

Desarrollo e instituciones precarias: la Argentina de los '90

Fecha de recepción: 29 de septiembre de 2007 • Fecha de aprobación: 31 de octubre de 2007

Silvia London*
María Emma Santos**

Resumen

En este trabajo se presentan sintéticamente los principales desarrollos teóricos de la Nueva Economía Institucional, con el propósito de analizar lo ocurrido en Argentina durante la década de los 90 como una situación de desequilibrio institucional, seguida de una demanda por un cambio institucional. La satisfacción de esta demanda se canalizó en parte por el surgimiento de instituciones informales de manera espontánea y en parte por el propio Estado que suplió las falencias con instituciones que, aunque son legales, no dejan de ser tan precarias como las informales. Este nuevo tipo de instituciones surgen, en principio, como consecuencia del subdesarrollo y que no parecen poder contribuir a revertirlo, si bien en una primera instancia aparentaron ser la fuente de un cambio institucional profundo. Casi una década más tarde estos pequeños cambios no modificaron la estructura institucional formal, desapareciendo la mayoría de ellos y volviéndose a instaurar las antiguas instituciones en la mayoría de los casos.

Universidad Nacional del Sur
CONICET
* slondon@uns.edu.ar
** msantos@bvconline.com.ar

Palabras Clave: Análisis Institucional – Cambio Institucional - Instituciones precarias – Desarrollo.

Introducción

Algunos años después del profundo cambio institucional que significó la implementación del Plan de Convertibilidad, la Argentina evidenció un fuerte empobrecimiento por ingresos como consecuencia del mal funcionamiento del mercado laboral, que motivó una demanda de cambio institucional que favoreciera la generación de empleo. Ante la incapacidad del Estado de satisfacer la demanda en términos formales fueron surgiendo organizaciones e instituciones precarias, algunas de modo espontáneo desde la sociedad y otras impulsadas desde el propio Estado, todas tendientes a suplir la falta de ingresos genuinos de las personas.

Algo precario es definido como “de poca estabilidad o duración, que se tiene sin título, por tolerancia o inadvertencia del dueño”. Es sinónimo de inestable, incierto, inseguro, transitorio. Esta caracterización conceptual es aplicable a las instituciones de las que haremos mención: *clubes del trueque, ventas ambulantes, casas usurpadas, programas de microcrédito, cuasimonedas, planes sociales*, etc. Muchas de estas instituciones u organizaciones son informales, en el sentido de que no están inscritas dentro de los cánones convencionales del Derecho y están desprovistas de los mecanismos de coerción inherentes al Estado. Por otro lado, algunas son además ilegales, como las *casas usurpadas*. Otras no pueden ser calificadas de informales porque son impulsadas y legitimadas por el Estado, pero inspiran poca confianza, y en este sentido son precarias.

El objetivo del presente trabajo es analizar esta nueva generación de instituciones en Argentina desde las herramientas que ofrece la Nueva Economía Institucional (NEI), sugiriendo posibles causas y consecuencias de las mismas para el desarrollo económico de nuestro país. Para ello, en la segunda sección se presentan sintéticamente los conceptos básicos de la NEI necesarios para el desarrollo de la tercera sección, en la que se analiza la precarización institucional ocurrida en la Argentina. En la cuarta se establecen vínculos entre precarización institucional y desarrollo económico en Argentina y finalmente, en la quinta sección, se presentan las conclusiones del trabajo.

Conceptos básicos de la NEI

En esta sección se presentan los conceptos fundamentales de la NEI tomando principalmente el enfoque de North (1990) y complementándolas con las ideas de otros autores.

Concepto de instituciones y organizaciones

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por lo tanto, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico, y definen y limitan el conjunto de elecciones que están al alcance de los individuos. Surgen para reducir la incertidumbre de los agentes, quienes cuentan con plena información, y proporcionan una estructura a la vida diaria y proveen una guía para la interacción.

Existen instituciones *formales* (normas, leyes, contratos y mercados) e *informales* (acuerdos y códigos de conducta delineados por las costumbres, la tradición o la religión) que pueden ser *creadas*, como lo son las constituciones de los Estados, o *evolucionadas*, como evoluciona el derecho consuetudinario.

A su vez pueden distinguirse dos grandes ámbitos de las instituciones que interactúan y se complementan entre sí: las *instituciones políticas* y las *instituciones económicas*. Las primeras definen la estructura jerárquica del gobierno, su estructura de decisión y las características del control de agenda. Permiten que el Estado funcione como una unidad básica de toma de decisiones políticas y económicas, y definen y limitan a las reglas económicas. Las segundas definen derechos de propiedad.

Según Hernando De Soto (1987) los derechos de propiedad son más que derechos reales, es decir, derechos sobre las cosas (en contraposición a los derechos personales referidos a relaciones con otras personas a través de los contratos), ya que los individuos no sólo pueden ser poseedores de cosas sino también de sus contratos. De manera que desde esta conceptualización, son derechos de propiedad todos aquellos, tanto personales como reales, que reconocen a sus titulares la enajenabilidad y la exclusividad sobre los mismos.

Existe una estrecha relación entre las normas políticas y las económicas. Las reglas económicas y los contratos individuales están especificados y se hacen cumplir por medio de la toma de decisiones políticas, pero a su vez la estructura de los intereses económicos también tendrá su influencia en la estructura política.

Así como se ha distinguido entre instituciones políticas y económicas, es necesario diferenciar el concepto de *instituciones* respecto del de *organizaciones* u *organismos* (North :1990). Al igual que las instituciones, las organizaciones proporcionan una estructura a la interacción humana. Se trata de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos, como por ejemplo cuerpos políticos (partidos políticos, el Congreso, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes) y órganos educativos (escuelas, universidades).

Las organizaciones que surjan y la forma en que éstas evolucionen está determinado por el marco institucional. Los organismos se crean con un propósito deliberado como consecuencia de la oportunidad ofrecida por las instituciones, y en el curso por lograr sus objetivos van evolucionando, alterando así las instituciones y constituyéndose en la fuente principal de cambio institucional. Es la interacción entre organizaciones e instituciones lo que determina la dirección del cambio institucional.

Así, las instituciones son órdenes abstractos independientes de los individuos que las componen que cumplen la función de facilitar a los individuos y a las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos. Las organizaciones, en cambio, son órdenes concretos determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares. **Instituciones y organizaciones conforman el sistema total de constricciones e incentivos de una determinada sociedad.** En consecuencia de ellas depende el nivel de desarrollo económico.

Lin y Nungent (1995) distinguen entre *arreglos institucionales* y *estructura institucional*. El primero es un conjunto de reglas de comportamiento que gobiernan en un dominio específico. En cambio, la estructura institucional es la totalidad de los arreglos institucionales en un sistema, incluyendo las organizaciones, leyes, costumbres e ideología.

Instituciones y Costos de Transacción

Se dice que las instituciones y las organizaciones inciden en el nivel de desarrollo económico porque afectan los costos de transacción y los costos de transformación, determinando en gran medida la estructura productiva de un país.

El concepto de *costos de transacción* fue introducido por Coase (1937) están relacionados con la dificultad de verificar todas las acciones de las partes involucradas en una transacción, lo cual está dado en gran medida por la existencia de asimetrías de información y por la imposibilidad de escribir contratos completos¹.

No sólo hay costos de transacción entre agentes económicos sino también entre agentes económicos y políticos, y actores políticos. Dixit (1996) analiza como principales fuentes de costos de transacción políticos el no impacto de la información, el oportunismo y la especificidad de los activos. Señala además que los costos de transacción en la política suelen ser mayores que en el ámbito económico debido a que los contratos son menos completos, los mecanismos de *enforcement* más débiles (o directamente inexistentes) y las estructuras de gobierno más complejas que las relaciones entre agentes económicos. Asimismo, North señala que los costos de transacción son más altos en política que en economía precisamente por un *efecto de selección* por el cual los problemas más complejos de la sociedad, que no pueden resolverse vía negociaciones entre individuos, son "transferidos" a la arena política.

