

Informe de Economía e Instituciones

Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de
Desarrollo e Instituciones
Año 9, N° 1, marzo 2016

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 9 N° 1 (2016, marzo). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de Desarrollo e Instituciones. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones01-16.pdf> [Fecha de consulta:.....]



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 9 – Número 1
Marzo de 2016

Índice

Resumen Ejecutivo.....2

Columnas:

- **Centenario, institucionalidad y economía**
Marcelo F. Resico.....3
- **El problema no es el número de agentes sino la capacidad del Estado**
Hugo Luis Dalbosco.....5
- **Instituciones, Competitividad y el Largo Plazo**
Guillermo Sabbioni.....8

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Facundo Ulivarri

Email: programadei@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, ***Centenario, institucionalidad y economía***, se hace un breve recorrido por la historia democrática argentina, aprovechando la ocasión de que en este año se cumple el centenario de la sanción de la Ley Saenz Peña y voto secreto y obligatorio. Previamente, la Argentina venía de un proceso de gran crecimiento económico, pero que flaqueaba en cuanto a la calidad de su democracia. Sin embargo, luego del enriquecimiento en este sentido, la alternancia de ideas de conducción muy polarizadas y la debilidad democrática que se vivía no solo en el país sino en el mundo de la época, fueron erosionando la institucionalidad y perdiendo la prosperidad económica de años anteriores. Este centenario puede ser una oportunidad de reflexionar acerca de los costes de la falta de políticas de estado y los cambios abruptos en la conducción, para encaminarnos hacia un futuro más estable y próspero.

En la segunda columna, ***El problema no es el número de agentes sino la capacidad del Estado***, el autor hace referencia al debate que ha despertado este nuevo gobierno en la opinión pública acerca de algunas cuestiones que tienen que ver con los recursos estatales, específicamente el empleo público. Ahora bien, en la columna se trata de identificar el problema desde otro punto de vista, no solo hay que mencionar las irregularidades de las designaciones transitorias en el estado ni la sobrepoblación de trabajadores, sino los costos que trae aparejada la inestabilidad de estos cargos al ser elegidos simplemente por disposición del gobierno de turno. La falta de conocimientos del estado y la administración pública y el querer reemplazarlos con otros provenientes del ámbito privado puede ser contraproducente y acarrear costos aún más grandes

Por último en la tercera columna, ***Instituciones, Competitividad y el Largo Plazo***, El columnista menciona que para llevar a cabo un plan de política económica que apunte a generar desarrollo sostenible a largo plazo debe estar basado en un buen diagnóstico respecto de cuáles actividades económicas tienen futuro, y cuáles no tanto. Luego, en el caso de aquellos sectores que estén atravesando un mal momento, es posible analizarlos microeconómicamente para encontrar soluciones, aunque estas deben ser tomadas como de largo plazo, ya que pueden causar grandes males sociales si se aplican inmediatamente, lo que hace necesaria la aplicación de medidas paliativas en el corto plazo. Estas medidas deben ser transitorias y excepcionales para dejar paso a las de largo plazo, aunque son tentativas de mantener para los gobiernos de turno y las empresas son concientes de ello.

Columnas

Centenario, institucionalidad y economía

Por Marcelo F. Resico

Además de ser este año el bicentenario de la declaración de la Independencia, durante 2016 se cumplen cien años de la primera elección bajo la Ley Saenz Peña, que amplió la representación política en el país, y consagró como presidente a Hipólito Irigoyen, abriendo una etapa completamente nueva. Creemos que es una buena oportunidad para reflexionar sobre esta fecha, por las consecuencias institucionales, y también económicas que tuvo, y para evaluar alguna enseñanza para la actualidad del país.

