

**Comentario al trabajo de Adolfo C. Sturzenegger  
"MERCADO, PLAN, CRECIMIENTO, ESTABILIDAD  
EN ARGENTINA"**

**Por Roberto Lavagna**

*NOTAS SOBRE LAS RESTRICCIONES "INTERNAS" AL CRECIMIENTO  
ECONOMICO ARGENTINO*

**I. Diagnóstico: amplio o restringido a lo económico**

El punto de partida de estas Notas es el de coincidir solo parcialmente con el diagnóstico inicial del trabajo que les da origen <sup>1/</sup>. Argentina ha concretado durante las últimas cuatro décadas cambios económicos, sociales y productivos de gran magnitud, sin embargo no ha podido, simultáneamente, sostener una tasa de crecimiento promedio acorde a sus recursos naturales y humanos y comparable con la de otros países con un grado de desarrollo económico intermedio, categoría dentro de la cual cabe.

Si se compararan durante esas décadas los cambios socio-económicos (sindicalización, distribución del ingreso, acceso a la educación y salud) del país, con los de México y Brasil, por ejemplo, no cabrían dudas acerca de los progresos argentinos. Si, por el contrario, se

<sup>1/</sup> Estas Notas tienen su origen en el comentario efectuado al artículo "Mercado, Plan, Crecimiento, Estabilidad en Argentina" de Adolfo C. Sturzenegger, presentado en las VII Jornadas de Economía Monetaria y Sector Externo -22 y 23 de octubre de 1984-, organizadas por el B.C.R.A.

comparara la capacidad de crecimiento, los resultados no serían favorables como lo indican con elocuencia (más allá de la simplificación conceptual que implica comparar estadísticas globales) los datos siguientes:

Producto Bruto Interno  
(millones de dólares)

	1960	1982
Brasil	14.540	248.470
México	12.040	171.270
Argentina	12.170	64.450

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984, Banco Mundial

Cuando el diagnóstico se hace sólo sobre la base de datos de la producción o del comercio exterior, dejando fuera del marco analítico los cambios económicos que hacen a la distribución de los ingresos y sus correlatos sociales (salud, educación, vivienda, etc.) y políticos en un sentido amplio (sindicalización, peso de sectores empresarios "tradicionales", actitud de los sectores empresariales emergentes, etc.) se pierde la primera posibilidad de acercarse a la explicación del tema de fondo que ya no es el de la "decadencia" argentina sino que pasa a ser el de la "incompatibilidad" (o falta de armonización) entre los desarrollos socio-políticos y el "crecimiento" económico.

Como puede apreciarse se trata de dos enfoques esencialmente distintos. El primero emana de una visión tradicional, "liberal" en los términos argentinos, que parte de la idea de la decadencia, y la explica por el alejamiento de los principios que orientaron el modelo de

la generación del 80 (obviamente de 1880). La segunda es una visión nacional y "popular" también en los términos de la acepción argentina, que no reconoce tal decadencia sino que parte de una transformación positiva, pero fuertemente conflictiva en lo interno y con signos crecientes de haber llegado a un punto de bloqueo crítico o de inversión de la tendencia 1/.

Así es que cuando se ha eliminado del cuadro las componentes no estrictamente económicas, y se reconocen los defectos de funcionamiento tanto del mercado como del plan, tal como lo hace Sturzenegger, puede llegarse a la conclusión de que ello es el resultado de haberse adoptado -alternadamente- actitudes intervencionistas y liberales. Los cambios erráticos y pendulantes pasan a ubicarse en el centro de la explicación. De allí se deriva la idea que curiosamente puede calificarse de "voluntarista" o aún de naïve, de que en la medida en que los decididores de política económica abandonen una actitud "fundamentalista", entendiéndolo por ello excesivamente cargada de ideología, y pasen a una actitud "instrumentalista" o pragmática, será posible obtener un mejor funcionamiento del mercado y del plan. Por ende, lograr una ubicación mejor en el espacio de bienestar, estáticamente ubicándose en la frontera exterior del bienestar o dinámicamente, acelerando el desplazamiento noroeste de la frontera del bienestar.