Las instituciones tienen un efecto crucial sobre los costos de transacción: dependiendo de su diseño pueden contribuir a reducir los costos de transacción, permitiendo que se efectúen transacciones que, de no existir estas instituciones, no se hubieran llevado a cabo.

Por otra parte, los *costos de transformación* son los costos de transformar factores de producción como tierra, trabajo y capital y conseguir la producción de bienes y servicios. Esa transformación no sólo es función de la tecnología empleada sino también de las instituciones. Cuando un sistema institucional define y garantiza pobremente los derechos de propiedad, la inseguridad resul-

¹ Contratos completos son aquellos que especifican con absoluto detalle todas las acciones que las partes contratantes deben realizar desde la firma del contrato en adelante, para cualquier evento futuro posible.

tante se traduce tanto en mayores costos de transacción como en la utilización de tecnologías que incorporen poco capital fijo y no impliquen acuerdos de largo plazo.

Instituciones y desarrollo económico

Así llegamos a la vinculación entre instituciones y desarrollo económico. North explica que las instituciones necesarias para realizar el intercambio económico varían en cuanto a su complejidad desde aquellas que resuelven problemas de intercambio simple hasta las que se extienden a través del espacio y del tiempo a muchos individuos. El grado de complejidad del intercambio económico es una función del nivel de contratos necesario para realizar el intercambio en economías de varios grados de especialización. La no-especialización es una forma de seguro en que los costos y las incertidumbres de las transacciones son muy elevados. A mayor especialización, número y variabilidad de los atributos valiosos, mayor será el peso que deberá ponerse en instituciones confiables que permitan a los individuos participar en contrataciones complejas con un mínimo de incertidumbre en cuanto a que los términos del contrato se puedan realizar. El intercambio en las economías modernas compuestas de muchos atributos variables que abarcan largos períodos requiere confiabilidad institucional.

Cuando el sistema de medición y garantía de los términos de un intercambio es deficiente, la parte que asume el riesgo aplicará una mayor tasa de descuento que reducirá el valor del bien comprado. Así, el grado de incertidumbre respecto a la seguridad de los derechos constituye una distinción crítica entre los mercados relativamente eficientes de los países avanzados y los mercados limitados del pasado o de los actuales países en desarrollo.

Por otra parte, la estructura institucional determinará la cantidad, tipo y forma de los conocimientos y habilidades disponibles en una sociedad. Las clases de conocimiento, destreza y aprendizaje que requerirán los miembros de una organización para maximizar sus funciones de utilidad, dependerán en buena parte del contexto institucional.

En esta dirección Olson (2000) considera que si bien los mercados son una fuente indiscutible de prosperidad, no todos los tipos de mercados necesarios para lograr la prosperidad pueden alcanzarse espontáneamente. Reconoce allí, la importancia de las instituciones.

Olson distingue dos grandes tipos de mercados. Unos llamados de *autoejecución* o *autoaplicación*, que emergen regularmente tengan o no algo en común quienes participan en ellos. Algunos de estos mercados son literalmente irreprimitables y surgen cuando los beneficios del intercambio son muy significativos y cuando hay pocas posibilidades de conducta oportunista. Por contraste, los mercados *socialmente creados* emergen sólo cuando una sociedad posee ciertas disposiciones institucionales, características de los países más ricos del mundo.

Para Olson la causa de la pobreza de muchos países está en que no pueden materializar beneficios que sólo pueden lograrse en mercados creados por el gobierno, y tampoco pueden gozar de los beneficios de la producción individual derecho-intensiva. **Sin el entorno institucional adecuado un país se verá limitado a los intercambios autoejecutados.**

En esta misma línea de pensamiento está Hernando De Soto (1987), para quien el Derecho es el factor fundamental condicionante del desarrollo. Según él, para lograr la prosperidad de una nación, es necesario que el Estado provea "buenas leyes", las cuales contienen dos características. Primero, proporcionan los incentivos que permitan aprovechar las oportunidades económicas y sociales que el país ofrece. Mientras más seguras sean las transacciones y más seguro sea el derecho de gozar de los frutos de la inversión, mayor será el valor real de una actividad económica.

En segundo lugar, una buena ley favorece la especialización y la interdependencia de hombres y recursos. Es un axioma comprobado (desde los tiempos de Adam Smith) que la especialización permite alcanzar un nivel más alto de bienestar. Pero para que los miembros y los recursos de una sociedad puedan especializarse, quienes poseen los recursos necesitan asegurarse de que podrán intercambiarlos. Esto sólo se producirá si es que cada uno está seguro de que lo que recibirá a cambio de su recurso o producto le reportará un beneficio mayor al que él mismo habría podido conseguir. El aislamiento y la desconfianza no permiten la especialización porque, por definición, una persona especializada necesita de otros para satisfacer sus requerimientos.

El Derecho permite la especialización porque hace exigibles los derechos de propiedad (mecanismos de *enforcement*), da confiabilidad a los contratos que permiten organizarlos y transferirlos y, por fin, atribuye responsabilidad

des por los actos de las personas que no han sido establecidas por contratos. A su vez, dentro del Derecho, De Soto distingue tres instrumentos que hacen más eficientes las actividades económicas y sociales: los derechos de propiedad, los contratos y el derecho extracontractual.

La importancia económica de los **derechos de propiedad** radica en que éstos proporcionan incentivos para agregar valor a los recursos invirtiendo, innovando o combinándolos productivamente para la prosperidad y el progreso de toda la comunidad. Cuando los derechos de propiedad están bien definidos y hay garantías de que serán preservados, las personas invierten. De Soto interpreta la usurpación de terrenos fiscales para viviendas, de calles para comercio ambulante y de rutas para transporte informal, como los medios espontáneos empleados por los informales para crear derechos extralegales de propiedad en vista de la falta de buena ley.

Por su parte, la confianza que brinda la posibilidad de celebrar **contratos** permite que las personas estén dispuestas a tomar más riesgos. Por lo tanto, los contratos son un requisito esencial para la inversión a largo plazo. Al igual que Dixit (1996), De Soto reconoce también la importancia del *enforcement* del contrato, es decir, un mecanismo de coacción para asegurar su continuidad (coacción que, según Dixit, es más sencilla de producirse en economía que en política). La relevancia histórica de los contratos fue señalada por North y Thomas (1980)² quienes marcan que el surgimiento industrial en Europa fue posible gracias a que los Estados mejoraron sustancialmente el cumplimiento de los contratos y redujeron de manera notable sus costos privados de ejecución.

Finalmente, la **responsabilidad extracontractual** es el tercer pilar de toda buena ley ya que es la que protege bienes jurídicos sin importar que éstos no estén incorporados en los contratos. Este derecho garantiza que los daños producidos por determinadas actividades sean asumidos por los responsables y no por terceros. Lo que se logra con el derecho de propiedad, los contratos y la responsabilidad extracontractual es reducir la incertidumbre de las personas que desean invertir su trabajo o capital para desarrollar los recursos existentes.

En todo lo dicho hasta aquí pareciera que la causalidad de la relación es desde instituciones hacia desarrollo económico. Sin embargo Lin y Nungent

² Citado en De Soto (1987).

(1995) consideran que la relación entre instituciones y desarrollo económico es claramente en dos sentidos. Por un lado, las instituciones pueden influenciar tanto el nivel como el sendero del desarrollo económico; por otro lado, el desarrollo económico puede, y frecuentemente lo hace, disparar el cambio institucional. El caso de Argentina ejemplifica muy bien esta doble relación.

Cambio institucional

Concepto y fuentes del cambio

El cambio institucional consiste en cambios en el conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. Por lo general ese cambio es de tipo incremental y no discontinuo (London:2007). Esto se debe a que, si bien las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes a las políticas deliberadas.

La interacción entre instituciones y organismos determina la dirección del cambio institucional. Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica, proveen las oportunidades que hay en una sociedad. Las organizaciones son creadas para aprovechar esas oportunidades y al evolucionar alteran las instituciones. Los actores de cambio institucional son los empresarios individuales o los dirigentes de las organizaciones o movimientos sociales, políticos, económicos o militares. Todos ellos son vistos como maximizadores de utilidad, sea propia o de sus organizaciones.