Luego de la Independencia y de la organización nacional, que se logró con la sanción de la unidad consagrada en la Constitución Nacional, el país funcionó con importantes libertades en cuanto a lo civil pero como una democracia restringida en lo político. Si bien durante el período se consiguió una mayor estabilidad y se produjo un ostensible progreso económico, era natural que hubiera un mayor reclamo de representación por los grupos que habían quedado fuera de ella. En la época de la Ley Saenz Peña el partido que canalizó de forma más amplia esos reclamos sería la Unión Cívica Radical, que impuso a su candidato Hipólito Irigoyen.

Luego de la Independencia y de la organización nacional, que se logró con la sanción de la unidad consagrada en la Constitución Nacional, el país funcionó con importantes libertades en cuanto a lo civil pero como una democracia restringida en lo político.

Sin embargo, en lugar de dar curso a una nueva argentina más representativa pero estable y próspera, renació y se desarrolló un profundo conflicto. Por un lado la ley posibilitó la elección de tres períodos presidenciales con candidatos del mismo partido. Por otro el país y el mundo entrarían en un período de alta inestabilidad política y económica que desembocaría en la primera y segunda guerras mundiales, la gran depresión de los años 30s y el surgimiento del comunismo en 1917. Durante este período, tanto en el país como en el mundo, surgieron con fuerza ideologías extremas, varias de ellas anti-democráticas, que tuvieron una influencia contraproducente.

Esta combinación de circunstancias dio lugar al contexto en el que se produciría en el país el primer golpe de estado en 1930. A partir de este momento, el país entraría en una época de alta inestabilidad política, y también económica, que sería luego una de las notas distintivas de nuestra historia durante el siglo XX.

La alternancia desde entonces, y hasta 1983, de regímenes democráticos y de facto fue erosionando la institucionalidad, dado que ambas partes tenían visiones opuestas en cuanto al destino del país y los valores fundantes, generalmente no reconocían al otro, y no podía haber entonces acuerdo en cuanto a las reglas.

La alternancia desde entonces, y hasta 1983, de regímenes democráticos y de facto fue erosionando la institucionalidad, dado que ambas partes tenían visiones opuestas en cuanto al destino del país y los valores fundantes, generalmente no reconocían al otro, y no podía haber

entonces acuerdo en cuanto a las reglas. Por esta razón se sucedían propuestas muy polarizadas en cuanto al camino que debía seguir el país. Cambios abruptos

en la política exterior y económica, quiebres institucionales recurrentes, políticas sociales y públicas contradictorias, llevaron a una alta inestabilidad económica manifestada en una alta volatilidad del ciclo económico (períodos de auges y recesiones del nivel de actividad económica) y a crisis recurrentes. En conjunto esto comprometió la eficacia de las políticas públicas, así como reforzó conductas centradas en el estrecho interés propio por parte de los grupos y de los individuos.

En general se fueron cristalizando y polarizando dos visiones; una popular, que se basa en una propuesta estatista, activista, proteccionista y clientelar, que impulso los salarios y el empleo pero concluía en problemas de exceso de gasto, déficit, inflación, etc. Por otra parte los gobiernos de facto basaban su discurso sobre la necesidad de orden económico, estabilización, ajuste, y moderación del ciclo, lo cual con el tiempo impulsaban tendencias recesivas y problemas de salarios y empleo. Desde el punto de vista político los primeros impulsaban por momentos un populismo basado en las mayorías pero no tan respetuoso de las reglas y de las minorías. En cuanto a los regímenes de facto justificaban las soluciones autoritarias y anti-democráticas, con resultados cada vez más contraproducentes.

A partir del año 83, se reestableció la estabilidad del proceso de elecciones democráticas, luego de un profundo fracaso de la facción autoritaria. Desde entonces asistimos al desenvolvimiento de una democracia de prueba y error, condicionada por las prácticas generadas en los períodos previos, en la cual aún priva la inestabilidad. Este período ha sido signado por profundas crisis económicas (hiperinflación de 1989, colapso de la convertibilidad 2001-2002), institucionales y sociales, en los que en cada alternancia el gobierno que asume recibe una herencia de graves desequilibrios acumulados por la gestión anterior.

