

COMPETENCIA INSTITUCIONAL Y CONTROL DE LOS CUSTODIOS

*Martín Krause**

Where possession has no stability, there must be perpetual war. Where property is not transferred by consent, there can be no commerce. Where promises are not observed, there can be no leagues nor alliances.¹

David Hume (1711-1776)

Resumen

La creciente movilidad de los recursos y el proceso de competencia al que somete a los distintos marcos institucionales puede terminar cumpliendo la función que el modelo liberal clásico original parecería no poder cumplir en estos momentos. La competencia institucional agregaría un elemento más al control de los abusos de poder y, por lo tanto al control de los custodios. En respuesta a la tradicional pregunta sobre quién custodia a los custodios, podría entonces, ahora sumarse la respuesta: la competencia institucional.

Abstract

The growing mobility of resources and the competitive process it creates for institutional frameworks may end up fulfilling the classical liberal role of controlling the state.

Institutional competition adds one more element to control the abuses of power and to control the custodians. In reply to the question of who custodies the custodians we could now add one answer: institutional competition.

* Doctor en Administración, Universidad Católica de La Plata. Director del Centro de Investigaciones de Instituciones y Mercados de Argentina (CIIMA-ESEADE). martin@eseade.edu.ar

En términos generales, el desarrollo del modelo liberal clásico de república se dirigió a responder a la pregunta quis custodiet pisos custodes? Basante tiempo ha pasado ya desde la elaboración de este modelo y, además, de su extensión y aplicación en una gran cantidad de países. Esto ha resultado en un respeto a los derechos del individuo y un nivel de vida como nunca antes se hubiera visto en la historia.

No obstante, este modelo liberal clásico ha recibido muchas críticas, no solamente desde distintas versiones que dan prioridad a la igualdad material sobre la libertad individual, sino también desde quienes también priorizan la libertad individual y la igualdad ante la ley. La principal crítica de estos últimos se centra en que dicho modelo, basado en la división de poderes, la alternancia en el poder, la revisión judicial de los actos de gobierno, etc., no ha podido evitar el crecimiento del tamaño y la intervención del Estado en todos los ámbitos de la vida.

Es más, dada la combinación del predominio de ideas redistribucionistas y un aparato estatal que se convierte en el centro de ese proceso, no parece haber perspectivas de un retorno al gobierno limitado a las funciones de protección y defensa de los derechos individuales, al menos por el momento.

No obstante, la creciente movilidad de los recursos y el proceso de competencia al que somete a los distintos marcos institucionales puede terminar cumpliendo la función que el modelo original parecería no poder cumplir en estos momentos. La competencia institucional, como se la tratará de describir en este ensayo, agregaría un elemento más, y bien importante, al control de los abusos de poder y, por lo tanto al control de los custodios. En respuesta a la tradicional pregunta sobre quién custodia a los custodios, podría entonces, ahora sumarse la respuesta: la competencia institucional.

El proceso de competencia

El proceso de competencia en el mercado es un proceso dinámico que permite que se demuestren las preferencias de los consumidores y los productores pugnen por satisfacerlas. Esto genera “información”, que es transmi-

tida por medio del sistema de precios, guiando la asignación de recursos en el mercado hacia la satisfacción de esas preferencias. La competencia es motorizada por emprendedores que están “alertas” a la información que proviene del mercado y dispuestos a utilizarla para desarrollar sus iniciativas. Como la información en el mercado está dispersa entre todos sus participantes, ninguno de ellos tiene “poder” para determinar el resultado que se pueda obtener.

Esta competencia genera una eficiente asignación de recursos dado el conocimiento disponible, en la cual son los consumidores quienes van guiando las decisiones de los productores.

No obstante, para que los mercados funcionen es necesario que exista un marco jurídico de normas que permitan al mercado funcionar. En términos básicos son aquellas tres leyes fundamentales que señalara oportunamente David Hume: la estabilidad en la posesión (derecho de propiedad), su transferencia por consentimiento (libertad contractual) y el cumplimiento de las promesas.

Pero suele afirmarse que ciertos bienes no pueden ser provistos por los mercados, tienen características de lo que suele llamarse “bienes públicos”, los que debido a la incapacidad de exclusión y la no rivalidad en el consumo, no serían provistos en forma voluntaria por los mercados y, por lo tanto, deben ser provistos por el Estado. Entre otros que suelen mencionarse se hace referencia a menudo al mismo marco jurídico institucional.