Según North (1990) la fuente más importante de cambio institucional son los cambios en los precios relativos que alteran los incentivos de los individuos en la interacción humana. Algunos de estos cambios pueden ser exógenos, pero la mayoría son endógenos, reflejando los esfuerzos de maximización de los empresarios (políticos, económicos y militares) que alteran precios relativos y que por consiguiente inducen al cambio institucional. A su vez, para que se produzca un cambio institucional es necesario que se trate de un cambio de precios relativos de tipo permanente. Otra posible fuente de cambio institucional es la variación de las preferencias.

El proceso de cambio institucional se origina por un cambio en los precios relativos que induce a una o ambas partes a un cambio en los términos de

un acuerdo o contrato (sea político o económico) ya que perciben que con el cambio podrían capturar mayores beneficios. Pero dado que los contratos están insertos en una jerarquía de normas, la renegociación no será posible sin una reestructuración de un conjunto de reglas de orden superior (o violando alguna norma de conducta). En ese caso, la parte que intenta mejorar su posición negociadora tendrá que invertir recursos en reestructurar las normas en un nivel más adecuado (London:2007).

Los empresarios y sus organizaciones responderán a las relaciones cambiantes de precios estimando los costos y beneficios de dedicar recursos a alterar las normas o hacerlas cumplir. Así, la demanda de cambio institucional es consecuencia de la percepción de que los nuevos arreglos institucionales permitirían capturar ganancias que no son posibles en el marco institucional vigente. Pero la oferta de cambio institucional depende de la capacidad y de la voluntad del orden político vigente para proveer nuevos arreglos institucionales. Ese orden político vigente puede ser caracterizado como un mercado político cuya eficiencia depende de la cantidad y calidad de los intercambios que permite. En términos de Olson, la eficiencia del mercado político y la posibilidad de crear prosperidad dependerá del grado de inclusividad de los intereses de los gobernantes y del alcance del horizonte temporal.

Lin y Nungent (1995) consideran que el *enfoque de costos de transacción* ha probado ser muy útil para analizar la *demanda* comparativa de arreglos institucionales alternativos. En cambio, el *enfoque de acción colectiva*, con su énfasis en los problemas de *free-rider* (los cuales son consecuencia de los costos de transacción) ha sido especialmente útil para analizar la *oferta* de acuerdos institucionales alternativos.

De esta forma, consideran que cuando existe un desequilibrio institucional surgirán oportunidades ventajosas para nuevos arreglos institucionales. Sin embargo, debido a los costos de información y transacción, no hay garantía de que un desequilibrio institucional conlleve un cambio inmediato hacia una nueva estructura de equilibrio. Cuándo, bajo qué condiciones y hasta qué punto ocurra tal cambio institucional es lo que aborda la teoría de la acción colectiva.

Numerosos factores inciden en el movimiento hacia un nuevo equilibrio. Entre otros, se encuentran los costos de información y transacción de identificar, diseñar e implementar el nuevo arreglo institucional. Además, el cambio

institucional está condicionado por la estructura existente y es *path dependence* (sendero dependiente, North:1990). Consecuentemente, algunos arreglos pueden no ser viables por ser incompatibles con otros existentes en la estructura.

En la medida en que el innovador pueda apropiarse de los beneficios que surgen de ellas, es más probable que sean llevadas a cabo. Olson (1965, 1982) y sus seguidores han identificado las características que debe tener un grupo para que logre éxito en la acción colectiva: pequeño tamaño del grupo, homogeneidad de origen de sus miembros, cercanía social y proximidad física de sus miembros, sensibilidad del grupo a la amenaza de pérdida debido a la inacción, desigualdad en la distribución de la riqueza o el poder entre sus miembros, y horizonte de interacción largo.

Por su parte Hardin (1982) señaló que en ciertos casos los obstáculos para la acción colectiva pueden ser superados por la presencia de “empresarios políticos”: personas que por sus propias razones de carrera encuentran en su interés privado trabajar para proveer beneficios colectivos a grupos relevantes.

Precarización institucional en Argentina

En esta sección aplicaremos los instrumentos de análisis presentados anteriormente para reflexionar sobre la precarización institucional ocurrida en la Argentina en la década de los '90, luego de la implementación del Plan de Convertibilidad, el cual se distinguió de los anteriores planes en que no fue un mero plan de estabilización sino uno de reforma estructural, con objetivos de largo plazo. Se intentaba no sólo la eliminación de la inflación sino también crear las condiciones para alcanzar la senda del crecimiento económico.

El plan tuvo tres pilares: la **Ley de Convertibilidad**, que imponía un sistema de tipo de cambio fijo más una serie de medidas orientadas a combatir la inflación, la **Reforma del Mercado**, dada por una amplia apertura comercial y financiera junto con la flexibilización laboral y liberación de otros mercados de fijaciones de precios por parte del Estado, como el de productos agrícolas y ganaderos, y la **Reforma del Estado** que consistió fundamentalmente en la privatización de la mayoría de las empresas públicas, la descentralización del gasto (salud y educación, sobre todo) y en el paso a un sistema de jubilaciones de capitalización privado.

Con este plan se logró detener la acción de muchos grupos de presión que se habían enquistado en el aparato estatal y que contribuían significativamente a la puja distributiva que muchos autores consideran una de las principales causas de inflación durante los 80. La Ley de Convertibilidad junto con la competencia que significaba la apertura a la importación, eliminó las expectativas inflacionarias y devaluatorias. En los primeros años del plan, los indicadores macroeconómicos dieron buenos signos: significativa reducción de la inflación, altas tasas de crecimiento ininterrumpido, reducción del desempleo hasta el 92 ¿año? ¿porcentaje? unidades?, cierre de las cuentas fiscales, incremento en las exportaciones y dinamización de la inversión extranjera directa. Sin embargo, la repercusión de la crisis mexicana de 1994, si bien pudo superarse en un período relativamente breve puso al descubierto las deficiencias intrínsecas del modelo de la convertibilidad, en particular el hecho de estar el crecimiento basado en el consumo interno como factor dinámico, financiado principalmente por ahorro externo.

El comportamiento de la economía superado el *efecto Tequila* ya no fue tan favorable. Si bien se retomó el crecimiento, éste disminuyó en el 98 por la repercusión que tuvo la crisis financiera originada en los países asiáticos sobre nuestro socio comercial, Brasil, y se hizo negativo a partir del 99. A partir de entonces, y no obstante el cambio de gobierno, la economía Argentina volvió a sumergirse en una recesión que se fue agravando cada vez más.

El saldo social de la década fue altamente desfavorable. Continuó acentuándose la desigualdad en la distribución del ingreso. En su aspecto funcional la participación de los asalariados en el producto total de la economía continuó la caída que había iniciado durante el gobierno anterior: del 37% en 1980 pasó al 26% en 1998³. En la distribución personal, los estratos altos incrementaron su participación en deterioro de los estratos bajos. Este incremento en la desigualdad estuvo básicamente determinado por los cambios en el mercado laboral.

Pasado el impacto inicial favorable que tuvo el logro de estabilidad sobre el empleo, la desocupación alcanzó los dos dígitos a partir del 93, y continuó incrementándose llegando a un pico en 1995. Aunque luego disminuyó continuó en niveles muy elevados, cercanos al 20% promedio. A su vez, la reducción del

³ *Diario Clarín*, 21 de Junio de 1998. Citado en Teubal (1999).

desempleo posterior al 95 se conjugó con un incremento del subempleo, es decir, personas que deseaban trabajar más horas de las que lo hacían o estaban ocupadas en un puesto de un nivel de calificación menor al que les correspondía. Los salarios reales, luego de la brutal caída durante del 89, bajaron un nuevo escalón a comienzos de 1990 para mantenerse en los años siguientes mientras se produjo una amplia dispersión salarial.

