, más aún es la inestabilidad de los mismos, ya que ésta limita el incentivo a invertir e innovar, incluso en los sectores privilegiados.

Los planes de estabilización fracasan porque más que atacar al problema fundamental que es la existencia de un Estado creador y repartidor de rentas, tratan de adecuar la suma de los reclamos a las posibilidades del momento. Pero los gobiernos y las circunstancias cambian y rápidamente los reclamos vuelven a exceder los recursos con lo cual se genera un nuevo ciclo de reparto.

### 3. El problema de la Intervención Estatal.

La actitud tradicional de un grupo significativo de argentinos es que el motivo de lucro privado (salvo el de uno mismo) no contribuye al bien social. Ello es entendible hoy en día ya que los pocos que pueden lucrar generalmente lo hacen gracias a algún privilegio otorgado por el Estado sin el cual sería imposible sobrevivir a la maraña de regulaciones ya existentes. El público percibe la dependencia del empresariado privado sobre el Estado como un privilegio que le es negado al resto y de allí forma su imagen negativa sobre este tipo de actividades. Pero esto no tiene por qué haber sido siempre así.

La historia nos muestra que el proceso de desplazamiento del sector privado por el sector público tienen un origen puntual, en

la década del 40, con las nacionalizaciones de teléfonos, ferrocarriles, transporte vial, fluvial y aéreo, bancos, comercio exterior, amén de la introducción de todo tipo de medidas regulatorias de la actividad económica que generan las rentas que darán origen a la Economía de Reparto. A fin de vigilar el reparto de privilegios se fortalece el sistema corporativo que se mantiene vigente hasta nuestros días y cuyas entidades miembros se convierten en los principales protagonistas del sistema político. Al respecto cabe mencionar la denominada Cuarta Implicación de Mancur Olson que se refiere al accionar de los grupos de interés:

"En promedio, organizaciones de intereses especiales y coaliciones reducen la eficiencia y el ingreso agregado en las sociedades en las que operan y hacen la vida política más divisiva". (The Rise and Decline of Nations, pág. 47).

Argentina se inserta en lo cultural en el Mundo Occidental pero no en lo político o en lo económico. Las inconsistencias intrínsecas del sistema económico de reparto dan lugar a la inestabilidad política que experimenta nuestro país. Esta inestabilidad se debe muy poco a deseos genuinos de cambiar el sistema de reparto sino más bien a intentos de cambiar la distribución de los privilegios, pero siempre operando dentro del mismo sistema. Como siempre es más fácil dar que quitar, cada administración otorga nuevos privilegios sin eliminar en papel los anteriores. Ello no implica que no se haya afectado la distribución de los privilegios, ya que si la suma de los reclamos excede el total disponible, necesariamente un nuevo privilegio debe reducir la efectividad de los previamente otorgados o reducir aún más el bienestar de los que no tienen privilegios.

La multiplicidad de las regulaciones es una consecuencia natu-

ral de la Economía de Reparto como también parece serlo la limitación de los derechos políticos a que ésta conlleva. Al respecto, Milton Friedman refiriéndose a los EE.UU. dice:

"...estos ejemplos ilustran la proposición fundamental que la libertad es una totalidad, que cualquier cosa que reduce la libertad en una parte de nuestras vidas probablemente afecte la libertad en las otras partes. La libertad no puede ser absoluta. Vivimos en una sociedad interdependiente. Algunas restricciones sobre nuestra libertad son necesarias para evitar otras restricciones aún peores. Sin embargo hemos llegado mucho más allá de ese punto. La necesidad urgente hoy en día es eliminar restricciones, no añadir más de ellas". (Free to Choose, 1979. The Tyranny of Controls, pág. 69).

Un caso típico del funcionamiento de la Economía de Reparto es el de la política arancelaria. A fin de proteger al productor de un bien final se le otorga un arancel alto para su producto y bajo para importar los insumos. Con esto se castiga al productor doméstico de insumos, que a su vez reclama un arancel alto para su producto. La solución final es arancel alto para el producto final y para el insumo. Ahora tanto el producto final como el insumo son más caros y los trabajadores reclaman mayores salarios pues el costo de vida es mayor. El mayor salario disminuye la rentabilidad de las empresas exportadoras con lo cual caen las exportaciones.

En definitiva, la política de sustitución de importaciones resulta en menos importaciones y menos exportaciones. En 1920 las importaciones eran aproximadamente iguales a las exportaciones y cada una representaba el 37% del P.B.I. En 1975, luego de completado el proceso de otorgamiento de privilegios al sector competitivo con la importación, las exportaciones son nuevamente iguales a las importaciones, pero esta vez cada una representa

sólo el 9.3% del P.B.I., o sea la cuarta parte de lo que eran pre  
viamente.

Como en tanto otros casos de la Economía de Reparto, los des  
incentivos que este sistema produce llevan a una situación en la  
que inevitablemente se reduce el tamaño de la actividad cuya presun  
ta renta se pretendía originalmente repartir. En el caso de la  
sustitución de importaciones, su efecto no fue la reducción de la  
dependencia externa sino la disminución del intercambio internaciou  
nal, tanto en importaciones como en exportaciones. El déficit del  
comercio exterior no ha sido afectado, pero sí el nivel de vida,  
ya que el intercambio internacional permite vender caro y comprar  
barato en comparación con los precios de autarquía. La prueba ri  
gurosa de las ganancias del comercio internacional fue realizada  
en los trabajos de P.A. Samuelson de los años 1939 y 1962 y en ge  
neral puede decirse que ha sido ignorada desde entonces, no sólo  
en Argentina sino en la mayoría de los países del mundo, aún cu  
ando con distintas graduaciones.

En una frase claramente visionaria, hasta el propio Adam Smith  
percibió que el sustento de los grupos de intereses por las políti  
cas proteccionistas mercantilistas llevaría a este sistema a sobre  
vivir, incluso al impacto de la lógica y consistencia de su propia  
obra:

"Esperar que el comercio libre se aplique irrestrictamente  
alguna vez en Gran Bretaña es... absurdo... No sólo los  
prejuicios del público, sino algo mucho más inconquistable,  
los intereses privados de muchos individuos se oponen irre  
sistiblemente a éste". (The Wealth of Nations, Pág. 437).