Los Estados, no obstante, son monopólicos por definición. Así los describe Max Weber:

...debemos decir, sin embargo, que un estado es una comunidad humana que (exitosamente) reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un cierto territorio.²

No obstante, de la misma forma que podemos afirmar que un monopolio en el mercado sería “ineficiente” en la medida que la falta de competencia podría permitirle cobrar “precios de monopolio” por productos o servicios que serían de cuestionable calidad, lo mismo sucederá en el caso

de un Estado. No sólo eso, en el mercado puede darse la situación de que en un momento determinado exista un solo oferente, quien ha alcanzado esa posición por ser más eficiente que los demás, pero no podría cobrar “precios de monopolio” porque eso alentaría el ingreso de competidores y el desvío de las decisiones de los consumidores hacia ellos, pero el monopolio del Estado, por ser el monopolio del uso de la fuerza, por definición impide el ingreso de otro competidor. Y cuando sucede lo llamamos “guerra” o “sedición interna”.

Sin embargo, aun cuando los gobiernos son organizaciones monopólicas y no están expuestas a la competencia, se encuentran compitiendo con otros Estados en el ámbito internacional, ya que los recursos productivos tienen movilidad y cierta capacidad de decidir dónde instalarse. Incluso un cierto grado de competencia se daría a nivel interno entre los distintos niveles de gobierno, particularmente en los Estados de carácter federal. Así lo expresa Albert Breton:

Intentaré probar empíricamente que los gobiernos son competitivos –que cada uno de ellos individualmente es internamente competitivo, que compiten entre sí y por último, aunque no por ello menos importante, que compiten con otras instituciones en la sociedad que se ocupan, como ellos, de la provisión de bienes y servicios. Que la competencia intra-, inter- y extra-gubernamental, en el proceso de llevar a la política hacia un resultado de equilibrio, actúa como un proceso de revelación de preferencias, o demanda, para productos o servicios provistos por los gobiernos y otras instituciones no gubernamentales. Hace esto construyendo vínculos o conexiones entre las decisiones sobre impuestos (ingresos) y gastos que deben realizar los gobiernos y los agentes no gubernamentales como proveedores de bienes y servicios. Como es bien conocido, Wicksell y Lindahl, seguidos por una generación de prominentes estudiantes del modelo de Finanzas Públicas que ellos construyeran, han reconocido que si emergieran conexiones genuinas entre las decisiones de ingresos y de gastos y si las funciones de demanda fueran entonces reveladas, la provisión pública (colectiva) de bienes y servicios sería eficiente (Breton, 1998:3).

Efectivamente, la competencia es un proceso, no un estado final. En el equilibrio no existiría ya competencia. En ese proceso competitivo se demuestran en el mercado las preferencias de los consumidores y se moviliza el accionar de los oferentes para satisfacerlas. Es un proceso que genera alta creatividad e innovación.

Sin embargo, Breton quiere llevar la idea demasiado lejos, ya que al asimilar los resultados del proceso de competencia en el mercado con el que se obtiene de la competencia intra, inter o extra-gubernamental está suponiendo que la esencia de los servicios gubernamentales es similar a la de los bienes y servicios que se adquieren en el mercado. En tal circunstancia, citando a Wicksell y Lindahl, la provisión pública de bienes y servicios sería eficiente porque se acomodaría en forma perfecta a las preferencias de los consumidores (votantes).

Este razonamiento nos presenta, no obstante, un problema, ya que estaría cuestionando la esencia misma del Estado. Esto es, ¿para qué haría entonces falta la coerción, aquella cuyo monopolio define la función específica del Estado?

En el ámbito de las acciones voluntarias, la “eficiencia” se obtiene en tanto y en cuanto los participantes ejercen su libertad de acción permitiéndoles acomodar sus acciones a sus preferencias. Es más, podemos decir que, siguiendo el concepto de “preferencia revelada”, los consumidores sólo “revelan” en sus acciones cuáles son sus preferencias. Para que ese reflejo sea exacto, no han de sufrir ninguna limitación, que no sea la de sus propios recursos, para la realización de los intercambios que les permiten satisfacerlas. ¿Cómo podríamos denominar “eficiente” a aquello que está basado en la coerción?