La crisis en el mercado laboral produjo un empobrecimiento por ingresos que significó un cambio en los precios relativos endógenamente generado: los bienes de consumo se encarecieron profundamente con relación al salario. Este panorama fue asociado a un desequilibrio institucional, una situación en la que “una o ambas partes perciben que podrían capturar mayores beneficios cambiando los términos del acuerdo o contrato”.

Desde los sectores empobrecidos comenzaron a aparecer, a mediados de la década de los 90, fuertes protestas y reclamos sociales, los cuales podrían interpretarse como una demanda de cambio en las instituciones formales fundamentalmente dirigidas a la generación de empleo o al menos a la generación de redes de contención social que suplieran la falta de empleo.

Pero el gobierno dio respuestas formales muy débiles tanto en términos de empleo como de redes de contención. De acuerdo con Lin y Nungent (1995) podría argumentarse que los costos de información y transacción de identificar, diseñar e implementar el nuevo arreglo institucional impidieron el movimiento hacia instituciones eficientes en el mercado laboral. A la vez la inmovilidad se vio agravada por las diferentes percepciones de los grados y causas del desequilibrio; la clase dirigente no percibía el problema laboral con la misma gravedad que lo hacían quienes padecían la desocupación. Así, se fueron gestando los incentivos propicios para que prevalecieran organizaciones informales la falta de oferta de cambio institucional formal, hecho que puede entenderse desde la teoría de la acción colectiva de Olson, por medio de los conceptos de grupos de interés y de intereses inclusivos vs. intereses restringidos. Por parte del Estado, de haber existido un interés inclusivo hubiera provisto el cambio institucional requerido por gran parte de la sociedad en términos de generación de empleo, ya que el mismo hubiese incrementado la productividad y el ingreso permitiendo recaudar más y obtener mayores ingresos del mercado. La falta de interés inclusivo puede atribuirse a la presencia de grupos de interés que dominaban las acciones del gobierno.

Por su parte, Spiller y Tommasi (2000) señalan que cuando la capacidad de los actores políticos de realizar transacciones (acuerdos) intertemporales es limitada cuando hay altos costos de transacción, rasgo presente en el caso de Argentina, se observarán: 1) políticas públicas demasiado volátiles ante cambios políticos y/o demasiado rígidas como para ajustar ante cambios en las realidades subyacentes, 2) acciones individuales no cooperativas y 3) falta de inversión en instituciones más eficientes. En efecto, con el propósito de detener la inflación y proporcionar un horizonte de largo plazo para el accionar económico, se asumió un compromiso (la Ley de Convertibilidad) tal que no dejó margen para ajustarse ante un cambio en la realidad subyacente. Esto corrobora lo explicado por Dixit (1996) respecto del *trade-off* entre los beneficios de un compromiso (como modo de lidiar con los costos de transacción) y los costos en términos de pérdida de flexibilidad.

Lo que el Estado no pudo ofrecer de manera formal fue generado, de modo informal, por agentes económicos que crearon organizaciones que logran la acción colectiva en favor de sus intereses, produciéndose una **precarización institucional**: un avance de instituciones informales (algunas legales y otras no) por sobre las formales. Son instituciones precarias en el sentido que son instituciones transitorias que suplen de modo imperfecto los espacios vacíos dejados por el mal funcionamiento de las instituciones formales. Muchas de ellas fueron gestadas de modo espontáneo por los propios individuos y otras fueron impulsadas desde el propio Estado, como forma de dar respuesta débil e ineficiente a los requerimientos de cambio institucional. A continuación analizaremos algunos casos.

Instituciones precarias generadas por la sociedad

La producción y el intercambio informal

Un ejemplo paradigmático de organización informal fue la formación de los Clubes del Trueque. El primer club se creó en el 95 en la localidad de Bernal. En dos años, los clubes estaban diseminados en muchas provincias del país, y a los cinco años estaban presentes en 14 provincias. Se conformaron dos redes principales: la Red Global del Trueque y la Red del Oeste⁴. En Julio de 2002,

⁴ Nos referiremos en términos generales a la Red del Trueque.

entre 2,5 y 3 millones de personas participaban activamente en el sistema y, si se suma el entorno familiar este número se estima entre 10 y 12 millones⁵.

Los organizadores indican que las redes no son organizaciones no gubernamentales ni una fundación, por eso no tienen personería jurídica ni una estructura formal. Se definen a sí mismos como “una gran empresa virtual en la que cada grupo tiene independencia para organizarse como quiera. Únicamente hay un consejo asesor que brinda las pautas centrales”⁶. En los clubes del trueque se intercambian bienes y servicios de todo tipo, y están compuestos por “prosumidores”: productores y consumidores a la vez. Surgen como una alternativa concreta de sustento para muchas personas que se habían quedado sin percepción de medios de pago.

Fueron organizaciones en el sentido señalado por North (1990), y respondieron, al menos en sus orígenes, a las características establecidas por Olson para el logro de la acción colectiva. En este caso el bien común a lograr es el espacio de intercambio. Los grupos no eran demasiado grandes al principio, tenían cierta identidad común (personas de clase media recientemente empobrecidas por ingresos) lo cual les proporcionaba homogeneidad. A la vez, lo que perdían por la inacción tenía un alto costo para ellos (no poseer medios de cambio para poder abastecerse de elementos esenciales), y el horizonte de interacción era de largo plazo por lo que la conducta oportunista estaba, en cierto modo, desalentada. Por último, podemos asociar a los organizadores de los clubes con los “empresarios políticos” de Hardin (1982) cuyo interés privado los lleva a trabajar para proveer intereses colectivos.

Ahora bien, la necesidad de existencia de estos clubes es un signo claro de subdesarrollo: el trueque fue la primer forma de intercambio. Este hecho muestra la precariedad de esta institución, que puede interpretarse como un mercado “autoejecutable” (Olson:2000). La informalidad de estos los clubes hace que no puedan gozar de todas las ventajas que provee funcionar al amparo del Derecho. Se crean así sistemas de normas consuetudinarias para ordenar las actividades, sustitutos ingeniosos, pero que no funcionan tan bien como podría hacerlo un Derecho estatal eficiente. Como explica Hernando De Soto, hay costos por operar en la informalidad: se deben buscar mecanismos para

⁵ Fuente: *Diario Clarín*, 10/07/02, disponible en www.prosumidoresprensa.com.ar

⁶ www.tercersector.org.ar/revista/12/trueque.htm

tratar de minimizar el oportunismo, no es posible constituir empresas de gran escala, y se recurre a mecanismos de presión alternativos que sustituyen a la coerción legal.

En la actualidad la Red del Trueque está prácticamente extinguida. En el año 2004 sólo participaban 80,000 socios y de los 6,200 nodos que hubo en funcionamiento en los mejores momentos (fines de 2001 y mediados de 2002) sólo quedaban 1000⁷ en dicho periodo. Precisamente, esta decadencia del sistema se produjo como consecuencia de un quiebre en la confianza al registrarse numerosos casos de violación a las normas de la Red del Trueque, como impresión de créditos falsos y venta de créditos⁸.

La vivienda informal

El empobrecimiento por ingresos también llevó a muchas personas a la incapacidad para proveerse una vivienda, intensificándose el fenómeno de usurpación de inmuebles para vivir en ellos. Si bien no hay estadísticas oficiales sobre este tema, estudios realizados por la Universidad de Buenos Aires⁹ consideran como inicio de este proceso los años 1982/1983.

Según la distinción de North entre instituciones y organizaciones, puede decirse que la vivienda en inmuebles usurpados es una institución informal (supone normas, acuerdos, contratos y derechos extralegales), y además, en este caso, es ilegal. A la vez, para lograr y mantener la usurpación se generan organizaciones informales.

El estudio citado, indica que en 1998, alrededor de 150,000 personas de la Capital Federal conformaban parte de la población en riesgo que no tiene vivienda propia ni puede pagar un alquiler. Con el deterioro económico posterior al 98, no es descabellado suponer que esta cantidad aumentó, y que proporcionalmente debe ser mucho mayor en las localidades de las provincias pobres del noreste y noroeste. Este mismo estudio señalaba que en ese año, 55,000 familias ocupaban de manera ilegal 10,000 inmuebles, entre casas particulares, edificios de departamentos, viejas fábricas, hospitales abandonados, y otros edificios municipales.