¿Qué llevó al estado a implementar una política proteccionisu  
ta que deterioró el nivel de vida de la mayoría de la población

en beneficio de unos pocos? Podría decirse que fue gracias al sustento ideológico dado por las teorías denominadas "estructuralistas", en boga en los años 50 y 60 y difundidas fundamentalmente a través de la CEPAL. De la misma manera podría decirse que las políticas de gasto público e ingresos ensayadas mundialmente a partir de la década del 30 provienen de la obra de J. M. Keynes. Yo me resisto a creer esta interpretación. Las políticas modernas de intervención estatal son una reedición de las políticas mercantilistas, las cuales se realizaban independientemente del sistema mercantilista de pensamiento, el cual, al decir de H. J. Johnson (1975).

"... era en parte una formulación en defensa de la clase comerciante en ascenso". (El Mercantilismo: Pasado, Presente y Futuro, pág. 243).

De la misma manera, el control de precios ha existido durante 4.000 años sin la necesidad de que Dornbusch y Simonsen (1986) y otros proponentes de los llamados "planes heterodoxos de estabilización" construyan modelos teóricos en la década de 1980 para justificarlos.

Si las ideas teóricas fueron las que facilitaron la implementación del intervencionismo económico, sólo haría falta una idea teórica mejor para que los gobernantes la adopten. Lamentablemente este no es el caso. Citando nuevamente a H. G. Johnson,

"... a pesar de todos los golpes asestados por La Riqueza de Naciones y repetidos después en el cuerpo principal de la teoría económica, el mercantilismo ha continuado siendo una fuerza potente del pensamiento popular y político". (op.cit. pág. 240).

La teoría del Public Choice demuestra que un sistema político, sin restricciones sobre la política económica discrecional de los

gobernantes, produce un resultado que aleja del óptimo competitivo de asignación de recursos (Olson, 1982, Buchanan and Wagner, 1977). Las motivaciones de los políticos electos por regla mayoritaria son derivadas de un complejo accionar de grupos y motivaciones grupales que se alejan del tradicional contexto competitivo del análisis económico.

El Peronismo no estatizó la economía sobre la base de ningún argumento teórico, sino porque quería el poder político que el ser el árbitro de los privilegios implicaba. La estatización está en la naturaleza del sistema político autoritario o en el democrático cuando los votantes no entienden las reglas del funcionamiento del sistema económico y por ende no reclaman de los políticos que hagan lo que es correcto.

De acuerdo a esta interpretación, es a los votantes más que a los políticos a los que hay que enseñarles economía. La docencia económica a nivel popular es prerequisite para el requerido cambio de estructuras. Lamentablemente esto parece paradójico en la Argentina actual en la cual el Estado prohíbe la creación de Universidades privadas que compitan con los monopolios educativos ya existentes. Al respecto, Mancur Olson plantea:

"El conocimiento limitado de los asuntos públicos es a la vez necesario para explicar la efectividad del "lobbying". Si todos los ciudadanos hubieran obtenido y asimilado toda la información pertinente, no podrían ser influenciados por publicidad u otra forma de persuasión. Con ciudadanos perfectamente informados, los funcionarios públicos no estarán sujetos a las atenciones de los grupos de interés, ya que el electorado sabría que sus intereses están siendo traicionados y derrotarían al infiel representante en la próxima elección...". (M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*, 1982, pág. 26).

La solución de Buchanan de un "Pacto Constitucional" limitando

la habilidad del gobierno para contraer déficits sería un paso en la dirección correcta, pero eso no es todo ya que aún quedaría fuera de la esfera de control el amplio campo regulatorio de la actividad económica que el Estado ejerce independientemente de su nivel de gastos o ingresos. Límites constitucionales a la regulación indirecta de la actividad económica a través de controles de precios, salarios y cambios, aranceles, cuotas, impuestos diferenciales, permisos de habilitación, monopolios de rutas de tráfico, regulación del mercado financiero, etc., deben formar parte del Pacto Constitucional.

Una interpretación alternativa es que a medida que la crisis se acentúe el pueblo se dará cuenta que el sistema económico está agotado y fuerce a los políticos a un cambio de sistema. Yo no comparto totalmente esta opinión si bien debo reconocer que tiene algo de cierto en el sentido de que la percepción popular de que hay problemas con el sistema económico de reparto parece aumentar con las sucesivas crisis. Sin embargo, esto es sólo una tendencia ya que en la Argentina actual lo que la opinión pública aparentemente aún favorece son mayores controles.

La crisis económica post Malvinas llevó a la implementación de controles que virtualmente destruyeron el sistema financiero, nótese que esto se realizó con el beneplácito popular. La hiperinflación de 1985 llevó nuevamente a la imposición de controles, esta vez de precios y salarios, y nuevamente, con el beneplácito popular. Si perder una guerra y tener una hiperinflación no fueron suficientes para que el pueblo cambie su actitud con respecto a las presuntas bondades del intervencionismo, es bastante difícil imaginar cuál debería ser la naturaleza de la crisis necesaria

para que este cambio ocurriese.

Afortunadamente, y a favor de la hipótesis anterior, se está percibiendo algún cambio gradual en la percepción del público respecto de algunos de los problemas básicos del sistema de la Economía de Reparto. Mayormente, este cambio de percepción ha estado concentrado en un mayor grado y seriedad en la discusión con respecto al rol del Estado Empresario, a la apertura de la economía, a la naturaleza del proceso inflacionario y a las políticas de ingresos. A continuación me referiré a estos cuatro aspectos y a posibles líneas de acción dentro de cada uno de ellos.

#### 4. Las Causas de la Inflación.

##### a) Teorías Diversas.

Son muchas las teorías alternativas que pretenden explicar las causas del fenómeno inflacionario. Como cuerpo teórico riguroso se destaca la denominada teoría Monetarista que en definitiva afirma que la inflación está determinada por la expansión continua en los medios de pago. Así expuesta, pocos son los que se oponen a esta teoría ya que las divergencias fundamentales están en qué es lo que determina la expansión de los medios de pago en relación con su demanda. La divergencia fundamental entre los varios enfoques del proceso inflacionario está entre los que postulan modelos de dinero activo y los que postulan modelos de dinero pasivo. Básicamente, los primeros postulan que los precios son directamente determinados por la expansión de la cantidad de dinero, que es de esta manera el factor activo en la determinación del proceso inflacionario. Los proponentes del dinero pasivo postulan que la dinámica de los precios precede a la del dinero, el

cual debe acomodarse pasivamente a las subas o bajas de precios a fin de permitir el equilibrio real del sistema. Un análisis riguroso de ambos enfoques nos lleva forzosamente a la discusión de sistemas monetarios alternativos cuyos casos polares son los de tipo de cambio fijo y tipo de cambio flexible.

b) Sistemas Monetarios Alternativos.