Explica así Breton el concepto de “eficiencia” de la economía del bienestar:

Sin prejuicio respecto a su relativa importancia, quisiera comenzar con una noción de eficiencia que puede ser llamada “de la economía del bienestar”, una concepción que se deriva de teorías de bienes públicos e imposición óptima. Según la primera de estas teorías, los bienes públicos son provis-

tos eficientemente cuando, para cada uno de ellos la suma de las tasas marginales de sustitución para las personas entre los bienes públicos y cierto numerario preseleccionado es igual a la tasa marginal de transformación entre los bienes y el numerario – al costo real de producción de los bienes. Esta condición eficiente de la provisión, sin embargo, no es obtenible porque, en el contexto de la provisión voluntaria que se postula, todos los ciudadanos tienen el incentivo a falsificar sus preferencias. Los “seudo” precios (Samuelson, 1969) o precios impositivos implícitos en las condiciones para la provisión eficiente no son tampoco factibles. Bajo estas circunstancias, la eficiencia en materia impositiva requiere que los ingresos necesarios para pagar los bienes públicos sean recaudados en la forma más neutral posible – esto es, de tal forma que se minimice la excesiva carga del impuesto (Breton, 1998:18).

Este concepto de eficiencia (que, para ser justos, el autor mencionado describe pero no necesariamente adhiere) acepta que la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos según las preferencias de las personas es inalcanzable. En sus palabras, “que no hay una vinculación o conexión de conducta entre el volumen y la calidad de los bienes y servicios (incluyendo la redistribución) provistos por los gobiernos y los impuestos que recaudan para pagarlos” (Breton, 1998:19).

Competencia entre monopolios

El proceso competitivo en el mercado genera eficiencia porque fuerza a los proveedores a prestar atención a los consumidores y sus necesidades. Esto sucede así porque aquellos necesitan la aprobación voluntaria de éstos últimos para poder realizar un intercambio que ha de resultar mutuamente beneficioso para que llegue a realizarse. En el ámbito de las acciones del Estado eso no sucede porque quien ofrece los servicios no requiere de esa aprobación, al menos en forma directa. Esta desvinculación entre prestación y pago está en la raíz del problema y en tanto y en cuanto esa

desvinculación exista el problema del “Leviatán” estará presente.

En tal sentido, el proceso de competencia intra-, inter- y extra-jurisdiccional actúa como un mecanismo adicional para el control del poder ya que establece límites a lo que éste puede realizar sin el consentimiento explícito de los ciudadanos. En la medida que la movilidad de los factores ejerce presiones positivas y negativas, introduce un mecanismo de premios y castigos que fuerzan al gobernante a prestar atención a esos movimientos y actuar en consecuencia.

Pero estamos hablando de monopolios territoriales, con una imperfecta (aunque creciente) movilidad por parte de los ciudadanos y con imperfecta información respecto a los costos y beneficios provenientes de las distintas jurisdicciones debido a la ausencia de precios en estos servicios. Por eso es que la competencia genera mejores condiciones en tanto y en cuanto el individuo puede trasladarse pero, al mismo tiempo, estamos lejos del grado de competencia que existe cuando sin necesidad de hacerlo el individuo puede optar entre un producto o servicio y otro. Un caso similar al comentado sería el existente en algunos países en relación a las concesiones de servicios telefónicos en redes donde existen distintos proveedores pero cada uno de ellos con un monopolio regional: el individuo puede ejercer su poder de opción trasladándose de una región a otra pero no dentro de una misma.

No obstante, como hemos visto, ese traslado existe y se hace más intenso a medida que se reduce el tamaño de la jurisdicción a cargo de la provisión del servicio. De allí que las bondades de la descentralización vayan más allá que el conocimiento de las condiciones específicas de tiempo y lugar al permitir un incremento proporcional de la movilidad y, por ende, de la competencia.

La “salida” y la “voz”

La economía de mercado es altamente eficiente cuando sus participantes pueden iniciar o terminar relaciones de producción e intercambio entre sí.