⁷ Sainz, Alfredo, "La híper le ganó la pulseada al trueque", *Diario La Nación* 17/08/03.

⁸ Fuente: *Diario Clarín* 10/07/02. Disponible en www.prosumidoresprensa.com.ar

⁹ Fuente: Urien Aldao, Paula, "Casas Tomadas", *Revista La Nación*, 22/02/98.

Para el caso del Perú Hernando De Soto (1987) hace un análisis aplicable al caso de Argentina. El autor señala que en los asentamientos informales se genera una normatividad extralegal como manera de sustituir el Derecho formal y poder normar y ordenar la vida y las transacciones, ya que estos asentamientos se caracterizan porque en ellos conviven varias familias, lo que De Soto llama la "masa crítica mínima" para disuadir al propietario de tomar medidas de desalojo. En los asentamientos hay un "contrato de invasión implícito" por medio del cual se reparte el espacio y se forman organizaciones de defensa y resguardo de los intereses de los ocupantes. En Argentina, es el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) que ayuda y protege a las cooperativas formadas en las casas tomadas. Éstas negocian con las autoridades para conseguir el derecho definitivo, y se ocupan de lograr el acceso a servicios públicos.

Se crea lo que De Soto llama el "derecho expectatio de propiedad". Este derecho no otorga a sus titulares todos los beneficios que consagra el sistema jurídico formal. Tiene un carácter temporal, en espera de que alguna vez el gobierno confiera a los informales la propiedad definitiva, y se va perfeccionando de manera progresiva. En un principio se sustenta únicamente en la presencia de los invasores sobre el terreno, y luego se va afirmando con las distintas acciones que toman las cooperativas y el propio gobierno para acreditar la posesión. Por lo tanto, "existen una serie de costos que los informales deben asumir como resultado de haber accedido a la propiedad informalmente. Estos costos suponen contratar la invasión y ejecutarla físicamente, asumir el riesgo de la represión gubernamental o privada, así como el de reubicación, soportar un largo período de ocupación insegura y vivir sin disfrutar de los servicios básicos ni de obras de infraestructura; deben movilizar buena parte de sus recursos al estar presentes físicamente en los terrenos para asegurar sus derechos, y finalmente, adquirir una propiedad sobre la que únicamente pueden ejercer atributos disminuidos(...) contrariamente a lo que podría creerse, los invasores pagan un precio muy alto por el terreno que ocupan, solo que, como no tienen dinero, lo pagan con su propio capital humano." (De Soto, 1987, p. 26)

El mercado de trabajo informal

El trabajo informal es tal vez la consecuencia más directa de la falla en el mercado laboral formal. Dentro de este tipo de trabajo podemos distinguir entre los *asalariados informales* y los *cuentapropistas informales* con distinto grado de

productividad (pequeños emprendimientos, ofreciendo sus productos en los Clubes del Trueque o en intercambios informales personales, o de menor productividad ofertando bienes y servicios en las calles).

Rapoport¹⁰ señala que, luego del pico de desempleo de 1995, el porcentaje de asalariados "en negro"¹¹ sin aportes jubilatorios ni cobertura social, se elevó al 36% de la población económicamente activa. Tal porcentaje se incrementó, entre 1991 y 1997, para el 20% más pobre en 8,2 puntos, y para el 20% más rico, en 4,7 puntos. A su vez, el cuentapropismo¹² no profesional, creció, para el 20% más pobre en 8,5 puntos, mientras que para el 20% más rico decreció en 6,2 puntos. Además, si bien no existen estadísticas oficiales al respecto, es fácil advertir el notable crecimiento en la cantidad de personas que desarrollan actividades de muy baja productividad en las calles de las ciudades: comerciantes ambulantes, cartoneros, limpiavidrios, entre otros.

De forma análoga a lo que ocurre con la vivienda informal, el comercio informal genera su normatividad extralegal. Los comerciantes se reparten el espacio: los limpiavidrios se instalan en determinadas esquinas, así como los vendedores de pequeños artículos que se colocan en zonas de comercios formales, también los cartoneros tienen sus circuitos definidos. Al igual que con la vivienda, el uso exclusivo del lugar hay que ganarlo permaneciendo en él. De Soto dice que dentro de la normatividad extralegal está el "derecho especial de dominio", pero que éste es mucho más endeble que el "derecho expectatio de propiedad" ya que el Estado nunca cederá la posesión de parte de la vía pública.

El crédito informal

En los países en desarrollo, el sistema de crédito formal excluye por completo a las personas de ingresos bajos que son precisamente las que más necesitan de un crédito. En Argentina, esta debilidad del mercado crediticio se hizo más patente con el agravamiento en los problemas de empleo, que incrementó la cantidad de personas que necesitaban un crédito para emprender alguna activi-

¹⁰ Rapoport, M. y colaboradores (2000)

¹¹ Se denomina trabajo "en negro" a aquel trabajo asalariado que se encuentra fuera de toda legislación laboral y que por lo tanto carece de aportes jubilatorios, obra social, y demás beneficios del mercado formal.

¹² Cuentapropistas: individuos que trabajan en forma independiente. Por ejemplo, como cuentapropistas profesionales encontramos a los médicos, abogados, ingenieros, etc. que no trabajan en relación de dependencia. Por otro lado, existe una amplia variedad de cuentapropistas no profesionales, que abarca desde individuos con pequeños negocios hasta limpiabotas, limpiavidrios, etc.

dad productiva que les permitiera subsistir, o para consumir. Así, se generaron incentivos para el surgimiento de sistemas de crédito informal o que lindan con la informalidad creando una nueva institucionalidad en este tipo de mercado.

Hay dos problemas fundamentales que caracterizan al mercado crediticio: el no *poder pagar* (*default* involuntario) y el no *querer pagar* (*default* voluntario), ambos consecuencia de fallas de información (Ray:1998). Por ejemplo, si el uso de un préstamo no puede ser monitoreado, puede ser utilizado en un proyecto demasiado riesgoso, conduciendo a la no-devolución involuntaria. Asimismo, puede ocurrir que el prestamista pueda pagar el crédito pero no tenga interés en hacerlo, en particular cuando los costos de oportunidad son extremadamente altos. Esta problemática se acentúa cuando no existen mecanismos de *enforcement*.

Ray señala que las fallas en las posibilidades de monitoreo y en los mecanismos de *enforcement* son mayores en los países en desarrollo. Allí las cortes existentes son débiles o ausentes y muchos prestatarios deben confiar en mecanismos punitivos similares a los disponibles en el caso de la deuda internacional: la amenaza de no conseguir préstamos futuros. Bajo estas circunstancias, los prestamistas formales (bancos o gobierno) tienen desventajas en relación con los prestamistas informales. En primer lugar, no tienen información con respecto a las características, historia o actividades actuales de sus clientes y, en segundo lugar, no pueden aceptar garantías en formas no monetarias, como trabajo o producto.

Estas ideas son aplicables al sistema de microcrédito implementado por la Fundación Grameen, ideado e iniciado en Bangladesh por Muhammad Yunus, que hoy tiene réplicas en muchos países del mundo, entre ellos Argentina. Aquí, la primera réplica se emprendió en Enero de 2000, en Misiones. Actualmente hay 23 réplicas distribuidas en las provincias de Buenos Aires (en 9 de Julio, Azul, Bahía Blanca, La Plata, Almirante Brown, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Pilar, San Isidro y Tigre, en algunas localidades hay más de una réplica), Córdoba (en Córdoba y Resistencia), Santa Fe (en Santa Fe y Rosario), Entre Ríos (en Concordia y Paraná), Mendoza (en Mendoza), Misiones (en Posadas), Neuquen (en Junín de los Andes), Río Negro (en Viedma), Misiones (en Posadas) y Chaco (en Resistencia).¹³

¹³ Fuente: www.grameenarg.org.ar

El sistema presta a personas muy pobres y a *grupos* de prestatarios en vez de a individuos. Se constituyen grupos de cinco personas (por lo general mujeres) que no sean familiares, con proyectos independientes y económicamente sustentables que deben ser aprobados por los otros integrantes. El método se aplica a través de organizaciones no gubernamentales que son las que consiguen los fondos para iniciar el crédito y supervisan la evolución de los proyectos, no pide garantías, se basa en la confianza, cosa que es posible sólo por la cercanía y la forma de funcionamiento de los grupos, y cuenta además con un mecanismo para evitar el oportunismo: los microcréditos se otorgan a dos prestatarias que si cumplen con el pago durante seis semanas habilitan a otras dos para recibirlo, quienes de la misma forma habilitan a la última del grupo. Si uno de los miembros del grupo no paga, ningún otro miembro puede volver a pedir prestado.