En cuanto a las distintas aproximaciones a la política macroeconómica se han ido planteando de forma aún polarizada y fuera de un marco de conjunto que contenga una orientación y pueda lograr la moderación del ciclo económico, en lugar de exacerbarlo. El resto de las políticas públicas y sociales caen por ese motivo en la misma tendencia recurrente.

Pero poco a poco existe en el debate público (sobre todo por ahora en los intelectuales comprometidos) cada vez más conciencia de la necesidad de diálogo político, de consensos en temas fundamentales y de establecer políticas de estado. Estas ideas van permeando mucho más lentamente en los actores políticos y en la dirigencia por lo que los gobiernos democráticos van incorporando casi imperceptiblemente los sesgos necesarios de orientaciones económicas y de políticas públicas que representan las visiones que subyacen en el país.

Las últimas elecciones en el país han resultado en un gran refuerzo de la alternancia democrática. Esto es un motivo de optimismo y de esperanza, dado que durante el siglo XX uno de los puntos álgidos del desequilibrio político estuvo precisamente constituido por la negación de la alternancia democrática. Lo que sería interesante, desde esta óptica plantear, es que se asuma más conscientemente una tarea de afianzamiento institucional más ambiciosa, para consolidar la alternancia y el estado de derecho como base de una democracia representativa más vibrante y una economía más estable que sea una plataforma para un desarrollo económico inclusivo.

El problema no es el número de agentes sino la capacidad del Estado

Por Hugo Luis Dalbosco*

Con la asunción del nuevo gobierno se pusieron de manifiesto algunas cuestiones del empleo estatal que impactan sobre la opinión pública. En efecto, se describe el aumento del número de agentes registrado en los últimos años, la fuerte impronta que el empleo público tiene en el presupuesto de las provincias, la existencia de “ñoquis”, el clientelismo, la confusión entre el patrimonio público y el privado, el manejo feudal de los subsidios por parte de caudillos u organizaciones de la sociedad civil, el nepotismo y la politización de los altos cargos de la administración paradójicamente traducida en la resistencia a abandonar algunos puestos designados por el gobierno saliente.

Todo ello es presentado y seguido minuciosamente por los medios. Convengamos que, en la mayoría de los casos, sus características interpelan el remanente de conciencia republicana que, pese a todo, perdura. Sin embargo, desde otra perspectiva, parece renacer tibiamente un debate que las consecuencias críticas de la experiencia de los años noventa habían adormecido. En efecto, se plantea la eficiencia del Estado desde el punto de vista del gasto – estrechamente ligado a la inflación según esta visión- y se lo concentra casi exclusivamente en la magnitud del empleo público, causa y consecuencia simultánea de un estatismo desaforado. Así, se analiza el peso sobre los presupuestos provinciales sin diferenciar las distintas realidades de las provincias y sin plantearse las consecuencias económicas –no sólo sociales- de un ajuste. Ha vuelto a afirmarse, contra la experiencia reciente, que retirado el Estado, algunas actividades serían cubiertas naturalmente por la sociedad, o no tendrían sentido, etc. El nuevo gobierno ha manifestado su voluntad de encarar el problema de la administración creando el Ministerio de Modernización y tomando algunas medidas de impacto público en otras áreas –como en la que regula los medios de comunicación, o el INDEC- tendientes a poner bajo su control algunas cuestiones críticas. También ha anunciado la revisión de los contratos de empleo en ciertos lugares y, en algunos casos, ha dado de baja las designaciones más recientes. Se ha mencionado también que se analiza propiciar jubilaciones anticipadas y retiros voluntarios.

la experiencia de los gobiernos desde la restauración democrática amerita que se enfoque el problema desde una perspectiva tan diferente como postergada: la capacidad del Estado. [...]Esta capacidad reside en sus agentes, especialmente en los niveles superiores

* El autor es Profesor de Gobierno y Administración de la República Argentina

Sin perjuicio de todo ello, creo que la experiencia de los gobiernos desde la restauración democrática amerita que se enfoque el problema desde una perspectiva tan diferente como postergada: la capacidad del Estado. Este concepto, tratado por las distintas versiones del institucionalismo, se centra en las habilidades, conocimientos y prácticas que el Estado pone en juego tanto para realizar obras de utilidad común, prestar servicios o proveer bienes públicos con eficiencia, eficacia y economía, como para construir y sostener coaliciones políticas y sociales que respalden los programas inter y transgubernamentales de políticas públicas. Esta capacidad reside en sus agentes, especialmente en los niveles superiores ("gerenciales" en la terminología noventosa).