Sin llegar a poner en tela de juicio, como lo hacen algunos autores ubicados en los extremos del espectro ideológico, la viabilidad de la economía mixta, cabe -desde mi punto de vista- rechazar la explicación de la alternancia o la pendularidad explicable por un exceso de "fundamentalismo". Las explicaciones, y por ende las

1/ Hipótesis ambas que se analizan más adelante.

soluciones, deben estar basadas en un análisis más amplio que la simplificación economicista. La búsqueda de soluciones dependerá de cuál de las hipótesis explicativas es retenida. Por ello parece procedente considerar por lo menos dos explicaciones diferentes y, en buena medida, excluyentes:

- i) reconocimiento de la "pendularidad", política y económica, basada no en explicaciones sobre la predominancia de aspectos ideológicos sobre los instrumentales, sino en un "bloqueo de poder" o
- ii) el desplazamiento de explicaciones pendulares, basadas en un bloqueo, por una explicación lineal de progresiva redistribución de poder en contra de las fuerzas políticas, sociales y económicas nacidas en la década del '40.

## II. Las dos hipótesis explicativas del conflicto

### II.1. Bloqueo y pendularidad

Esta hipótesis parte de incorporar como factor esencial en el análisis las relaciones de poder de los distintos grupos sociales. La idea central es que no existe entre los grupos, en sus diversas y cambiantes coaliciones, una "dominancia" clara y estable. Por el contrario hay una cierta "equiprobabilidad" por parte de los grupos sociales principales en alcanzar y ejercer el poder. La equiprobabilidad de un suceso es una forma de desorden o de falta de orden. Cuanto menor es la equiprobabilidad, mayor es el orden de un conjunto.

En la medida en que el orden así definido no existe, en que no existe una relación de "dominación-subordinación" clara y estable, lo que resulta es una clara inestabilidad, donde el ejercicio de poder genera su propia anti-coalición y la transitoriedad de las relaciones de mando.

Cuando este ciclo pendular se repite a lo largo de más de tres décadas, puede concluirse que existe un bloqueo de poder y un bloqueo social. La sociedad enfrenta problemas internos y externos que no es capaz de resolver por cuanto no es capaz de cambiar en su estructura o en su comportamiento, como para hacerles frente, como consecuencia del bloqueo de poder entre grupos con concepciones y objetivos opuestos o al menos diferentes.

Bajo estas circunstancias, la permanencia del bloqueo de fondo y la pendularidad instrumental, llevan a una creciente inadaptación de la sociedad en su conjunto respecto de los cambios que ocurren en su interior o en el contexto mundial. La sociedad va derivando progresivamente hacia una sociedad no solo bloqueada sino también en crisis, definiendo la crisis como un punto en que los problemas no resueltos alcanzan el límite de la insostenibilidad. La sociedad toda termina, desde el punto de vista económico, embarcada en un juego de suma cero primero y de suma negativa cuando se alcanza el punto de crisis.

Si este bloqueo de poder y no las visiones ideologizantes y no pragmáticas son las que explican la pendularidad, inútil es esperar algo de soluciones voluntaristas. La solución sólo puede alcanzarse por la vía de una redistribución de poder en el seno social que, por la vía de la transformación, sea ésta "evolutiva" o "radical" cree las condiciones para quebrar el impase.

Si esta redistribución de poder, fruto de la dinámica de los procesos políticos, sociales y económicos no se da, el desbloqueo termina produciéndose no por transformación sino por derrumbe, donde, previo pasaje por una etapa anárquica, surge una nueva organización de la sociedad.

## II.2. Una explicación lineal involutiva

Hay una visión alternativa. La pendularidad y el bloqueo no serán más que "apariencias". En realidad la sociedad argentina estaría sometida a un conflicto de poder donde los sectores "involutivos" van imponiendo una vuelta -en términos dinámicos- al punto de equilibrio socio-político y económico anterior a la redistribución de poder y cambio social realizado en la década del '40.

Este proceso "involutivo" lento, busca formas de organización social y económica acorde al modelo original de los grupos dominantes a partir de la organización nacional. Se trata de revivir, con sus necesarias adaptaciones dinámicas, un modelo social elitista, y un modelo económico basado en las ventajas comparativas estáticas.