En una economía con tipo de cambio fijo y moneda convertible, la tasa de expansión de los medios de pago es endógena, ya que responde el saldo de la Balanza de Pagos de manera similar al sistema del patrón oro o mercancía. El proceso de ajuste en este caso fue originariamente analizado por David Hume para el caso del Patrón Oro y reconoce el nombre de "Price-Specie-Flow Mechanism". La versión moderna, con dinero fiduciario pero convertible a tasa fija, es la analizada por el denominado Enfoque Monetario del Balance de Pagos, asociado inicialmente con las investigaciones de Harry Johnson (1967), (1972) y Robert Mundell (1972), (1978) como también con varias publicaciones del Fondo Monetario Internacional de los años 60 (I.M.F., 1977). Una recopilación de trabajos en esta área se encuentra en el libro editado por Frenkel y Johnson titulado "The Monetary Approach to Balance of Payment Theory" (1976).

En la economía de Tipo de Cambio Fijo o Patrón Oro, la evolución de los precios agregados depende fundamentalmente de la variación del valor del dinero circulante en término de patrón de referencia (ya sea el Oro u otra divisa). También influyen otros factores, como ser la inflación internacional de la moneda o especie la cual está fijada a la moneda doméstica.

El sistema de Tipo de Cambio Fijo ha sido el formalmente expe

rimentado en Argentina durante las últimas décadas, en el sentido (limitado) que todos los días el Banco Central fija un valor de conversión de la moneda doméstica en términos de la divisa de referencia (el dólar). Sin embargo, la viabilidad del Tipo de Cambio Fijo depende de que haya suficientes reservas de divisas u oro para mantener la convertibilidad. Si el Banco Central emite más papel moneda que el que el público demanda, el excedente volverá para ser cambiado por divisas y las reservas disminuyen. Este ha sido tradicionalmente el caso en Argentina, por lo cual el Banco Central se ve forzado continuamente a devaluar la moneda.

Las continuas devaluaciones de la moneda implican que de hecho el sistema monetario Argentino ha funcionado (limitadamente) como uno de tipo de cambio flexible, ya que en realidad el tipo de cambio se ajusta permanentemente a las necesidades de emisión del Banco Central.

Si el instituto emisor no se atiene a las reglas del Patrón Oro, o sea emitir sólo a cambio de especie (o divisas convertibles), el tipo de cambio, por más que su valor sea fijado día a día, se convierte en una variable endógena y no puede por lo tanto ser causal del movimiento de los precios. Tanto los precios como el tipo de cambio responden a otro factor determinante, que es el que está atrás de las necesidades de emisión. La dinámica de este sistema monetario fue analizada oportunamente en mi trabajo "A Stylized Model of the Devaluation-Inflation Spiral" (1979). Entre sus principales conclusiones está que la trayectoria de largo plazo de los precios y el tipo de cambio es similar a la que ocurriría con tipo de cambio flexible, pero con mayor variabilidad ya que éstos, en vez de aumentar en forma continua lo hacen sólo en respuesta a las

devaluaciones periódicas. El sistema permanentemente presenta oscilaciones en el llamado Tipo Real de Cambio, que pasa de períodos de sobrevaluación a períodos de subvaluación, con la consiguiente creación de inestabilidad en este crucial precio relativo para la determinación del nivel de actividad en el sector externo.

La dinámica de este sistema está dada por la cantidad inicial de Reservas Internacionales disponibles (que determina cuánto puede sostenerse el instituto emisor sin devaluar) y el factor real, que determina la necesidad de emisión espúrea. A este factor lo denomino déficit fiscal. El ente emisor, como ente público, adquiere bienes como contrapartida de su emisión espúrea, y al ser estos bienes gasto público es lógico que la totalidad de este gasto sea incorporado en el déficit fiscal. Generalmente la contrapartida de la emisión espúrea es la adquisición de papeles públicos (financiamiento directo a la Tesorería), Créditos a Bancos Provinciales y Empresas Públicas (financiamiento indirecto a la Tesorería) y finalmente Crédito al Sector Privado, a través de los llamados Redescuentos.

Suele decirse que el crédito con emisión espúrea, cuando se lo destina para financiar actividades productivas privadas, no es causal de inflación ya que éste aumenta la capacidad productiva del país. Este argumento es incorrecto y ya ha sido discutido décadas atrás bajo el nombre de la "Real Bills Doctrine". Este criterio fue adoptado por la Reserva Federal de los EE.UU. en 1913 y abandonado hacia 1920. El error se basa en una confusión entre dinero y crédito. Si se imprime un peso para financiar la compra de un peso de capital se afecta tanto la oferta como la demanda de dinero. La demanda de dinero crece en proporción al aumento, por

unidad de tiempo, de la capacidad productiva, o sea la tasa de interés multiplicada por la suma de un peso. Por otra parte, el peso creado circula en la economía por unidad de tiempo (un año) aproximadamente 20 veces en la Argentina, o sea genera demanda agregada por 20 pesos. El aumento en la oferta agregada es de sólo la tasa de interés, quizá de 20 centavos. Vemos entonces que esta operación deja un exceso de demanda de 19.80, que debe ser cubierto mediante el aumento del nivel general de precios. Un análisis detallado del costo inflacionario de financiamiento de la inversión mediante emisión espúrea se encuentra en el trabajo de R. Mundell "Growth, Stability and Inflationary Finance" (1965).

El análisis anterior implica que toda emisión espúrea (sin contrapartida de acumulación voluntaria de Reservas a cuenta del Sector Externo) es causal de inflación, ya sea que ésta financie al sector público o al sector privado.

En el corto plazo no todos los déficits públicos se manifiestan en inflación, ya que pueden ser financiados en el mercado de capitales tanto interno como externo. Sin embargo, dada la tendencia persistente al déficit de nuestro sector público, se da el caso que a la corta o a la larga ese endeudamiento se transforma en emisión, tanto para pagar el principal como los intereses. Es por ello que la inflación en Argentina se explica de manera altamente satisfactoria por el conjunto de déficits públicos recientes, independientemente de su forma de financiamiento. La emisión de hoy es el resultado de la monetización de parte del déficit corriente y de la monetización de deudas ya contraídas como resultado de déficits pasados. Como vemos, el déficit es el motor principal detrás de la emisión.

