

Fallas económicas estructurales

Recuperando la historia de las investigaciones
que han sido pioneras en determinadas áreas del
conocimiento y continúan en la agenda

Recuperando la historia de las investigaciones que han sido pioneras en determinadas áreas del conocimiento y continúan en la agenda

Uno de los temas es **Fallas económicas estructurales** con desarrollos que comenzaron a mediados de los años 80 y que continúa hasta el presente.

La Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP cumple 7 décadas de vida fecunda en el campo educacional y científico. En contraste la evolución económica del país en ese mismo período denota un marcado retroceso relativo en el conjunto de países en el mundo. Así, mientras que hacia la mitad del siglo anterior el país se movía alrededor del lugar vigésimo en el ranking internacional de países, medido este por el PBI per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPP), en los últimos años se mueve por encima del lugar sexagésimo, esto es, ha descendido en ese ranking más de 40 lugares en esas 7 décadas.

Si bien es probable que en tan pronunciado proceso de decadencia económica hayan actuado factores de naturaleza cultural, y/o social, y/o político-institucional, la Facultad, en su rama disciplinaria de economía, naturalmente ha colaborado, a través de sus docentes e investigadores, en el abordaje de los aspectos económicos de ese proceso de decadencia.

En tal sentido, la literatura económica dirigida a analizar el caso ha identificado que el proceso de retroceso no resulta mayormente explicado por hechos ocurridos en la economía global sino que las causalidades más contundentes de la negativa evolución económica del país han sido propias de nuestra experiencia interna, y que dentro de ella, han sido reiterados errores de nuestra política económica la razón dominante del fracaso.

Esos errores usualmente se han agrupado en dos conjuntos de acciones negativas. El primero de ellos se refiere a la errada estructuración de los marcos macroeconómicos (MM) que han entornado la evolución de la economía. Esos MM incorrectos se han caracterizado por generar una situación endémica de insolvencia soberana del Estado con crónicos déficits fiscales que llevaron a frecuentes crisis de deuda soberana y a un permanente entorno de alta inflación. Esta situación de desorden macroeconómico fue creando altos niveles de incertidumbre financiera y económica, que llevó a muy bajos niveles de inversión privada en el país, y consecuentemente a una baja tasa de crecimiento de la economía. El ahorro internacional no confió en el país, y gran parte del ahorro doméstico en vez de invertirse aquí se radicó en el exterior.

Naturalmente, la política fiscal fue la principal responsable de esos MM incorrectos. En este sentido, una parte importante de la contribución académica de los docentes e investigadores se dirigió a la tarea de colaborar en el estudio y análisis para diseñar y aplicar una política fiscal con menores errores. Así se ha indicado en notas anteriores cuando se presentaron los aportes en cuanto a los temas de Precios y Tarifas de Empresas Públicas y de Federalismo Fiscal, dos aspectos cruciales en la estructuración de la Política Fiscal. Y más aún, cuando se indicaron los impulsos cruciales que los integrantes de la Facultad supieron darle, sin solución de continuidad, a la realización anual de 25 Seminarios de Federalismo Fiscal, una verdadera institución generadora de valiosas ideas para perfeccionar la política fiscal y macroeconómica del país. El 40 por ciento de esos Seminarios tuvo como sede la Facultad. El resto de las reuniones anuales tuvo como sede otras universidades nacionales, otras universidades privadas, el Senado de la Nación, e instituciones no gubernamentales.

El segundo de los errores que se le asigna a la política económica es el de haber generado o permitido la concreción de fallas económicas estructurales que han debilitado significativamente la tasa de crecimiento de la economía. Tales fallas o bien han impactado negativamente en forma directa ese crecimiento o lo han hecho en forma indirecta. En este último caso se encuentran fallas en los instrumentos de política económica y social que se utilizaron con el objetivo de intentar mejorar la distribución de ingresos en el país, en especial la distribución personal de los mismos. Si bien hubo políticas redistributivas correctas, muchas otras fueron claras fallas estructurales en cuanto no lograron prácticamente nada en términos distributivos mientras que atentaron fuertemente sobre las posibilidades de crecimiento de la economía. Como ya se ha indicado en el punto anterior sobre Distribución del Ingreso, el IIE, en especial a través de la labor de investigación del CEDLAS, ha hecho aportes de gran valor para corregir esas fallas estructurales.

En lo que sigue se indican aportes académicos de docentes e investigadores de la Facultad para intentar corregir las fallas económicas estructurales que impactaron negativamente en el crecimiento del país en las últimas siete décadas.