En otros términos, pueden “entrar” o “salir” de esas relaciones. Si un determinado bien o servicio ofrecido por un productor es considerado “peor” en comparación con otros producidos por otros productores, el consumidor simplemente ejerce su opción de “salida” y elige alguno de los otros proveedores. Este mecanismo de la competencia, que traslada ganancias a aquellos que mejor satisfacen las necesidades de los consumidores, garantiza la existencia de los bienes y servicios deseados y la asignación de recursos hacia la producción de los mismos es atraída por los mayores niveles de ganancias. Los productores se encuentran siempre presionados a lograr la eficiencia por la competencia existente. Esta es básicamente la lógica del mercado como la desarrollara Adam Smith. Este enfoque fue por primera vez extendido hacia el análisis de la eficiencia de los gobiernos locales por Tiebout en 1956, asimilando el consumidor al votante quien, de la misma forma en que elige en el mercado el que considera mejor bien o servicio según sus necesidades, elige la comunidad “que mejor satisface sus preferencias por bienes públicos” (Tiebout, 1988:183). Según Tiebout, a nivel del gobierno central las preferencias del consumidor-votante están dadas y el gobierno trata de ajustarse a las mismas (que el gobierno tenga ese único objetivo, si es que lo tiene, sería seguramente objetado por los autores del “public choice”. Tiebout adopta del paradigma neoclásico el concepto del “dictador benevolente” que sólo persigue el “bien común”. Por otro lado, su mismo argumento podría extenderse hacia la competencia entre distintos Estados “nacionales” en la medida que la migración sea posible y los gobiernos centrales estarían también sujetos a la competencia de otros gobiernos nacionales en la provisión de servicios, algo que las corrientes migratorias parecen confirmar], mientras que en el ámbito de los gobiernos locales éstos tienen sus ingresos y gastos más o menos fijados y el consumidor-votante se traslada al gobierno local que mejor satisfaga su juego de preferencias. Cuanto mayor sea el número de comunidades y mayor la diferencia entre ellas, más se acercará el consumidor a alcanzar su posición preferencial, como en el mercado.

Así, la opción de “salida” reemplaza a la prueba del mercado de la preferencia para comprar un determinado bien o servicio lo que garantiza, enton-

ces, que cada localidad tendría el sistema de ingresos y gastos que refleja los deseos de sus residentes (p. 185). Es decir, como el mercado alcanza la “eficiencia”, la competencia entre gobiernos locales también la alcanza a ese nivel de gobierno. Tiebout parafrasea a Samuelson diciendo que “cada individuo, buscando como comprador competitivo alcanzar los mayores niveles de indiferencia dados precios e impuestos, será guiado como por una Mano Invisible a la gran solución del óptimo social”.

Los autores de la escuela del “public choice” o la “economía política constitucional” no asumen el carácter benevolente del gobierno y presentan el mismo argumento de Tiebout pero con un enfoque diferente. Según ellos, la lógica del análisis de Adam Smith es la misma que la de los Papeles Federalistas. Ambos contienen el supuesto que los individuos, incluyendo a los funcionarios de gobierno, actúan en pos de su propio interés y que tratarán de utilizar al poder gubernamental en ese sentido a menos que estén restringidos por la posibilidad de que la gente pueda buscar protección o preferir a otros funcionarios de otros niveles o regiones.

Así Brennan y Buchanan (1987), Bish (1987), Buchanan (1995/96) y Vaubel (1999) destacan que el proceso de competencia entre los gobiernos locales, la posibilidad que presenta la opción de “salida”, limitaría las posibilidades de los gobiernos locales de explotar a sus ciudadanos y empresas. Y destaca Buchanan que no resultaría necesario que esa opción sea ejercida por una gran parte de la población sino que los efectos se sentirían igual con una proporción relativamente pequeña de los mismos. Aun los ciudadanos y empresas que nunca considerarían trasladarse serían protegidos por la reconocida existencia de aquellos que marginalmente están dispuestos a hacerlo. En este sentido, el federalismo y la descentralización servirían para limitar las posibilidades de abuso tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales, del primero porque los recursos se encuentran repartidos entre distintos niveles de gobierno, de los segundos porque existe la posibilidad de movilizarse.

El análisis en el marco de los conceptos de “salida” y “voz” fue desarrollado en el trabajo seminal de Hirschman (1970). Este autor señala que hasta ese momento la ciencia económica había concentrado su análisis en

el mecanismo de “salida”, el cual promueve la eficiencia en el mercado, interpretando tal salida como la decisión del consumidor de dejar de lado un determinado producto o servicio cuando su calidad no le satisface o también cuando ciertas personas abandonan una firma. Como resultado de esto los ingresos de la firma caen, se reducen sus clientes o miembros y los administradores son forzados a buscar formas de corregir las fallas que ocasionaran esta deserción.