Es incluso posible que el endeudamiento estatal de hoy de lugar a aumentos de precios sin que hoy mismo haya habido emisión. Esto se debe a que el mercado anticipa la emisión futura para rescatar dicha deuda y por ende espera aumentos futuros de precios. En un mercado arbitrado temporalmente, expectativas de aumentos de precios futuros inducen a los agentes económicos a anticipar sus compras, lo cual implica que los precios comienzan a aumentar inmediatamente. De ahí que es más probable que la inflación esté más directamente explicada por los déficits fiscales que por la emisión, ya que para la determinación de los precios no sólo importa la emisión presente sino las expectativas de emisión futura. Una aplicación de este enfoque al caso argentino se encuentra en Calvo y Rodríguez "La Credibilidad del Plan Austral y los Hechos" (1986).

El razonamiento anterior encuadra dentro del marco teórico de las llamadas "Expectativas Racionales", que ha revolucionado la Macroeconomía Moderna a través de los Trabajos de Muth (1961), Lucas, Wallace, Sargent y otros. Dentro de este contexto podemos analizar la política que denominaría de "Falso Monetarismo", la cual adscribe la inflación exclusivamente a la emisión corriente. En consecuencia de esta hipótesis, las autoridades tratan a toda costa de evitar la emisión merced al endeudamiento público.

Esta ha sido la política seguida a partir de mediados de 1985 bajo el denominado Plan Austral. El resultado de esta política es, en primer lugar, la virtual extinción del crédito al sector privado el que es desplazado por el crédito al sector público. En segundo lugar, hasta que no se decida el cambio a la financiación monetaria, el Estado se ve forzado a incrementar contínuamente

te sus stocks de deuda pública, lo que genera cada vez mayores ta sas de interés a fin de que esta nueva deuda sea absorbida por el mercado. Cuanto mayor es la tasa de interés, mayor es la emisión que el mercado anticipa deberá hacer el Estado para servir su deu da en el futuro y por ende mayor la presión inflacionaria actual. Esto se agrava aún más porque en su afán por colocar títulos pú- blicos, el instituto emisor los hace cada vez más atractivos, no sólo en términos de la tasa de retorno sino también en términos de la liquidez del título. Los títulos tienden a ser al portador, indexados, negociables y con períodos de madurez muy cortos. To- do esto los hace muy buenos sustitutos del dinero, con lo cual de hecho lo que realmente se termina haciendo es financiar los défi- cits con dinero que paga interés. Esta experiencia no es nueva, ya se hizo durante la hiperinflación húngara y duró poco antes de la explosión final del sistema, tal como lo analizan Bomberger y Makinen en su trabajo del American Economic Review (1983).

### c) El Déficit Cuasifiscal.

En Argentina el problema de la emisión a cuenta de intereses de deudas del instituto emisor se denomina "Déficit Cuasifiscal". Como una parte significativa de la emisión se genera a cuenta de este déficit, surge la tentación de adjudicar la inflación corriente a las deudas contraídas en el pasado, lo cual es un argumento harto conveniente desde una perspectiva electoralista pero, lamentablemente, incorrecto. Un análisis riguroso a nivel teórico nos permite inferir que el déficit cuasifiscal actúa como un multiplica dor de la inflación, pero no es causa de ella. La causa generado ra motriz del proceso inflacionario es el déficit corriente de

Tesorería, que genera una inflación "base", la cual fuerza al Banco Central a pagar mayor interés sobre sus deudas. Si la inflación base no existiera, el Banco Central no tendría que pagar el componente inflacionario en el interés sobre sus deudas y el déficit cuasifiscal no existiría, excepto por la carga de los intereses reales. Por supuesto que al pagarse la inflación base sobre las deudas del Banco Central la emisión aumenta más allá de lo requerido por el déficit de Tesorería, y con ello la inflación también excede la inflación base. Es por ello que vemos al déficit cuasifiscal como un factor multiplicador de la inflación, pero no como el factor generador de la misma. Un análisis formal del argumento anterior se halla en Rodríguez (1987).

Del análisis anterior surge que la solución genuina a la inflación no pasa por controlar las tasas de interés sino por atacar su determinante básico, que es el déficit del sector público sin incluir el componente cuasifiscal. Ese es el déficit que está afectado por las políticas de la Economía de reparto.

#### d) La Evidencia Empírica.

Tal es el efecto del déficit fiscal del sector público no financiero que a nivel anual, el 72% de la varianza en la tasa de inflación está explicado por los déficits de los tres últimos años, tal como lo indica la regresión adjunta. La variable déficit utilizada es el déficit del sector público consolidado no financiero, computado de acuerdo a la metodología del F.M.I. y normalizado por el P.B.I. De acuerdo a esta regresión, un aumento permanente en el déficit de 1% del P.B.I. da lugar a una tasa de inflación adicional de 36% anual. Con un déficit del orden del 7% que es aproximada-

mente el actual, la inflación sería del 180% anual, equivalente a un 8.9% mensual.

---


$$\text{INFL.} = -78.6 + 20.06*d(-1) + 12.43*d(-2) + 4.79*d(-3)$$

$$\quad \quad \quad (-1.9) \quad \quad (4.45) \quad \quad (7.16) \quad \quad (1.04)$$

INFL.: Inflación anual en Precios al Consumidor.

d: Déficit/P.B.I.

Adj.R2 = 0.717

Período Muestral: 1965-1986.

D.W. = 1.89

Valores del Estadístico T entre paréntesis.

F(22) = 27.67

Los coeficientes de d fueron estimados con el método de Polinomial Distributed Lags (versión lineal sin restricciones).

---

Los resultados de la regresión anterior deben ser tomados só lo como ilustrativos de la importancia del déficit fiscal en el proceso inflacionario. La razón es que la forma estructural entre inflación y déficit es probablemente no lineal, tal como lo postulan los numerosos trabajos sobre el impuesto inflacionario. Si bien para bajos déficits la relación entre inflación y déficit es lineal, a medida que el déficit aumenta la inflación lo hace más que proporcionalmente en relación a la inversa de la elasticidad de la demanda por dinero. Llegado cierto nivel de déficit, no hay tasa de inflación estable que pueda generar el monto de impuesto inflacionario necesario para financiarlo y el sistema entra en hiperinflación.

En su ya clásico estudio sobre las hiperinflaciones, Phillip Cagan (1956) define hiperinflación cuando la tasa mensual de inflación excede el 50%. En Mantel y Rodríguez (1983) y Fernández y Rodríguez (1984) hemos preferido definir el comienzo del fenómeno hier

perinflacionario cuando las necesidades de financiamiento de Tesorería exceden el máximo que puede recaudarse con el impuesto inflacionario. En el trabajo de 1984 estimamos, con datos de la Argentina, que dicho máximo era de 8.3% del P.B.I. y la tasa de inflación asociada era de 30.8% mensual. No fue ninguna sorpresa para nosotros que más de un año después de publicado nuestro artículo, el Presidente anunciara un Plan Económico para salir de la hiperinflación justo en el mes de junio de 1985, cuando la tasa de inflación a nivel de los precios al consumidor fue de 30.5%.