Desde al menos 1999, los cargos con funciones ejecutivas de la administración centralizada que debían proveerse por concurso han sido masivamente reemplazados por designaciones transitorias plagadas de excepciones a la normativa vigente

Al margen del número, esta franja de los directivos públicos ha sido la más castigada por los gobiernos en los últimos años y es la más descuidada en los enfoques analíticos de divulgación sobre la administración.

Por ejemplo, desde al menos 1999, los cargos con funciones ejecutivas de la administración centralizada (presidencia, jefatura de gabinete y ministerios) que debían proveerse por concurso han sido masivamente reemplazados por designaciones transitorias plagadas de excepciones a la normativa vigente (título, experiencia, edad, etc.). Por cierto, en muchos casos esas designaciones han recaído sobre expertos con trayectoria en la administración cuyos concursos habían vencido, en otros casos se han incorporado funcionarios idóneos y en un tercer grupo aparecen las designaciones puramente clientelísticas. Pero en todos los casos, la transitoriedad de las designaciones hace depender la continuidad de la voluntad política, somete a los funcionarios a la inestabilidad y desata sospechas de corrupción de todo tipo. El análisis de estas situaciones desde el punto de vista de la capacidad del Estado es conceptualmente diferente del examen desde el punto de vista fiscal que, en todo caso, le debería estar subordinado.

Los cargos con funciones ejecutivas son sólo un ejemplo. El Estado tiene varias élites burocráticas que se forman alrededor de funciones técnicas muy específicas o de especialidades largamente ligadas a la organización

tratar de improvisar políticas sin un conocimiento suficiente del Estado y la administración [...] puede resultar contraproducente y aumentar antes que disminuir los costos burocráticos

institucional, pero que no siempre se amparan en métodos transparentes de selección y se respaldan en rigurosos programas de formación. El caso más emblemático en la Argentina es el de los diplomáticos profesionales, una experiencia de más de cincuenta años que ha dado muy buenos resultados y que, pese a todos los avatares institucionales, ha preservado de modo

satisfactorio la transparencia selectiva y el rigor formativo. No ha tenido la misma suerte el cuerpo de administradores gubernamentales, que todavía perdura, basado en las mismas premisas, pero sin continuidad desde 1993.

Las urgencias gubernamentales pueden llevar a plantearse dilemas insolubles. La necesidad de producir resultados no es fácil de compatibilizar con la desconfianza hacia los funcionarios de la administración, pero mucho más delicado es tratar de improvisar políticas sin un conocimiento suficiente del Estado y la administración. Tratar de suplir este conocimiento con los conceptos provenientes de la administración de negocios puede resultar contraproducente y aumentar antes que disminuir los costos burocráticos. No elaborar una política basada en las capacidades estatales puede llevar a reducir las pretensiones de modernización a mero fiscalismo. Cuando no hay ideas, la maquinaria de la administración financiera estatal sigue funcionando y el criterio fiscal se erige en el único, con una lógica que no siempre respeta los derechos ni produce resultados positivos. Sin ir más lejos, ARBA y AFIP se introducen en las cuentas de los contribuyentes y muchas veces detractan fondos de manera arbitraria, pero eso no implica una mejor administración fiscal, más transparente y eficiente.

La democracia argentina se debe el debate sobre la institucionalidad burocrática. En eso no valen las simplificaciones ideológicas de ningún signo, ni resulta conveniente una postergación hasta que vengan tiempos mejores. Sea cual fuere la perspectiva, el Estado está para hacer algo y es mejor para todos que lo haga bien.