Por la amplitud del enfoque se comienza con el análisis de A. Sturzenegger (1984). En su trabajo postula que esas fallas, tan responsables del proceso de la decadencia económica del país, son propias de la organización económica que se adoptó en las 7 décadas de la decadencia. Estima que esta organización fue literalmente absurda. Siendo Argentina una economía mixta donde coexisten un sector privado con propiedad privada, y un sector estatal con propiedad pública, las malas políticas económicas, por un lado, en vez de planificar correctamente el funcionamiento de este sector estatal, estructuró un sector público sobredimensionado en lo laboral, de bajísima productividad y de fuerte falta de transparencia y, por el otro, en vez de promover el accionar competitivo de los mercados en el sector privado se ha encargado de limitar, distorsionar y enrarecer el funcionamiento de los mismos. O sea, han organizado la economía como **“un capitalismo sin mercado y un socialismo sin plan”**. Realmente absurdo, y es por ello que la gran tarea reformadora dentro del grupo de las reformas

económicas estructurales es una verdadera vuelta de campana en la organización de la economía.

Un segundo grupo de contribuciones de Sturzenegger estuvieron dirigidas a analizar, y también a proponer soluciones, de una de las fallas económicas estructurales específicas de mayor entidad en las 7 décadas de decadencia. Es la del error de que nuestra política comercial externa estructuró una economía fuertemente desalentadora de nuestros niveles de comercio exterior. De hecho, la caída en los 70 años en el ranking de países según el nivel de exportaciones (o de comercio externo) fue mucho más pronunciada que la caída medida según el PBI per cápita. Es que esa política decidió gravar con impuestos a las exportaciones reduciendo sus precios relativos internos. Esta reducción desalentó la producción de exportables y aumentó su consumo, con lo cual se redujeron los saldos exportables. A su vez, tal desprotección a los exportables significó una protección a la producción de importables (menores costos de producción de estos bienes por la caída del precio de los productos de exportación), y con ello bajaron las importaciones. En definitiva, tanto por el lado exportable como por el importable, se concretó un menor nivel de comercio exterior del país y un cierre de la economía. Un mismo efecto de cierre se originó en elevados aranceles o restricciones a las importaciones. Esto encareció el precio de estas con lo cual aumento la producción de importables, y nuevamente menor nivel de importaciones. A su vez, tal protección a los importables significó una desprotección a la producción de exportables, y entonces menor nivel de exportaciones. Nuevamente menor nivel de comercio exterior y mayor cierre de la economía. Con ello, menor crecimiento económico (gran distorsión en la asignación de recursos, menor inversión privada, y menor innovación tecnológica).

¿Por qué la política comercial externa se equivocó tanto, cometió tal falla económica estructural? Por el lado de gravar los exportables los políticos cortoplacistas creyeron ver varias razones para hacerlo. Los impuestos a las exportaciones (retenciones) aseguraban rápidos y seguros recursos fiscales logrando reducir la gran falla macroeconómica de los déficits fiscales; bajaban los precios de los bienes-salario (carne vacuna, trigo, maíz, leche, carne aviar, carne porcina, etc.), con lo cual mejoraban los salarios reales y la distribución del ingreso; ayudaban a bajar la tasa de inflación por la baja en los precios de esos bienes; favorecían la competitividad de la agroindustria al bajar los precios de sus insumos de producción. Por el lado, de proteger a los importables a través de altos aranceles y restricciones cuantitativas y cambiarias a las importaciones, los decididores aceptaban las prebendas políticas y económicas que ejercía la acción interesada de fuertes lobbies industriales, cubriéndose ideológicamente bajo el manto de la creencia de defender el empleo nacional con relación al empleo internacional.

Contra tal falla estructural, tanto en cuanto a analizar los errores de la misma y el porqué de su existencia como en cuanto a superarla positivamente, hubo en el IIE una enorme tarea de investigación y docencia. El primer hito analítico decisivo lo da el profesor y ex decano de nuestra casa Nuñez Miñana (1985). Sturzenegger trata el tema en varios trabajos entre los que se destacan el de 1990 y el de 2007. Además, aborda también el

tema junto al investigador y profesor Piffano en 2010. En esos estudios se plantea porqué tal sesgo antiexportador que concretó la política comercial externa gravando con impuestos o con restricciones cuantitativas y/o cambiarias las exportaciones agroindustriales, fue un gran error estructural. Todos los objetivos que creyeron obtener los decididores cortoplacistas eran mucho mejor obtenibles a través de otros instrumentos de política económica. El objetivo de tener recursos fiscales para moderar los crónicos déficits se podía obtener con cambios en los impuestos (inmobiliarios) rurales sin distorsionar los precios relativos al gravar las exportaciones. El objetivo de moderar el impacto regresivo sobre la distribución del ingreso que podían tener las mejoras en los precios de los agroexportables, se podía lograr mejor con cambios en instrumentos específicamente redistributivos financiados con esos impuestos inmobiliarios rurales. Los procesos de inflación no se solucionan con cambios de una sola vez, reduciendo por una vez los precios de exportables, sino con programas de estabilización específicamente antiinflacionarios. Y la mejor forma de aumentar la tasa de crecimiento de la agroindustria de exportación es aumentando la producción de los bienes agrícolas primarios para esa industria y no bajando los niveles de la misma con menores precios asociados a los gravámenes distorsivos sobre la producción y las exportaciones.