Lamentablemente, en este caso, como en tantos otros, el esfuerzo mayor estuvo puesto en el control de precios y de tasas de interés, más que en reducir el déficit no financiero del Estado. El resultado está a la vista, ya que luego de varias marchas y contramarchas, el endeudamiento público vuelve a crecer a niveles sin precedentes, llegándose a pagar tasas en dólares de más del 25% anual y la inflación muestra una persistente tendencia a explotar cada vez que se experimenta una tímida liberación del control de precios. Por supuesto, hay quienes asimilan estos rebrotes inflacionarios a la conjunción de indexación con factores estacionales, pero no creo que esta explicación deba ser tomada seriamente ya que por el momento los fenómenos estacionales no han demostrado ser tan buenos predictores de la inflación como lo es el déficit fiscal.

##### 5. Las Políticas de Ingreso.

Si la política arancelaria constituye un pivote regulatorio fundamental de la Economía de Reparto, otro lo constituye el poder del Estado de fijar compulsivamente precios y salarios. Esto da

lugar a las llamadas políticas de ingresos, que constituyen la base de la gran mayoría de los planes de estabilización que experimentamos. El tercer gran pivote sobre el que se sustenta el sistema de reparto de privilegios es, por supuesto, el del control del crédito y las tasas de interés a través del sistema regulatorio del Banco Central.

Las políticas de ingresos son posibles gracias a la Ley de Abastecimiento y otras reglamentaciones en el marco laboral, las que ante emergencias no especificadas autorizan al Poder Ejecutivo a fijar precios, salarios, e incluso intervenir mercaderías. Una reforma estructural profunda que solucione definitivamente el problema del sistema económico de reparto requiere eliminar las políticas de ingresos del marco de los instrumentos de política económica. De más está decir que la solución técnica para este problema es muy simple ya que requiere la simple eliminación de esta Ley y reglamentaciones. En la práctica hay mucho más trecho por recorrer. Como ya hemos dicho en repetidas oportunidades, el sistema político no va a renunciar voluntariamente a uno de los pilares fundamentales del sistema de reparto de privilegios.

Lo que ha sido y aún es posible, es convencer a los políticos a que no apliquen este poderoso instrumento porque sistemáticamente termina operando en contra de ellos. El control persistente de precios y salarios sistemáticamente lleva al desorden social y al retroceso económico. En primer lugar, porque pone al Gobierno de turno de manera evidente a la cabeza del sistema de reparto de privilegios y lo fuerza a una tarea hercúlea, como es la de no sólo fijar la remuneración relativa sino dejar contentos a la mayoría de los millones de agentes económicos afectados por el

control. Las oportunidades de beneficios personales para el burócrata son grandes, pero también lo son los costos políticos derivados del descontento popular con la distribución del ingreso resultante. El sorprendente apoyo popular que las políticas de ingresos reciben cada vez que son implementadas puede interpretarse como que individualmente cada uno espera que su situación será mejorada. Al comprobarse que esto no es cierto se origina el descontento y surgen los clamores por el Pacto Social.

Dentro del contexto de negociación del Pacto Social el Gobierno no trata de involucrar a la estructura corporativa en el proceso de asignación de los ingresos, y de esta manera disminuir su responsabilidad frente al evidente fracaso inicial. De más está decir que, aún dentro de esta modalidad, el Mercado permanece al margen del marco de discusión. Es por ello que el Pacto Social, más que ser un foro para la realización del requerido cambio estructural, termina siendo el instrumento para la negociación corporativa de precios y salarios de cada mes. Al no resolverse el conflicto básico, la economía continúa su derrotero explosivo, lo cual naturalmente lleva a la implementación de un nuevo plan de estabilización.

#### a) La Nueva Tesis Estructuralista.

Para que en un sistema de libertad de precios y salarios se obtenga una asignación óptima de recursos es necesario que en el mercado de bienes y trabajo rija un suficiente grado de competencia. Este no es el caso del mercado de trabajo, al que sistemáticamente casi todos los gobiernos se empeñan en regular, alguno más que otros. Implementar reglas que aseguren la competitividad de la negociación salarial es por lo tanto un requisito indispensable

para un normal funcionamiento de un sistema de precios libres.

Un caso paradójico se da con respecto a la posibilidad de existencia de monopolios en el sector productivo. No me refiero al posible poder monopsónico que estos monopolios puedan tener en las negociaciones salariales ya que la competencia por el lado de la oferta laboral lo haría irrelevante. Más bien me refiero a la interpretación, muy en boga entre los defensores de los llamados Planes Heterodoxos de Estabilización, de que la existencia de monopolios es causal de inflación. La Teoría de Precios (por ejemplo Stigler, 1942) nos enseña que el monopolio es causal de precios altos, no de precios crecientes. La nueva tesis estructuralista va más allá de este contraargumento y explica que las firmas monopolísticas conceden cualquier reclamo salarial de sus empleados porque pueden trasladarlos a sus precios y luego fuerzan al gobierno a emitir moneda para convalidar esos aumentos. La solución, se propone, es abrir la economía a la importación para que estas firmas pierdan su poder monopolístico y no puedan trasladar a precios sus demandas salariales. De más está decir que la apertura de la economía propuesta no responde a ningún criterio de asignación óptima de recursos en el sector externo, sino más bien se propone una apertura selectiva en la cual el nivel del arancel se ría el requerido para convalidar exactamente el nivel salarial deseado.

Es sorprendente la evolución intelectual del estructuralismo en las últimas décadas. Los estructuralistas de los años 50 y 60 favorecieron la imposición de aranceles para fomentar la sustitución de importaciones a través de la creación de una industria nacional. Los modernos estructuralistas de la década del 80 nos di-

cen que la inflación es un fenómeno estructural, debido a la existencia de elementos monopólicos en el proceso de formación de precios, gracias a la protección arancelaria y por lo tanto, si se ha de eliminar el control de precios, habrá que reducir la protección. Frente a dicha opción, es probable que los presuntos monopolistas opten por la continuación del control de precios, con lo cual mal que mal, saben convivir.

La apertura económica es un fenómeno deseable. Lo lamentable es que se la quiera instrumentar de manera de combatir la inflación y como única alternativa a la eliminación del control de precios basándose en un argumento de causalidad que a mi entender no es correcto.