Por otro lado, la ciencia política se ha concentrado en el mecanismo de “voz”, es decir, de la forma en que los individuos, como ciudadanos, expresan su aprobación o descontento con determinadas políticas y proceden a la elección de sus representantes.

No obstante, señala Hirschman, ambos mecanismos están vigentes tanto en uno como en otro campo: la “voz” está presente en el mercado cuando los clientes o miembros manifiestan directamente su insatisfacción por la calidad de los productos y servicios a los administradores y la “salida” está presente en el ámbito de las decisiones políticas cuando los ciudadanos, mediante su movilidad, se desplazan desde aquellas jurisdicciones que ofrecen servicios de baja calidad o costos hacia aquellas con mejor oferta.

Buchanan señala, además, que aun si los ciudadanos y las empresas no están dispuestos a ejercer la opción de “salida”, la existencia de pequeñas unidades de jurisdicción gubernamental mejora la otra opción, la de “voz”, es decir expresar su opinión vía los mecanismos democráticos de gobierno ya que un voto resulta más decisivo en un electorado de cien que en uno de mil o de un millón. Además, es más fácil organizar un pequeño grupo que puede resultar en una coalición ganadora en una jurisdicción pequeña. Aun si no se utilizara la opción de “salida”, existiría la de “salida virtual” que es la observación de cómo se manejan las cosas en otras jurisdicciones y los efectos que esto pueda tener en el proceso político interno. Asimismo, si bien la salida fue importante, especialmente en el caso de Alemania, la observación de las economías, la cultura y la política en los países occidentales por los ciudadanos de Europa Central y Oriental cumplió un papel destacado en las revoluciones de 1989-91.

Por otro lado, la “salida” no tendría que ser necesariamente física, o

sea requerir el traslado físico del individuo o la empresa para garantizar la competencia. Kobayashi y Ribstein (1997) afirman que la existencia de distintos sistemas legales en un Estado federal origina una competencia potencial entre los mismos, en tanto y en cuanto las personas y empresas puedan elegir la jurisdicción legal de su relación contractual. Esto es evidente en el ámbito del comercio y las finanzas internacionales donde las partes eligen en muchos casos la autoridad judicial a la que se someterán en caso de disidencias con respecto al cumplimiento del contrato; pero también sucede entre Estados siendo un ejemplo de esto el establecimiento legal de las empresas en los Estados Unidos, las que eligen los Estados que les otorgan mejores sistemas legales, no siendo los mismos en los que la empresa tiene su sede central y sin ni siquiera tener que contar con operaciones en ese Estado.

Desde el ámbito de la filosofía política, Nozick ([1974]1988) considera el modelo Samuelson/Tiebout en el marco de su análisis de las utopías y se pregunta si el proceso competitivo proseguiría indefinidamente. De no ser así, el alcanzar el óptimo de la competencia significaría la existencia de lo que denomina “mundos estables” y se pregunta cuáles serían sus características. En principio, ninguno de los habitantes del mundo puede imaginar otro mundo en el cual desearían vivir. En tal mundo “estable” uno no podría establecerse como monarca absoluto explotando a los demás porque ellos estarían en una posición mejor formando una nueva asociación sin uno. En otras palabras, sería un mundo del cual nadie querría “salir” y en el que nadie aceptaría mi ingreso si es que voy con intenciones de obtener de mi asociación más de lo que estoy dispuesto a poner en ella. Asimismo, siendo que “las personas divergen con relación a los valores que tienen y atribuyen diferentes pesos a los valores que comparten”... “no hay ninguna razón para pensar que hay una sola comunidad que sirva como ideal para todas las personas, y muchas razones para pensar que no la hay” (pp. 298). Los utopistas siempre trataron de desarrollar sociedades sencillas, pero homogéneas. Si tenemos en cuenta las diferencias entre las personas, en cambio, las verdadera utopía son “muchas utopías” diferentes, o en nuestros términos, descentralizadas.

¿Porqué no habría tantas sociedades como personas? Nozick parece seguir, aunque sin mencionarlo, a Coase ([1937] 1996) ya que señala que “en el mundo real hay costos de información para descubrir qué otras comunidades hay, y cómo son, así como costos de traslado y de viaje para ir de una comunidad a otra” (pp?). Ya hemos mencionado porqué no habría una sola y Nozick termina afirmando que habría muchas, con gran diversidad, y que utopía es metautopía, el medio en el cual los experimentos utópicos pueden ser ensayados.