En esta visión, la sociedad argentina ya no está en una situación donde nadie gana o donde todos pierden sino en un juego de suma positiva dentro del cual, además, hay ganadores y perdedores. Donde, en definitiva, la crisis involutiva favorece a algunos. Lo dicho no necesariamente es incompatible con una situación en que se desaprovecha la potencialidad teórica del país definida en función de su disponibilidad de factores de la producción.

¿Cómo podría argumentarse una visión de esta naturaleza?. Los años '30 son años de transición de fase, donde factores exógenos destruyen un modelo de organización económica y de inserción internacional. Del cambio exogenerado va surgiendo una redistribución de poderes dentro de la sociedad y el surgimiento explícito y deliberado de un nuevo modelo de país. La aceleración de la industrialización, la urbanización, la aparición de un nuevo partido político mayoritario, la sindicalización, son la expresión de un desbloqueo social (el que produce la crisis del '30) a partir de y por medio de una redis-

tribución de poder que le permite al cuerpo social transformarse para hacer frente a los cambios externos.

Esta nueva situación podría no haber logrado consolidarse y desde mediados de la década del '50 y, con nitidez, desde mediados de los '70 se estaría frente a un conflicto entre los sectores asalariados o "masa" y los sectores empresarios. Estos serían "clase de apoyo" de un nuevo modelo de redistribución de poder, denominado involutivo por cuanto tendría por objetivo la anulación de lo esencial de los cambios surgidos en la década del '40. La lentitud de la evolución podría tener que ver no sólo con la fortaleza de los sectores de masa, sino también con los conflictos entre las clases de apoyo. Mientras los sectores ligados a la actividad primaria son defensores del liberalismo económico y fuertes opositores a todo plan, los sectores industriales, nacidos o fortalecidos por el propio proceso con el cual no se sienten solidarios, se oponen, simultáneamente, al plan y al liberalismo, oscilando según las circunstancias. El plan es visualizado como un elemento socializante y favorable a las masas, pero el liberalismo económico y la desprotección industrial son vistos como mecanismos de anulación de su poder.

La lentitud evolutiva no impediría sin embargo ubicar como claros perdedores a los sectores de masa o asalariados. El análisis de datos sobre:

- la progresiva redistribución negativa del ingreso,
- la progresiva caída de la tributación ligada a las manifestaciones de riqueza,
- la creciente asignación de gastos del estado a actividades tales como la defensa,
- la pérdida de participación de gastos en bienes semipúblicos como la educación y la salud, o

- el uso creciente de medios inflacionarios como forma de cubrir desequilibrios del Estado en lugar de usar la tributación progresiva.

Parece afirmar que "tendencialmente" el sector asalariado no ha podido mantener el poder político y la participación económica que alcanzara en la parte final de la década del '40 e inicios del '50.

También dentro de esta hipótesis o forma de ver la realidad argentina de los últimos años pueden detectarse elementos negativos en términos de pronóstico. La lentitud promedio de la estrategia involutiva podría estar indicando que los sectores dominantes tienen capacidad de "influir", pero carecen de capacidad de "imponer" sus decisiones. Esto determina crecientes ineficiencias, falta de asentamiento de un modelo alternativo coherente (sin abrir juicios de valor sobre el contenido del modelo), conflictos cada vez más abiertos, con mayor grado de explicitación y con mayor contenido de coerción.

Esta situación que se refleja en esa diferencia de "grado" entre influir e imponer, puede estar indicando que se está cerca de un punto de quiebra de la tendencia involutiva, punto que no necesariamente tiene que marcar un cambio de tendencias hacia formas más igualitarias de poder político y económico. También es posible que la sociedad se acerque a un punto de vacío social, donde los sectores dominantes no tienen capacidad de influir sobre la masa, y donde la masa no tiene capacidad de participar en la toma de decisiones. Esto implicaría una ruptura del tejido social con efectos no demasiado diferentes a los emergentes de un desbloqueo por derrumbe, que se viera anteriormente.

En cualquiera de los dos casos, el del bloqueo de poder o pendularidad; y el de una tendencia lineal involutiva, la permanencia en el tiempo de los conflictos sin que se adviertan soluciones que vayan mas allá de la

mera expresión formal transitoria, están poniendo en evidencia la aceleración del deterioro.