Los monopolios no generan inflación ni tienen más incentivos para otorgar aumentos salariales que una empresa o industria competitiva. La excepción sería si existe un cartel de empleadores. Pero el cartel de empleadores (que no existe) podría existir tanto en la economía abierta como en la cerrada. En la economía abierta el cartel podría aumentar los salarios y los precios y forzar al gobierno no a emitir sino a devaluar. No veo por lo tanto ninguna conexión entre el grado de apertura de la economía y una tasa de inflación derivada de la existencia de monopolios internos. Es posible que en la práctica observemos que las economías más abiertas tengan menos inflación, pero esto es por otra razón muy diferente. Las economías más abiertas son las que tienen un manejo económico más sensato, lo cual a su vez las lleva a manejar mejor sus finanzas públicas y en consecuencia a tener menos inflación.

## 6. La Apertura de la Economía.

Una de las áreas de reforma estructural más complicadas es la de la Apertura de la Economía ya que esta no puede analizarse independientemente de otras medidas colaterales en el ámbito regulatorio del estado. En numerosas oportunidades la apertura económica ha tendido a ser implementada, no por los propios beneficios que ella implica, sino por dudosos beneficios colaterales que ésta podría llegar a tener en el contexto de diversos planes de estabilización.

En líneas generales puede decirse que si el objetivo de la protección es el de mejorar la ventaja relativa del sector doméstico que compite con las importaciones, esto se obtiene a través de un arancel uniforme, tanto sobre bienes finales como sobre los insumos, Corden (1966). El arancel uniforme debe aplicarse a todos los productos importados, ya sea que exista o no producción doméstica o que el bien sea del tipo final, intermedio, o materia prima.

Aparentemente, o los argentinos no supimos hacerlo o el objetivo de la protección en Argentina es otro que el anteriormente mencionado, ya que existe enorme disparidad en la protección dada por los aranceles a los distintos productos importados. Disparidad que se acrecienta muchísimo más si se consideran los efectos adicionales de las restricciones cuantitativas y cambiarias.

En realidad, es muy probable que el objetivo de la protección arancelaria no exista ni haya existido jamás, sino que la estructura arancelaria existente sea simplemente el resultado natural del sistema de Economía de Reparto que ha regido en las últimas décadas. En efecto, la imposición de un arancel beneficia en mucho al

productor doméstico del bien competitivo y daña en poco o nada a cada uno de muchos miles de consumidores. Está formalmente demostrado que en ausencia de distorsiones, la suma de las pérdidas a los consumidores excede la ganancia del productor (ver, por ejemplo, Johnson, H.G. "The Cost of Protection and the Scientific Tariff", 1960). Sin embargo, desde el punto de vista del político o burócrata que otorga el privilegio, los beneficios se concentran y los costos se diluyen, por lo cual éste siempre tendrá el incentivo a otorgar el pedido de protección a menos que se enfrente al clamor popular. Este clamor rara vez ocurre ya que el público difícilmente asimila al mayor precio del artefacto electrónico doméstico que compra con la existencia de un arancel al producto importado.

A medida que pasa el tiempo en el sistema de la Economía de Reparto, más son los sectores que reciben protección arancelaria, o directamente, prohibiciones de importación. El resultado final es una estructura arancelaria no planeada, pero que tiene la característica de garantizar a todo productor doméstico de cualquier tipo de bien un precio tal que cubra cualesquiera sean sus costos. Este tipo de estructura arancelaria ha sido descrito por Max Corden, en su obra "Trade Policy and Economic Welfare" (1974), como el "Sistema Tarifario a Medida" (Made to Measure Tariff System). En este sistema cada productor recibe el arancel que exactamente lo compensa por su ineficiencia relativa frente a la competencia externa. El resultado es una economía virtualmente cerrada al comercio internacional.

Es sumamente difícil desmantelar secuencialmente un sistema tarifario a medida, ya que cualquier arancel que se reduzca individualmente llevará a la desaparición del productor doméstico. Só

lo una reducción de aranceles que los lleve a un nivel uniforme para todos los productores y realizada al mismo tiempo para todos, permitirá que el productor dañado por la reducción en su precio se vea a la vez beneficiado por una reducción en el precio de sus insumos o por la aparición de nuevas líneas de actividad que previamente no eran rentables. A esto debe sumarse una mejora en el tipo de cambio real, ya sea por la caída en el precio de los insumos no comerciados (mayormente servicios) o por un aumento en el tipo de cambio nominal.

La suba del tipo de cambio real necesaria para viabilizar una reducción arancelaria es una consecuencia lógica del fenómeno inverso, o sea el del sesgo antiexportador introducido por los aranceles. La introducción de aranceles, al disminuir la demanda flujo por divisas para importar, genera una caída en su precio relativo, o sea en el tipo de cambio real. La caída en el tipo de cambio real a su vez desalienta la exportación, la cual, puede demostrarse, cae *pari passu* con la demanda por importaciones.

Cuando se realiza el proceso inverso, o sea que se reducen los aranceles, se requiere que junto con las importaciones aumenten las exportaciones, para lo cual debe aumentar el tipo de cambio real, ya sea a través de una devaluación nominal o una caída en el precio de los bienes no comerciados.

Una síntesis de los diversos trabajos analizando el sesgo antiexportador en Argentina se encuentra en el trabajo de Schenone "Comercio Internacional y Aprovechamiento de Posibilidades de Desarrollo Económico. Argentina desde 1930", publicado en 1987. Asimismo, un análisis teórico sobre la incidencia de la protección arancelaria sobre el sector exportador se halla en el trabajo de

Sjaastad "Commercial Policy, 'True', Tariffs and Relative Prices", (1980).

Una de las causas fundamentales del fracaso de la reducción arancelaria iniciada en 1979 fue el que la misma haya sido hecha dentro del contexto de un plan de estabilización, confundiéndose el objetivo coyuntural de reducir la inflación con la reforma es tructural de largo plazo que implica una reforma arancelaria.

Dos fueron los puntos objetables. Primero, se asignó el tipo de cambio nominal al objetivo antiinflacionario, lo cual impidió que éste subiese tal como es requerido en presencia de una reducción de aranceles. Esto se hizo en medio de una apertura financiera que facilitó el endeudamiento externo, tanto privado como público. La entrada de capitales ayudó a financiar un alto nivel de demanda agregada, de manera tal que los precios de los insumos no comerciados (mayormente servicios) no sólo no bajaron sino que subieron mucho más allá de la evolución del tipo de cambio. En definitiva, los productores de bienes competitivos con la importación vieron perjudicada su rentabilidad, tanto por la caída de los aranceles como por la caída del tipo real de cambio inducida por el plan de estabilización. El enorme desequilibrio que esto significaó contribuyó a que el mercado no creyera en la continuidad de la anunciada reforma arancelaria (al respecto véase Rodríguez (1983) y Calvo (1985)).