Sobre estos temas se desarrolló una intensa actividad de investigación que se prolonga hasta nuestros días; un detalle no exhaustivo de trabajos se presenta a continuación:

Artana, D., F. Navajas y S. Urbiztondo (1998). "La Autonomía de los Nuevos Entes Reguladores Argentinos", *Desarrollo Económico*, Vol.38, Número Especial, 1998.

Artana, D., F. Navajas y S. Urbiztondo (1999). "Governance and Regulation: A Tale of Two Concessions in Argentina", en Savedoff, W. y P. Spiller (Eds.) *Spilled Water*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Artana, D., F. Navajas y S. Urbiztondo (2001). "Regulation Policies Towards Utilities and Competitive Industries. The Case of Argentina", *Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 41, pp. 585-607.

Artuc, E., I. Brambilla y G. Porto (2022). "Patterns of labor market adjustment to trade shocks with imperfect capital mobility", *The Economic Journal*, Vol. 132, Issue 646, pp. 2048-2074.

Bebczuk, R. (2003). *Asymmetric Information in Financial Markets: Introduction and Applications*, Cambridge University Press, Reino Unido, Septiembre.

Bebczuk, R. (2019). "Incentivos y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina", en Mercado R.: Los incentivos y la agenda de desarrollo 2030, Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

Brambilla, I., S. Galiani y G. Porto (2018). "Argentina trade policies in the last XX century: 60 years of solitude", *Latin American Economic Review*, 27, 1.

Garganta, S. y Gasparini, L. (2015). The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina. *Journal of Development Economics*, Vol. 115, pp. 99-110.

Garriga, M. (2021). "Repensando el impuesto al valor agregado". *Estudios económicos, Universidad Nacional del Sur*, 38 (76), 197-222.

- Garriga, M. y Rosales, W. (2020). "Puja federal en el financiamiento de los regímenes previsionales", *Documentos de Trabajo del CEFIP*, 39, ISSN 2618-4400.
- Navajas, F. (editor), J. Alejo, W. Cont, P. Hancevic, M. Marchionni, W. Sosa Escudero y S. Urbiztondo (2008). La Tarifa Social en los Sectores de Infraestructura en la Argentina. Buenos Aires: Ed. TEMAS
- Nogués J., A. Porto (coordinadores), C. Ciappa, L. Di Gresia y A. Onofri (2007). *Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustria*, www.foroagroindustrial.org.ar
- Nuñez Miñana, H. (1985): "La validez actual del impuesto a la renta neta potencial de la tierra en la Argentina", *Desarrollo Económico*, 25 (98).
- Piffano, H. y Sturzenegger, A. (2010). "Una Propuesta de Cambio Tributario: Sustitución de las Retenciones a las Exportaciones Agropecuarias y Agroindustriales por un Impuesto al Valor de la Propiedad Rural Libre de Mejoras Productivas" (2010), *Anales AAEP*, Buenos Aires.
- Remes Lenicov, J. (1995). "Reflexiones de un funcionario gubernamental sobre nuestra profesión", *Económica*, Año XLI, N° 1, FCE-UNLP, La Plata.
- Sturzenegger, A. (1984). "Mercado, Plan, Crecimiento, Estabilidad en Argentina", *Ensayos Económicos*, N° 31, setiembre 1984, 1º parte, BCRA.
- Sturzenegger, A., (1990). *Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Argentina* (1990), (en colaboración con W. Otrera), World Bank Comparative Studies, The World Bank, Washington, D.C.
- Sturzenegger, A. (2007). "Discriminación al Agro en Argentina, 1960-2005" (2007), *Anales AAEP*, Bahía Blanca.
- Urbiztondo, S. (2001). "Institutional design and regulatory stability in Argentina: what makes the telecom sector so different?", en Colleen Morton (ed.): Effective Institutions for Efficient Markets: A Survey of Regulatory Institutions in Latin America, Institute of the Americas, University of California at San Diego.

70
AÑOS

FCE
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Publicado por FCE UNLP / Año 2023

DISEÑO Y DIFUSIÓN UNIDAD DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL FCE | UNLP