De acuerdo a lo expuesto por Ray, el diseño de este sistema de crédito informal resuelve muy bien los problemas de información señalados anteriormente. En primer lugar, el hecho de que el riesgo de incumplimiento por parte de uno de los miembros del grupo es compartido entre el prestamista y los demás prestatarios (ya que ningún miembro del grupo puede recibir más crédito si uno incumple), incentiva a los prestatarios a identificar a "prestatarios poco riesgosos". Becker (1981)¹⁴ llama a esto "apareamiento asociativo positivo" (*positive assortative matching*). Los prestatarios tienen incentivos por sí mismos para usar información al formar los grupos, y esto induce una auto-selección en la que las personas no riesgosas desplazan del mercado a las riesgosas, resultado que ningún esquema bancario de préstamos individuales podría emular. Por el contrario, en un esquema de crédito individual, el riesgo de *default* lo asume únicamente el banco, y entonces las personas riesgosas desplazan a las no-riesgosas del mercado. En segundo lugar, el hecho de que los prestatarios entablen una relación cercana y desarrollen sus pequeños emprendimientos en una misma zona, aumenta las posibilidades de monitoreo entre pares, reduciendo el riesgo de oportunismo.

Sin embargo, Ray señala que existen algunas desventajas potenciales en el sistema. Primero, cuando un miembro del grupo incurre en una dificultad financiera genuina y no le queda otra alternativa que incumplir, la estrategia dominante del resto del grupo es incumplir también, porque de todas formas, el

¹⁴ Citado en Ray (1998).

default de ese miembro ha destruido el crédito grupal. Sin embargo, el sistema Grameen intenta evitar efecto otorgando créditos secuencialmente, minimizando el “efecto contagio” de un *default* individual. A la vez, minimiza la posibilidad de que miembros del grupo, aún siendo solventes, declare cada uno el *default* en la expectativa de que los otros lo hagan también.

El monitoreo entre pares también puede tener un efecto negativo: es posible que se generen excesivas presiones para elegir proyectos extremadamente seguros que no son socialmente óptimos en términos de beneficio promedio. En este sentido, puede ocurrir que el grupo tienda a ser sobre-conservador.

Existen otros programas de microcrédito similares al descrito, algunos implementados desde el propio gobierno y también por medio de ONGs. Incluso, como se explicará en la siguiente sección, el Plan Jefas y Jefes de Hogar está tratando de encauzarse en este sentido.

Hay también otro tipo de instituciones crediticias que comenzaron siendo ilegales y evolucionaron hacia alguna forma de legalidad, pero pueden ser considerados informales en el sentido de que no están regidos por las leyes propias del sistema bancario ni están amparados por el Banco Central. Es el caso de las casas de crédito rápido que surgieron también durante los años 90. La mayoría de estas instituciones funcionaba en sus inicios como “cuevas”, actividad ilegal encubierta por alguna otra actividad legal, generalmente agencias de turismo, en las cuales se cambiaban cheques o moneda extranjera clandestinamente. Estas instituciones fueron buscando la manera de establecerse de forma legal y comenzaron a operar “a puertas abiertas” proveyendo enormes facilidades para el crédito, como por ejemplo, la no-exigencia de garantías, o exigencia de garantías muy pequeñas. Sin embargo, pese a no ser ilegales, estas instituciones no son parte del sistema financiero formal del país.

El caso de los programas de microcrédito como el Grameen, implementado por medio de organizaciones no gubernamentales, puede entenderse de forma análoga a lo analizado con los Clubes del Trueque. Las ONGs actuaron como “empresarios” para favorecer la acción colectiva hacia el logro de un bien común. El bien común no es el crédito (el cual es rival y excluible), sino el que las personas pobres estén trabajando en emprendimientos productivos en vez de mendigando o viviendo de subsidios estatales. Toda la sociedad, y en

especial los propios pobres, se ven beneficiados con esta situación. Estas instituciones lograron sortear con bastante éxito los problemas de información (la tasa de devolución es del 96%, mucho más alta que en el sistema formal, del 70 o 75%¹⁵) y suplir la falla del mercado crediticio formal.

Sin embargo, estas instituciones no dejan de ser precarias y son signo de subdesarrollo, además de llegar a un grupo muy reducido de participantes. Los países desarrollados no necesitan de estas instituciones, o al menos no en la medida en que las requerimos nosotros, porque el sistema crediticio formal funciona mucho mejor, y esto se debe a dos motivos: información más completa y *enforcements* legales ante el incumplimiento. En términos de De Soto, cuentan con “buenas leyes”. Con estas dos características, los sistemas crediticios de los países desarrollados pueden hacer préstamos a personas de bajos ingresos (aunque no a indigentes) con exigencias de garantías y plazos de devolución factibles.

Instituciones precarias impulsadas desde el Estado

Urgido por la crisis económica, y la consecuente demanda de cambio institucional, el Estado tuvo que dar alguna respuesta, aunque fuera coyuntural. Y la respuesta que dio fue en términos de instituciones, si bien legales, precarias.

Plan Jefes y Jefas de Hogar

Actualmente, el Plan Jefes y Jefas de Hogar es el plan social de mayor envergadura en el país. Tuvo su antecedente en el “Plan Trabajar” (1996) cuyo objetivo era reducir la pobreza y al mismo tiempo generar oportunidades de empleo para los pobres y mejorar la infraestructura social en las comunidades pobres. En 1997, fue sucedido por el Plan Trabajar II, una versión expandida y reformada del proyecto original, y en 1998, se implementó el Plan Trabajar III, todos básicamente con las mismas características.

El programa estuvo diseñado desde el principio para ofrecer un salario muy bajo de modo de atraer sólo a participantes pobres y desempleados (auto-selección). Los participantes eran contratados para trabajar en algún proyecto

¹⁵ Esquivada Gabriela, “Capitalismo para los pobres”, *Revista Nueva*, 25/03/01.

de infraestructura que debía ser propuesto por los gobiernos locales (municipios) u organizaciones no-gubernamentales que debían cubrir los costos no-salariales del plan. Entre Mayo de 1997 y Junio de 1998, hubo 65,321 beneficiarios¹⁶.

Durante el gobierno de E. Duhalde este plan devino en el Plan Jefes y Jefas de Hogar, de características muy similares aunque el requisito para ser beneficiario es ser desempleado y jefa o jefe de hogar donde habiten hijos menores de 18 años o personas discapacitadas de cualquier edad. La ayuda mensual tiene como contraparte que los beneficiarios deben realizar una actividad laboral o entrenamiento durante cuatro horas diarias. En Junio de 2003 el número de beneficiarios era de 1,978.149, el monto total desembolsado entre Enero y Junio de 2003 fue de \$1,760.176.030¹⁷. El Plan recibió ayuda internacional del Banco Mundial por un monto de US\$ 600 millones¹⁸.

El Plan trató de establecer vínculos con empresas e instituciones que tomaran a los beneficiarios, completaran el sueldo hasta alcanzar el de convenio y así promover la inserción laboral. Pero los resultados en este sentido fueron muy magros: sólo 473 empresas están en el registro de "componente solidario" del programa y sólo han sido incorporados 1,089 beneficiarios a las empresas¹⁹.