Un aspecto fundamental para conseguir los efectos deseados de asignación de recursos de una reforma arancelaria es que ésta sea creíble. De no ser así, los productores de bienes que compiten con la importación se mantendrán en operación aún frente a las mayores importaciones, ya que esperan que los aranceles serán eleva

dos en un futuro próximo. En el interín, la apertura del mercado internacional y doméstico de capitales les ayudó a financiar sus pérdidas. Similarmente, si se espera que la política arancelaria se revierta, nadie invertirá recursos en el sector exportador. El aspecto de la credibilidad de la política económica es analizado en los trabajos de G. A. Calvo "Incredible Reforms" (1986) y de Auernheimer "Allowing Markets to Compensate for Government Mistakes", (1986).

El resultado de esta reforma arancelaria no creíble es más importaciones, poco movimiento de recursos al sector exportador y endeudamiento en las empresas afectadas. El endeudamiento sustituye al objetivo deseado de una mejor asignación de recursos. Es sabido que todos estos efectos ocurrieron a partir de 1979 y que al menos parte del endeudamiento interno generado en este período fue el que impulsó las drásticas medidas en el sistema financiero de mediados de 1982 y que resultaron en la licuación de gran parte de las deudas internas. Esta licuación no fue gratuita, ya que la desmonetización resultante de la economía disminuyó la base del impuesto inflacionario e inauguró el período de inflación estable mensual de dos dígitos (antes sólo había sido hechos esporádicos) que a su vez culmina con el desborde inflacionario de 1985 y el Plan Austral.

No está de más aclarar que el alto endeudamiento de 1982 se debió a muchos más factores que el simple hecho de una reforma arancelaria no creída. En particular no podemos ignorar el rol crucial jugado por la inconsistencia entre la pauta cambiaria y el déficit fiscal y el alto grado de liquidez internacional vigente como asimismo la incompatibilidad de un sistema financiero con garan

tía de depósitos, tasas libres y escasa supervisión por parte del órgano garantizador de los depósitos. Una recopilación de trabajos realizados en el C.E.M.A. sobre este período y en particular los temas mencionados anteriormente se encuentra en Fernández y Rodríguez, "Inflación y Estabilidad".

## 7. Las Empresas Públicas.

### a) ¿Privatización o Competencia?

La privatización de las Empresas Públicas es el tema de reforma estructural que más apoyo público haya suscitado en los últimos años. Es probable que el estado productor termine estrangulándose en su propia ineficiencia y algún cambio se experimente en el sistema. No está claro, sin embargo, que este cambio sea la privatización de las áreas en cuestión. Dentro del actual esquema corporativo, y dada la desconfianza por el incentivo del lucro, lo más probable es que se experimenten formas de participación mixtas, con aporte de capital privado, pero manteniéndose el control estatal y el poder monopólico de estos entes. De más está decir que esto no es una solución sino una nueva redistribución de privilegios, ya que en ausencia de competencia ni los empresarios privados ni los burócratas públicos tienen el incentivo para ser eficientes desde el punto de vista de la asignación de recursos.

La solución al problema de las empresas públicas pasa por permitir la competencia privada en sus áreas de mercado. Si esto sucediese, su ineficiencia se haría tan evidente que se reducirían enormemente las presiones en contra de su privatización. No es por casualidad que los partidos políticos mayoritarios jamás discutan la posibilidad de eliminación de los privilegios monopólicos

de los entes estatales, sino más bien que enfrenten al público a considerar como única opción la de vender la empresa estatal en cuestión. Frente a esta drástica opción y la incertidumbre de cómo será la estructura de mercado resultante, es lógico que no se consiga el suficiente momentum como para llevar el proyecto a cabo.

Otros obstáculos, derivados de la propia regulación estatal también se oponen a la privatización. Las leyes laborales presentes quitan fluidez al mercado de trabajo y el temor al desempleo masivo de empleados de empresas públicas actúa como un argumento adicional en contra de la privatización. También cuenta la virtual destrucción del sistema financiero, con lo cual es difícil encontrar capitales privados nacionales en condiciones de afrontar las inversiones necesarias. Sólo el capital extranjero podría hacerlo pero, se argumenta, ello aumentaría la dependencia externa.

Aún si todos esos obstáculos fueran vencidos queda el tema de si el Estado continuará fijando el precio de los servicios de dichas empresas. Este sería el caso ciertamente si la empresa se vende con garantía de monopolio. Pero en ese caso, primero, es poco probable que el inversor privado esté interesado en comprarla, dada la incertidumbre que la regulación del precio del producto generaría. Segundo, si el monopolio regulado ha de mantenerse, no es claro que es lo que se gana en términos de asignación de recursos.

En conclusión, la asignación de recursos mejoraría si las empresas públicas se venden sin garantía de monopolio. Volvemos al tema de la necesidad de competencia en el sector de las empresas públicas. Al ser la competencia un requisito para mejorar la efi

ciencia, ya sea que estas se vendan o no, la alternativa más viable es la de, primero eliminar los privilegios de monopolios de los entes estatales, y luego, si la competencia demuestra ser superior, pasar a discutir la venta de estas empresas. Este argumento se aplica sólo a aquellas actividades en las que la competencia es factible, como ser tráfico aéreo, combustibles, electricidad, correos, teléfonos, etc. Para el resto, por ejemplo ferrocarriles, deberá evaluarse la conveniencia relativa de un monopolio privado, un monopolio estatal o la mera desaparición de la actividad. Esta última posibilidad debería ser seriamente considerada en el caso que el sector privado no quisiera adquirir la empresa pública ni siquiera con la garantía de monopolio natural.

En definitiva, creo que es mucho más fácil conseguir el beneplácito de los votantes para una privatización estatal si primero se muestra como funciona el sector privado dentro de esta línea de actividad. Para ello solo hace falta eliminar las regulaciones que establecen los monopolios de las empresas estatales. Para esta medida no hace falta despedir empleados ni correr la responsabilidad de incurrir pérdidas patrimoniales de la Nación. Sólo hace falta la voluntad política de afrontar las consecuencias de que la ineficiencia de las empresas en cuestión se haga evidente a los ojos del público y se pierda el apoyo político para mantener en existencia estos feudos privilegiados.