Competencia institucional

Llamamos “instituciones” a las normas que nos permiten coordinar las acciones de los individuos en la sociedad, las que nos dan previsibilidad respecto a las acciones de los demás. Según Benson,

Las costumbres y prácticas dan origen a expectativas, que a su vez guían las acciones de la gente, por lo que esas prácticas que la gente espera observar es lo que, a menudo, se reconoce como ley. La autoridad de (o el apoyo a) un sistema legal deriva en última instancia de un sentimiento de que es “correcto” debido a que verifica las expectativas. Desde esta perspectiva de la autoridad resulta claro que los acuerdos recíprocos son la fuente básica de reconocimiento del deber de obedecer la ley... (Benson, 1989).

Algunos autores sostienen que las instituciones surgen para complementar la tarea de mecanismos como la reputación (Milgrom, North y Weingast, 1990). En particular, los citados autores sostienen que en una comunidad extendida y amplia sería muy costoso mantener informados a todos sobre las acciones que dan como resultado una determinada reputación, por lo que se desarrolló el sistema de jueces privados para promover la resolución de disputas y proveer la información estrictamente necesaria para permitir que el mecanismo de la reputación funcione adecuadamente:

...nuestro principal argumento que las instituciones surgen a veces para que los mecanismos de la reputación sean más efectivos comunicando información parece fuera de disputa. La Mishipora, descrita en el Talmud hebreo, según la cual aquellos que no cumplían sus promesas eran castigados con la denuncia pública; el uso del “clamor y grito” para identificar a los tramposos en la Inglaterra medieval; la famosa “*Scarlet Letter*” descrita en la obra de Hawthorne y los cepos y latigazos públicos en la Nueva Inglaterra del siglo XVII, que eran utilizados a veces para castigar a comerciantes locales descariados, son todos ejemplos de instituciones y prácticas cuyo objetivo principal es proveer información a la comunidad sobre los que han violado las normas.

Tomemos el caso de las normas de tránsito, donde a todos los conductores les conviene contar con alguna convención, ya sea conducir por la derecha o por la izquierda. Encuentros repetidos darán nacimiento a dicha convención. Pero algo más, una vez que esa convención se haya establecido puede resultar muy costoso cambiarla, por más que no sea la más eficiente.

Es lo que se denomina *path dependence* y para la cual se han citado casos como los del tablero QWERTY de máquinas de escribir o computadoras o la norma VHS de videocasetes.

La coordinación de las actividades económicas individuales en los mercados puede, a veces, resultar irreversible debido a las tendencias auto-reforzantes asociadas con ‘externalidades de red’, ‘aprendizaje con el uso’ y otras instancias que dan origen a retornos crecientes por la adopción y aplicación de una solución o estándar entre varios distintos que compiten entre sí. Los retornos crecientes pueden entonces ‘encerrar’ el desarrollo de tal forma que otras decisiones de adopción y aplicación van a favorecer la misma solución o estándar, aun si no resulta ser la más efectiva. El fundamento de este fenómeno es la multiplicidad de posibles soluciones tecnológicas, y los retornos crecientes de su adopción y aplicación que inducen la interdependencia entre las decisiones de los agentes. Esto significa que, en lugar de un

único equilibrio de coordinación que supuestamente existiría bajo los supuestos neoclásicos, la tecnología implica aquí una multiplicidad de equilibrios mutuamente excluyentes o, para denotar el carácter dinámico del problema, atractores. El fenómeno es bastante típico de la clase de problemas que surgen de la dinámica no-lineal. Implica ‘*path dependency*’, un rasgo importante de la evolución (Witt, 1994: 546).

Desde ese punto de vista las instituciones sociales son el resultado de conductas regulares no planificadas por los individuos para hacer frente a los problemas que enfrentan.

Las instituciones, o normas, o convenciones, pueden ser de dos tipos: formales e informales. Las informales son aquellas que normalmente asociamos con la “cultura” y las normas éticas, las que se transmiten de generación en generación por medio de la enseñanza y el aprendizaje.

La diferencia entre limitaciones informales y formales es de grado. Imaginemos un *continuum* de tabúes, costumbres y tradiciones en un extremo y en el otro, constituciones escritas. La marcha, larga y dispareja, de tradiciones y costumbres no escritas a leyes escritas ha sido unidimensional conforme nos hemos movido de sociedades menos complejas a más complejas, y está claramente relacionada con la creciente especialización y división del trabajo asociada con sociedades más complejas (North 1993:66).