Instituciones, Competitividad y el Largo Plazo

Por Guillermo Sabbioni*

Un plan de política económica que apunte a generar desarrollo sostenible a largo plazo debe basarse en un buen diagnóstico respecto de cuáles actividades económicas tienen futuro, y cuáles no tanto. A modo de ejemplo, seguramente todos coincidimos en que los sectores relacionados con la tecnología, la innovación en el campo digital, y la robótica, por citar algunos, son los que presentan un futuro más promisorio. Por el contrario, probablemente existe consenso respecto de que la industria pesada (acero o petroquímica, por ejemplo) no generará a futuro ningún cambio disruptivo en su modo de hacer las cosas, con lo cual es poco probable que su crecimiento vaya a ser destacado.

Por supuesto, cualquier diagnóstico de esta naturaleza se basa por definición en estimaciones respecto de qué sucederá en los próximos años con cada sector de la economía. Y lógicamente, una estimación puede eventualmente resultar equivocada. No obstante eso, es importante llevar adelante ese diagnóstico, más allá de la incertidumbre inherente en cualquier estimación, de manera de enviar las señales adecuadas a los participantes de cada industria. Y si bien el presente no necesariamente es indicativo de lo que puede suceder a futuro, en caso que una industria en particular muestre sistemáticamente signos de alerta, eso no puede ser ignorado desde el Gobierno.

Tomemos por ejemplo el caso de los productores de leche en Argentina, los cuales están concentrados principalmente en las provincias de Santa Fé y Córdoba. Desde hace ya varios años que existen serios inconvenientes de rentabilidad en este sector, habitualmente puestos de manifiesto a través de protestas en las rutas. En simultáneo con las protestas, y a modo de solución de corto plazo, es común que aparezcan los pedidos de exenciones impositivas, de créditos para capital de trabajo o maquinaria, de compra de stocks excedentes por parte del gobierno, del establecimiento de un precio mínimo para el producto, o incluso recientemente, de la sanción de una ley que garantice al tambero un ingreso que represente un porcentaje fijo del precio en góndola del producto—en un intento de asegurarse una mayor participación en “la torta.”

Ante estos hechos, el diagnóstico respecto del estado de situación del sector puede elaborarse mediante sencillas herramientas de análisis microeconómico. En primer lugar, la industria de la producción de leche como materia prima presenta una baja (por no decir nula) diferenciación de producto—o sea, la leche que produce un tambero es esencialmente idéntica a la que produce cualquier otro. En segundo lugar, no existen barreras de entrada o salida significativas. En tercer lugar, por el lado de la demanda no existe atomización: los posibles compradores del producto son unas pocas industrias que utilizan la leche como materia prima, configurándose de este modo un oligopsonio. En virtud de estos

* Ph.D. in Economics, University of Florida. Director del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UCA.

simples hechos, la realidad es que los productores de leche están en una situación extremadamente delicada, ya que tienen una nula capacidad de fijar precio—y seguirán estando en una endeble situación en la medida que no se modifique el diagnóstico aquí presentado.

Si un productor tuviera la posibilidad de diferenciar el producto, de manera de escapar a la competencia por precio, su situación quizás sería diferente. Del mismo modo, si hubiera pocos productores tamberos debido a la presencia de importantes barreras de entrada, seguramente la rentabilidad sería otra, gracias a la posibilidad de ejercer cierto poder de mercado. Asimismo, si por el lado de la demanda existiera un gran número de posibles compradores, la ausencia de un oligopsonio permitiría a los productores tener más posibilidades de negociar un mejor precio para el producto.

el análisis económico nos sugiere que las soluciones que surjan desde la política económica deberán incluir una dosis de paliativos a corto plazo, en combinación con señales a largo plazo

Lamentablemente para los productores, ninguna de estas alternativas pareciera tener probabilidades de ocurrencia a corto plazo. Por lo tanto, el análisis económico nos sugiere que las soluciones que surjan desde la política económica deberán incluir una dosis de paliativos a corto plazo, en combinación con señales a largo plazo, en línea con el

diagnóstico de inviabilidad de la industria en las actuales condiciones.