## 8. Conclusiones.

Ha sido la tesis de este trabajo que la inestabilidad económica y política Argentina desde la época de postguerra se debe al tipo de sistema económico implementado, que hemos denominado sistema

de reparto. El concepto no es nuevo, ya que el intervencionismo estatal ha sido experimentado en todos los países y en todas las épocas. Si es nuevo, o distinto, el grado de intervención e indefinición de objetivos a que ha llegado el accionar del Estado en nuestro país.

Recuperar el crecimiento y la estabilidad social requiere el abandono del sistema de reparto y su reemplazo por el sistema de mercado, que es el utilizado, no sólo por los países capitalistas más avanzados, sino que gradualmente esta volviendo a ser implementado en las economías planificadas, en particular Rusia y China.

Hemos aquí discutido algunos de los cambios estructurales necesarios, de ninguna manera se ha pretendido hacer una presentación completa de los mismos. Si algún mensaje ha de quedar, creo que el más significativo es que ningún cambio estructural de la importancia de los que analizamos podrá hacerse de manera perdurable hasta tanto no se cuente con el convencimiento de la opinión pública de la necesidad del mismo.

## REFERENCIAS.

- Auernheimer, I.J.: "Allowing Markets to Compensate for Government Mistakes", May 1986, forthcoming in the Journal of Monetary Economics.
- Bomberg, W. and Makinen, G.: "The Hungarian Hyperinflation and the Stabilization of 1945-1946", The Journal of Political Economy, Vol. 91, 1983.
- Buchanan, J.M. y Wagner, R.E.: "Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes", Academic Press, 1977.
- Cagan, P.: "The Monetary Dynamics of Hyperinflation", en Friedman 1968.
- Calvo, G.A.: "Incredible Reforms". Trabajo presentado en la Conferencia en Honor de Carlos Díaz Alejandro, Helsinki, Finlandia, Agosto, 1986.
- Calvo, G.A.: "Fractured Liberalism: Argentina After Martínez de Hoz", International Economic Research Center, Columbia University, N° 275, 1985.
- Calvo, G.A. y Rodríguez, C.A.: "La Credibilidad del Plan Austral y los Hechos", Ambito Financiero, Agosto de 1986.
- Corden, M.: "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate", The Journal of Political Economy, 74, 1966.
- Corden, M.W.: "Trade Policy and Economic Welfare", Clarendon Press, Oxford, 1974.
- Dornbusch, R. y Simonsen, M.H.: "Inflation Stabilization with Incomes Policy Support: A Review of the Experience in Argentina, Brazil and Israel", The Group of Thirty, New York, October, 1986.
- Fernández, R. y Rodríguez, C.A.: "Los Límites del Impuesto Inflacionario", La Nación, Abril 1984.
- Fernández, R. y Rodríguez, C.A.: "Inflación y Estabilidad", Macchi, 1982.
- Frenkel, J.A. and Johnson, H.G.: "The Monetary Approach to the Balance of Payments Theory", London, Allen and Unwin, 1976.
- Friedman, M. and Rose: "Free to Choose", Harcourt, Brace and Jovanovich, 1979.
- Friedman, M.: "Studies in the Quantity Theory of Money", The University of Chicago Press, 1968.
- International Monetary Fund: "The Monetary Approach to the Balance of Payments", Washington, 1977.

- Johnson, H.G.: "Towards a General Theory of the Balance of Payments", en *International Trade and Economic Growth*, Harvard University Press, 1967.
- Johnson, H.G.: "The Monetary Approach to the Balance of Payments Theory", *Journal of Finance and Quant. Analysis*, March, 1972.
- Johnson, H.G.: "The Cost of Protection and the Scientific Tariff", *The Journal of Political Economy*, 1960, pp. 356-72.
- Johnson, H.G.: "Mercantilism Past, Present and Future", en *Economics and Society*, The University of Chicago Press, 1975.
- Krueger, Ann: "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *American Economic Review*, 1974.
- Lucas, R.E. and Sargent, T. (edts.): "Rational Expectations and Econometric Practice", G. Allen and Unwin, 1981.
- Mantel, R. y Rodríguez, C.A.: "Estabilización en la Economía Abierta: Un Modelo de Simulación con Políticas Cambiarias Alternativas", Documento de Trabajo, C.E.M.A., 1983.
- Mundell, R.A.: "International Economics", MacMillan 1978.
- Mundell, R.A.: "Monetary Theory", Goodyear, 1972.
- Mundell, R.A.: "Growth, Stability and Inflationary Finance", *The Journal of Political Economy*, 73, 1965.
- Muth, John: "Rational Expectations and the Theory of Price Movements", *Econometrica*, 29, 1961.
- Olson, M.: "The Rise and Decline of Nations", Yale University Press, 1982.
- Rodríguez, C.A.: "La Economía de Reparto", *Ambito Financiero*, Octubre, 21, 1986.
- Rodríguez, C.A.: "A Stylized Model of the Devaluation-Inflation-Spiral", I.M.F., Staff Papers, March 1978.
- Rodríguez, C.A.: "Un Análisis Estilizado de la Reforma Financiera de Julio de 1982", Documento de Trabajo, C.E.M.A., Julio 1986.
- Rodríguez, C.A.: "Políticas de Estabilización de la Economía Argentina", Cuadernos de Economía, Universidad Católica de Chile, 59, 1983.
- Rodríguez, C.A.: "Comments on the Paper The Austral Plan in Argentina: 1985-87", presentado en la Conferencia sobre Estabilización de la Inflación, Toledo, España, Junio 1987.
- Samuelson, P.A.: "The Gains From International Trade", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, V., 1939.

- Samuelson, P.A.: "The Gains From Trade Once Again", *Economic Journal*, 72, 1962.
- Sargent, T.: "Rational Expectations and Inflation", *Haper and Row*, 1986.
- Sargent, T. and Wallace, N.: "Rational Expectations, The Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule", *The Journal of Political Economy*, 83, 1975.
- Schenone, O.H.: "Comercio Internacional y Aprovechamiento de Posibilidades de Desarrollo Económico. Argentina desde 1930", *Documento de Trabajo, C.E.M.A.*, Mayo 1987.
- Sjaastad, L.A.: "Commercial Policy, 'True' Tariffs and Relative Prices", en *Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy* MacMillan, Londres, 1980.
- Smith, Adam: "An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations", *Random House*, 1937.
- Stigler, G.: "The Theory of Price", *MacMillan*, 1942.
- Vicchi, O.A.: "Temas de Economía y Otros Ensayos", *Depalma*, 1979.
- Ficchi, O.A.: "Necesidad de Reformar el Sistema Monetario", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Vol. XVII, 1972.