En estos días se está lanzando una nueva modalidad en este Plan que se llama "Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Solidaria, manos a la obra", especialmente destinado a beneficiarios del Plan Jefes de Hogar. El mismo consiste en un concurso de proyectos productivos asociativos para entregar créditos grupales de hasta \$15,000. En su diseño prevé la formación de Consejos Consultivos Locales que "asumen el rol de acompañantes de los proyectos socio-productivos, otorgando su aval, evaluando la calidad y variedad de los proyectos, y propiciando la complementariedad y articulación de los recursos y capacidades locales".²⁰ La efectividad de esta nueva variante se encuentra actualmente en análisis.

¹⁶ Baker (2000).

¹⁷ Fuente: www.trabajo.gov.ar/planes/sociales/jefes/infoyestad.htm

¹⁸ Rosales, Jorge, "Aporte de US\$600 millones para el plan jefes de hogar", *Diario La Nación* 29/01/03.

¹⁹ Stang, Silvia, "Luces...", op. cit.

²⁰ "Plan Jefes de Hogar Desocupados", Componente Materiales – Tipología 6. Folleto de Difusión.

El Plan Jefes de Hogar fue uno de los cambios institucionales incrementales en respuesta a las demandas sociales. Si bien tiene algunas ventajas en su diseño ha sido instrumento de clientelismo y es muy usado en el "intercambio de votos" entre gobernadores y Poder Ejecutivo Nacional, o congresistas entre sí. A su vez, se han denunciado muchos casos de planes otorgados a beneficiarios que no cumplen los requisitos (fraude asistencial)²¹. De allí que se corra el riesgo de perpetuarse en el tiempo. Tanto el Sector Público como los beneficiarios tienen incentivos para que se transforme en un elemento permanente de la política social.

Es interesante resaltar que en algunos casos la administración del plan es delegada en organizaciones no gubernamentales. Si bien esto puede reducir las posibilidades de perpetuación del plan (aunque igual puede surgir un clientelismo político entre estas organizaciones y el gobierno), se puede interpretar como una consecuencia de falla en la burocracia formal. Una vez más, una institución formal (en este caso la burocracia) es reemplazada por una informal.

Cuasimonedas

A raíz de la crisis financiera que vivió la Argentina hacia fines del 2001, y dadas las restricciones de emisión que imponía la Ley de Convertibilidad, la cantidad de medios de pago de la economía se redujo considerablemente. Así, tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales recurrieron a la emisión de bonos de rendimiento muy pequeño con vencimiento variable para ser utilizados como medio de pago, lo que dio en llamarse *cuasimonedas*. Patacones (Pcia de Buenos Aires), Lecops (Nacionales), Federales (Entre Ríos), Quebrachos (Chaco), Bocade (Tucumán y La Rioja), Boncafor (Formosa), Bono Público (Catamarca), Petrom (Mendoza), Lecor (Córdoba) permitieron continuar efectuando las transacciones que el Peso no podía realizar.

Se emitieron \$3,300 millones de Lecops y \$2,500 millones de Patacones. En Diciembre de 2002, las *cuasimonedas* representaban el 20,5% de la base monetaria, mientras que en Noviembre de 2003, el porcentaje había disminuido al 3%²². Actualmente no quedan prácticamente cuasimonedas en circulación.

²¹ El error tipo I es cuando, individuos elegibles por el programa social, no son beneficiarios del mismo.

²² www.bcra.gov.ar, "Informe Diario".

La emisión de estas *cuasimonedas* suscitó muchas críticas en términos legales, era como volver a fines del siglo XIX cuando cada provincia tenía su propia moneda. La emisión de las mismas supuso un riesgo para la economía en términos de inflación, pero fue la única alternativa que se presentó para lubricar el flujo de transacciones.

Es interesante observar cómo el propio Estado viola su institucionalidad en la que, según el artículo 75, inciso 6, es atribución del Congreso "Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda", y según el inciso 11, "Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras...". Por otra parte, la carta orgánica del Banco Central le confiere monopolio de emisión monetaria. Esta institucionalidad formal indica que la Nación es la única que puede emitir moneda (las provincias delegaron esta facultad al gobierno federal), y, más precisamente, al Banco Central. Lógicamente, las *cuasimonedas* no son dinero, sino bonos, pero en la práctica fueron emitidas para ser utilizadas como medio de cambio, y el Estado las utilizó básicamente para el pago de salarios.

Así, una institución formal y fundamental de la economía como es la moneda nacional, tuvo que ser complementada (temporalmente) con una institución muy precaria como fueron los bonos provinciales.

Otras instituciones precarias

Tanto en el caso de las instituciones precarias surgidas espontáneamente como en el de las impulsadas desde el gobierno, podrían indagarse muchas otras surgidas en los últimos años, y también podría profundizarse el análisis de las aquí mencionadas. Por ejemplo, los comedores barriales son otro ejemplo de instituciones precarias generadas por la sociedad. Análogamente, el que el Estado haya tenido que ampliar la extensión y reforzar las comidas de los comedores escolares da cuenta de otra institución precaria impulsada desde el Estado. Lamentablemente en la última década la escuela ha visto desplazada su función de institución educadora por la de institución de contención y alimentación. Esto es particularmente grave, no sólo porque denota el empobrecimiento de la población (adultos que ni siquiera pueden afrontar la alimentación de sus hijos) sino porque la escuela, que debería compensar las desigualdades de educación con las que empiezan los chicos provenientes de los sectores de menores ingresos, tiene que destinar tiempo a compensar otras carencias, restando tiempo a actividades de aprendizaje a los alumnos que más lo necesitan.

Precarización institucional y desarrollo económico

Como se analizó en la segunda sección, hay varios autores que plantean una estrecha vinculación entre instituciones y desarrollo económico. Y al parecer la relación de causalidad es en ambos sentidos lo que crea la posibilidad de círculos virtuosos (buenas instituciones-desarrollo económico-cambio institucional hacia mejores instituciones-más desarrollo) o viciosos (malas instituciones-subdesarrollo económico-cambio institucional hacia instituciones más precarias que refuerza la condición de subdesarrollo).

Evidentemente, Argentina parece responder al patrón de un círculo vicioso. Los problemas económicos en el mercado de trabajo que detonaron en 1995 llevaron al empobrecimiento por ingresos de gran parte de la población, lo cual, en vista de una ausencia de cambio institucional efectivo que generara puestos de trabajo, llevó al surgimiento de instituciones precarias, consecuencia de una situación de subdesarrollo. Pero, por su parte, esta precariedad institucional conduce a una serie de resultados no favorecedores del desarrollo. De Soto los identifica como: baja productividad, disminución en la inversión, ineficiencia del sistema tributario, pocas posibilidades de generar progreso técnico y dificultades de formulación de la política macroeconómica.

La baja productividad se debe a que el costo del trabajo en el mercado laboral formal es muy alto por exigencias institucionales, mientras que en el mercado informal es mucho menor, y, en cambio, el capital es caro para los informales (porque no pueden obtener créditos y, si lo obtienen, es a una tasa muy alta) y más barato para los formales. Esto lleva a una especialización arbitraria de alta relación capital-trabajo en el mercado formal y baja relación en el informal que no necesariamente lleva a los niveles de productividad óptima de cada actividad. A su vez, si las empresas mantienen un tamaño pequeño es menos probable que se propicie el progreso técnico. El progreso técnico también se ve desfavorecido si no hay un sistema de patentes confiable.

La inversión se reduce en el mercado formal porque el derecho de propiedad es poco confiable (por ejemplo, el antecedente de la retención compulsiva de los depósitos bancarios a plazo ocurrida a fines del 2001- no es favorable a la inversión) y, a su vez, a medida que aumenta la proporción de actividades económicas informales, se utilizan tecnologías más intensivas en trabajo y se reduce el incentivo a la inversión.

El sistema tributario se hace ineficiente porque cuanto mayor sea la proporción de actividades informales menor va a ser la recaudación, y al reducirse la base imponible habrá que aumentar la tasa de imposición a las empresas formales, lo cual desincentiva su expansión y alienta más informalidad.