El carácter cerrado o semi-aislado del modelo argentino aumenta el desorden o la entropía. En ese sentido toda renormalización del sistema, es decir su relacionamiento con un medio más amplio podría jugar favorablemente. Si el relacionamiento se hace a partir de la pérdida de nuevos grados de autonomía por efecto de la deuda externa, se fortalecería la posición de los sectores dominantes y se afectarían las formas democráticas. Si por el contrario ese relacionamiento se hace a partir de conceder la pérdida de grados de autonomía como requisito para definir, por ejemplo, un marco económico de progresiva integración latinoamericana, el efecto sería el contrario.

Estas dos hipótesis no son más que eso. A esta altura me sería difícil elegir cuál es más apta pero creo que vale la pena estudiarlas, sobre todo la segunda que es menos usual y que, a la luz de la política económica posterior a 1976, adquiere a priori un sentido diferente.

En todo caso, y esto implica una diferencia sustancial con la tesis de partida del trabajo que se comenta, el poder y la asimetría en su ejercicio pasan a ser la variable explicativa central. Este es a mi juicio el elemento ineliminable e irreducible de la actividad económica. Los defectos de organización se parecen a los descritos en el trabajo, pero su sentido, su origen y su forma de resolución son marcadamente diferentes.

### III. Los defectos de diagnóstico

A los defectos de organización, el autor (op. cit. 1/) agrega los errores de diagnóstico. Allí el deslizamiento hacia una visión liberal es contundente. Los

ejemplos de errores de diagnóstico que se dan tienen una tipología eminentemente no liberal o, en los términos del trabajo original, intervencionista. Ellos son:

- error acerca de identificar al desempleo con uno de tipo global o keynesiano,
- subestimación de la inflación,
- subestimación del aislamiento comercial externo,
- subestimación sobre los efectos negativos de la redistribución por vías no fiscales,
- errores causales sobre, por ejemplo, las razones del cierre de la economía argentina al imputarlo a factores exógenos.

Como se dijo éstos son "desvíos" o errores interpretativos claramente adjudicables a los no liberales. ¿Por qué no contraponer a cada uno de estos errores otros emergentes de una visión liberal?. Por ejemplo:

error acerca de supuestos desempleos cuantitativos "localizados" ignorando aspectos que hacen a la "calidad" del empleo que ofrece el sistema y su correspondencia, o no, con la calidad real de los recursos humanos existentes.

Su consideración permite explicar "tensiones" sociales resultantes no sólo de eventuales desajustes cuantitativos del empleo, sino las que emergen de la diferencia entre la frontera ocupacional efectiva posible y la estructura de ocupación en un momento dado. La "over-education" respecto de la demanda de trabajo, tiene en términos de tensión social los mismos sino mayores efectos que el desempleo;

- subestimación de los efectos de bruscos cambios de precios relativos.

Con gran frecuencia sectores identificables como liberales han recurrido a las "inflaciones correctivas" como medio de alcanzar la estructura de precios relativos que les era deseada;

- subestimación del aislamiento comercial con el mundo en desarrollo y de las ventajas comparativas dinámicas.

Con lo cual se manifestaba una clara inadaptación a las condiciones cambiantes en el mercado internacional y a políticas como las agrícola-ganadera de la CEE o las que pone de relieve el Acuerdo Multilateral sobre fibras textiles que, al amparo del GATT, han impuesto la CEE y EEUU;

- subestimación de los efectos negativos de bloquear políticamente la redistribución de ingresos por la vía fiscal.

La evasión fiscal admitida y la elusión fiscal de las grandes empresas ha eliminado este instrumento redistributivo en el pasado reciente;

- errores causales sobre el efecto de variables precio y tecnología sobre la producción agropecuaria.

Se trata de la tecnología puesta en función de "altos precios" y no los precios "rentables" como una función de la incorporación tecnológica. Se priorita así elevar precios en lugar de bajar costos;

- errores sobre los costos sociales de la centralización productiva en el área del gran Buenos Aires.