Un ejemplo de los paliativos temporales son las exenciones impositivas o la compra de stocks excedentes. Si bien estas medidas proveen una ayuda a corto plazo para los damnificados, evitándose conflictos sociales que lógicamente deben ser atendidos, debieran ser vistos como una medida excepcional, que tendrá lugar sólo temporalmente. En cuanto a las señales respecto del largo plazo, el propio diagnóstico económico nos brinda indicios respecto de la posible (por no decir única) solución de fondo: una consolidación de la industria, con un número mucho menor de tambos al actual—y posiblemente más grandes—de manera de conseguir una mayor escala, lo cual resultaría en menores costos unitarios y en una mejora en el poder de negociación frente a los compradores.

Lógicamente, el análisis económico es muy útil para identificar las posibles soluciones de largo plazo, atendiendo a la búsqueda de eficiencia y competitividad. Sin embargo, el análisis técnico desde el punto de vista económico no es recomendable para la búsqueda de soluciones a corto plazo, las cuales deben pasar por la política, en virtud del sufrimiento y la angustia para las familias afectadas por el problema. El punto delicado es cómo balancear institucionalmente las soluciones de corto plazo, que deben surgir desde la política y su preocupación genuina por el bienestar de la población, con las de largo plazo, las cuales sin duda deben surgir mayoritariamente desde el análisis económico.

El punto delicado es cómo balancear institucionalmente las soluciones de corto plazo, que deben surgir desde la política y su preocupación genuina por el bienestar de la población, con las de largo plazo, las cuales deben surgir desde el análisis económico.

Otro ejemplo similar sucede con los productores de azúcar en la zona de la provincia de Tucumán. Al igual que en el caso de la leche, esta es una industria donde la producción está muy atomizada, convirtiendo automáticamente a los pequeños productores en tomadores de precio. Sin embargo, a diferencia del caso de la leche, en este caso existe la posibilidad de incrementar la demanda por el producto—presionando su precio al alza—a través de políticas públicas, como puede ser el impulso al desarrollo de combustibles elaborados en base al azúcar.

Nuevamente, el dilema entre las soluciones a corto plazo que surgen desde el lado de la política, y los remedios permanentes que se desprenden como recomendaciones del análisis económico, no es fácil de abordar. Las urgencias de los partidos políticos, presionados a ganar la próxima elección, impiden que el análisis profundo y minucioso guíe nuestros destinos a largo plazo, y predominen los comúnmente denominados “parches.” Y lo peor es que los beneficiados por estas políticas cortoplacistas, como pueden ser los tamberos o los azucareros, saben de las urgencias de la política, y actúan en consecuencia—en línea con las predicciones más elementales de la teoría de juegos.

el desarrollo a largo plazo de nuestro país depende inexorablemente de que nuestras industrias sean competitivas y eficientes. Para lograrlo, además de trabajar en el sistema educativo [...] debemos fortalecer más que nunca las instituciones

En resumen, el desarrollo a largo plazo de nuestro país depende inexorablemente de que nuestras industrias sean competitivas y eficientes. Para lograrlo, además de trabajar en el sistema educativo, que sin dudas es imprescindible independientemente del mix de industrias que tengamos, debemos fortalecer más que nunca las instituciones. Esto nos permitiría resistir a las tentaciones de corto plazo de la política, las cuales sin duda deben existir para asistir eventuales urgencias de corto plazo, y diseñar planes de desarrollo a largo plazo. Sólo de este modo podrá darse la natural renovación en el sector productivo, dando paso paulatinamente a industrias que sean competitivas y que no requieran de ningún tipo de asistencia de parte del estado. Nuestro país tiene la oportunidad de enviar una señal de cambio de rumbo en este sentido, y sería valioso aprovecharla.