Finalmente, a medida que disminuye la economía formal con respecto a la informal, se hace más difícil hacer planificaciones certeras de políticas macroeconómicas. Por medio de estos canales y otros no explorados aquí **la precariedad institucional refuerza el subdesarrollo.**

Un renglón especial para el concepto de desarrollo involucrado en este trabajo²³. Muchos autores, por ejemplo Ray (1998), conciben al desarrollo económico como crecimiento económico más otras características que suelen mejorar con el crecimiento, como esperanza de vida, mortalidad infantil, acceso a agua potable, alfabetismo, etc. Sin embargo, este enfoque es sólo útil en principio para el análisis iniciado en este trabajo. El estudio del desempeño económico y la influencia de las instituciones merecen un punto de vista más amplio, y hacia el cual se orienta nuestro enfoque. Para ello, el concepto de desarrollo que más se adecua a nuestros objetivos es el presentado por A. Sen (1999).

Sen plantea al desarrollo como un proceso de expansión de libertades. El crecimiento económico puede ser muy importante como *medio* para expandir las libertades de los miembros de una sociedad, pero éstas también dependen de otros determinantes como los arreglos económicos y sociales (por ejemplo, facilidades para la educación, salud) así como derechos políticos y civiles. Con esto, Sen se está refiriendo a las instituciones. Ver al desarrollo en términos de expansión de las libertades sustantivas dirige la atención a los *finés* que hacen al desarrollo importante, y no solamente a algunos medios que, eventualmente, juegan un rol prominente en el proceso.

Desde este enfoque, y con la intención de romper el círculo vicioso mencionado anteriormente, podríamos preguntarnos cuáles son las instituciones que aumentan las libertades de las personas. Sin duda, los Planes Jefes de Hogar, las *cuasimonedas*, el trabajo informal, el intercambio informal, la vivienda informal y el crédito informal tienden a atar más que a liberar. Los Planes sociales crean dependencia de quien los provea, las *cuasimonedas* no confieren to-

²³ Para una discusión más profunda sobre el concepto de desarrollo, ver London 1996.

dos los derechos ni admiten todas las transacciones que el peso. Lógicamente estas instituciones han solucionado problemas coyunturales, pero lejos de liberar, restringen.

Por lo tanto una buena medida para comenzar a pensar en un cambio institucional formal que sea beneficioso para todos es pensarlo en términos de la expansión de libertades.

Conclusiones

En este trabajo se presentaron sintéticamente los principales desarrollos teóricos de la Nueva Economía Institucional, en cuanto a la definición de instituciones, el proceso de cambio institucional y la relación instituciones-desarrollo económico. Luego se interpretó lo ocurrido en Argentina en la última década como una situación de desequilibrio institucional, seguida de una demanda por un cambio institucional que fuera mutuamente ventajoso. Esta demanda fue satisfecha, en parte por el surgimiento de instituciones informales de manera espontánea, por lo general en grupos chicos que cumplieran los requisitos necesarios para que se produzca la acción colectiva, o guiados por un “empresario”, capaz de lidiar con ello, y en parte por el propio Estado, que suplió las falencias con instituciones que, aunque son legales, no dejan de ser tan precarias como las informales.

Estas nuevas instituciones pueden interpretarse como cambios institucionales incrementales; consecuencia del subdesarrollo y que no parecen poder contribuir a revertirlo. Actualmente si bien la mayoría de las instituciones precarias generadas en los 90 han desaparecido, ninguna de ellas evolucionó hacia una institución formal con resultados positivos para el Desarrollo. Más aún, el crédito informal y los planes sociales subsisten, y se encuentran enquistados en el funcionamiento económico.

En caso de que hubiera una voluntad política para efectuar reformas en las instituciones políticas y económicas que intenten propiciar el desarrollo, un criterio de análisis interesante es el que se deriva del enfoque de Sen (1999): buscar instituciones que aumenten las libertades de las personas. En definitiva, este criterio propiciará el diseño de instituciones cuyas características respon-

derán a las consideradas como necesarias por los autores citados: serán las “buenas leyes” de De Soto (1987), que permiten aprovechar las oportunidades económicas y sociales del país y favorecen la especialización, garantizarán los derechos de propiedad e impondrán el cumplimiento de los contratos que Olson (2000) señala como indispensables para la prosperidad y proporcionarán un sistema eficiente de medición y garantía de los términos de un intercambio que remarca North (1993).

Bibliografía

- Baker, J. L. (2000), *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty, A Handbook for Practitioners*, World Bank.
- Beccaria, L. y A. Orsatti (1990), “La cuestión salarial en la Argentina. Un balance de los 70 y 80”, en *Anales del 2º Congreso Internacional de Política Social, Laboral y Previsional*, Buenos Aires.
- Beccaria, Luis (1991), “Distribución del ingreso en la Argentina: explorando lo sucedido desde mediados de los setenta”, *Desarrollo Económico*, Vol. 31, Nº 123.
- Beccaria, Luis. A. (1999) “Un análisis de la estructura distributiva del nuevo régimen económico”, *Enoikos* No 15.
- Becker, G. S. (1981), *A Treatise on the Family*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Coase, R. H. (1937), “The Nature of the Firm”, *Economica*, No 4.
- De Soto, Hernando (1987), *El Otro Sendero*, Editorial Sudamericana, Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Dixit, A. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, MIT Press.
- Esquivada, Gabriela, “Capitalismo para los pobres”, *Revista Nueva*, 25/03/01.
- FIDE, *Coyuntura y Desarrollo* Nº 258, Abril de 2000
- FIDE, *Coyuntura y Desarrollo, Anuario Estadístico XXXII*, Enero 1992.
- Hardin, R. (1982), *Collective action*. Washington, D. C., Resources for the Future.
- Informe Económico*, Nº 38, Segundo Trimestre de 2001
- Lin, J. Y and J. B. Nugent, (1995), “Institutions and Economic Development” en Beherman J. and T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*, Vol IIIA, Elsevier.
- London, S (1996): *Formalización de la Teoría del Desarrollo: un enfoque de sistemas complejos*, Tesis de Magister, UNS.
- London, S, Poinot F y Straguzzi L. (2003): *Instituciones y Desempeño Económico: algunas reflexiones para el caso argentino* Anales de la AAEP, Mendoza.

- London S. (2007): *Instituciones, Sistemas Complejos y la Teoría Económica Evolucionista*, Capítulo 4, de **Evolucionismo Económico, instituciones y sistemas complejos adaptativos**, Juan José Jardón Urrieta Editor, pag.87-126. Editorial Porrúa, México.
- Marchini, Jorge, "Economía de Trueque", *Diario Clarín*, 5/05/02.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Componente Materiales – Tipología 6*. Folleto de Difusión.
- North, D. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica.
- North, D. y R. P. Thomas (1980), *El Nacimiento del Mundo Occidental*. Siglo XX. Madrid.
- Olson, M. (1965) *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. (1982) *The rise and decline of nations: The political economy of economic growth, stagflation and social rigidities*. New York: Yale University Press.
- Olson, M. (2000) *Poder y Prosperidad, la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Editorial Siglo Veintiuno.
- Paula Urien Aldao, "Casas Tomadas", *Revista La Nación*, 22/02/98.
- Rapoport, Mario y colaboradores (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi.
- Ray, Debraj (1998), *Development Economics*, Princeton University Press.
- Rosales, Jorge, "Aporte de 600 millones para el plan jefes de hogar", *Diario La Nación*, 29/01/03.
- Saralegui, Rauquel, "Préstamos que dan trabajo", *Diario La Nación* 25/05/03.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York.
- Spiller, P. y Mariano Tommasi (2000), "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional", *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 159.
- Stang, Silvia, "Luces y sombras de los planes sociales", *Diario La Nación*, 15/06/03.
- Teubal, Miguel,(1999) "Crecimiento y Pobreza: el caso argentino", *Enoikos* N°15, Agosto.
- Sitios web consultados:*
www.tercersector.org.ar/revista/12/trueque.htm
www.prosumidoresprensa.com.ar
www.trabajo.gov.ar/planes/sociales/jefes/infoyestad.htm
www.grameenarg.org.ar
www.bcra.gov.ar