Sin desestimar los "errores" que señala Sturzenegger, está claro que se pueden señalar errores más o menos equivalentes en que caen las administraciones liberales. Hay por tanto un error de especificación en la función que determina el diagnóstico en el trabajo que se consulta.

#### IV. Los defectos de actitud

Hay por último un defecto definible como de actitud al tener los decididores de la política económica un horizonte temporal relevante corto, con una tasa de preferencia temporal excesivamente alta.

También en ese caso se cae, a mi juicio, en una interpretación desde la óptica liberal. ¿No son acaso los liberales que trabajan con un horizonte más largo, que sugieren "ajustes" recesivos que "en el tiempo" permitirán alcanzar etapas de mejor distribución?. ¿No es esta visión adepta a dividir los tiempos en económica primero y político después?. Así, clarificando el argumento, el inmediatismo parece ser puesto en cabeza de las políticas de mayor grado de intervención.

La explicación parece estar ligada a las características del poder. Cuando se habla de sectores dominantes, se habla de un número relativamente restringido de agentes. Hay un poder concentrado que:

- o bien opera con horizontes largos porque hay una tendencia lineal a su favor (hipótesis lineal ya analizada), o
- porque aún dentro de una interpretación pendular (hipótesis bloqueo) actúa en lo efectivo con un carácter inmediatista y en lo retórico con planteos de largo plazo que le permitan generar argumentos que "prolonguen" su etapa. La diferenciación entre

actitudes efectivas y retóricas es difícilmente instrumentable cuando hay un poder disperso, que emana de una suma grande de agentes.

Por el contrario, los sectores populares (intervencionistas en la terminología del trabajo que se comenta) tienen su base de poder en la suma de una serie de voluntades dispersas. Es decir es un poder disperso que se expresa instrumentalmente por la vía de actos eleccionarios. Por ello mismo la estabilidad de este poder se asentará en la coherencia entre el discurso y la práctica efectiva y a su vez el discurso debe ser objetivable dentro de los plazos, en general cortos, en los que los agentes son llamados a expresarse por la vía eleccionaria. Esto no excluye la capacidad de estos agentes para "comprometerse" en programas de mediano y largo alcance pero estos requieren ser aceptables no solo en el punto de llegada, el horizonte, sino también en el segmento de tiempo que va del presente al horizonte futuro.

## V. Conclusiones

En síntesis lo que aquí se argumenta es:

- Es cierta e indiscutible la experiencia de bajo crecimiento promedio y alta inflación argentina de cuatro décadas, ella se da sin embargo, junto a una profunda transformación política, social y económica. El solo aspecto económico induce a errores.
- Los defectos llamados de organización no tienen que ver con una pendularidad por exceso de ideología sino con un bloqueo social por equiprobabilidad de ejercicio del gobierno, resultante a su vez de una paridad o bloqueo de poder.
- Hay una hipótesis alternativa donde los errores de organización no son la causa de las limitaciones al crecimiento, sino que éstas son una manifestación de

un conflicto de evolución lineal de características involutivas.

- Los cambios en materia de política económica tienen bajo ambas hipótesis mucho más que ver con la forma de distribución y apropiación del poder que con voluntarismos pragmáticos.
- Los llamados errores de diagnóstico son mucho más numerosos que los que se mencionan y en ese sentido se dan algunos ejemplos con "sesgo" distinto.
- Los llamados errores de actitud tiene que ver con formas concentradas o dispersas de poder y con las formas de revalidación de ese poder. La revalidación democrática tiene más exigencias que la que se hace fuera de dicho marco.

Así:

- La reducción de márgenes de ineficiencia económica tienen que ver con la formulación de una coalición estable que permita el desbloqueo en torno a un programa que combine crecimiento con equidad.

O bien, si se parte de un presupuesto no autoritario, democrático, y se trabaja con la hipótesis de conflicto lineal involutivo, requiere de un cambio de esta tendencia sobre la base de una nueva redistribución o coalición de poder;

- Pretender explicar cuatro décadas de realidad económica argentina haciendo abstracción de variables no estrictamente económicas implica restringir el campo de datos y de interrelaciones más allá de lo metodológicamente válido y conlleva a la formulación de recomendaciones erróneas.