Su objetivo, en última instancia, sería ahorrar costos de información en relación con las actitudes de terceros. Para que las relaciones sociales sean ordenadas, los actores deben poder formarse expectativas con cierta probabilidad de ser correctas sobre las acciones de otros, deben poder comprobarlo y permitirle ajustarlas a las nuevas circunstancias. Desde este punto de vista las instituciones son mecanismos de comunicación por medio del cual un individuo, ajustándose a cierta norma o institución, envía información hacia los demás para que estos puedan guiar sus acciones que tengan que ver con el emisor.

Este objetivo de brindar información es similar al que Hayek atribuye

al mecanismo de los precios, precisamente una de las “instituciones” fundamentales para alcanzar una adecuada coordinación de acciones dirigidas a resolver los problemas que la escasez genera:

Las diversas formas en que este conocimiento sobre el cual las personas basan sus planes les es comunicado, es el problema crucial para cualquier teoría que explique el proceso económico. El problema de decidir cuál es la mejor manera de utilizar el conocimiento que inicialmente se encuentra disperso entre toda la gente es, cuando menos, uno de los principales problemas de la política económica o, lo que es lo mismo, del intento de diseñar un sistema económico eficiente.

Debemos ver el sistema de precios como un mecanismo para comunicar información si deseamos comprender su verdadera función...

[El sistema de precios] tiene el doble infortunio de no ser producto de la deliberación humana y de que las personas que se guían por él generalmente no saben porqué son inducidos a hacer lo que hacen. Pero aquellos que exigen ‘dirección consciente’ y quienes no pueden creer que algo que ha evolucionado sin acciones conscientes (y aun sin que los comprendamos) puede resolver problemas que no podemos resolver conscientemente, deben recordar esto: el problema consiste precisamente en cómo extender nuestra utilización de recursos más allá del campo del control consciente, y cómo crear incentivos para que los individuos hagan lo que es deseable sin que ninguno tenga que decirles lo que tienen que hacer (Hayek 1945).

Hayek señala entre otras instituciones que son el resultado de la acción espontánea evolutiva nada menos que al lenguaje, la moneda, el derecho de propiedad, el comercio, la *lex mercatoria* que rige los intercambios internacionales y la misma *Common Law*:

Para captar adecuadamente el íntimo contenido del orden que caracteriza a la sociedad civilizada, conviene advertir que este orden, lejos de ser fruto de designio o intención, deriva de la incidencia de ciertos procesos de carácter espontáneo. Vivimos en una sociedad civilizada porque hemos llegado a

asumir, de forma deliberada, determinados hábitos heredados de carácter fundamentalmente *moral*, muchos de los cuales han resultado siempre poco gratos al ser humano –y sobre cuya validez e intrínseca eficacia nada sabía–. Su práctica, sin embargo, fue generalizándose a través de procesos evolutivos basados en la selección, y fue facilitando tanto el correspondiente aumento demográfico como un mayor bienestar material de aquellos grupos que antes se avinieron a aceptar este tipo de comportamiento. La no deliberada, reluciente, y hasta dolorosa sumisión del ser humano a tales normas facilitó a dichos entornos sociales la necesaria cohesión gracias a la cual accedieron sus miembros a un superior nivel de bienestar y conocimientos de diversa especie, lo que les permitió ‘multiplicarse, poblar y henchir la tierra’ (*Génesis*, I, 28). Quizá sea este proceso la faceta más ignorada de la evolución humana (Hayek 1990:33).

En términos de la teoría de los juegos bien podríamos plantear los conceptos del párrafo anterior sosteniendo que juegos no cooperativos del tipo ‘dilema del prisionero’ realizados en forma repetitiva en cantidad indefinida dan lugar a equilibrios cooperativos. Esas estrategias presentan, como demostrara Axelrod, viabilidad inicial (es decir pueden surgir en un entorno de no-cooperadores), robustez (ya que las estrategias no amables no permiten obtener mejores resultados que ellas) y estabilidad (ya que rechaza invasiones de estrategias ‘no amables’ o, en otros términos presentan la característica de la *path dependence*).

Esos equilibrios, sin embargo, no necesariamente llevan a un óptimo de Pareto. Como lo demuestra el “teorema popular”, los resultados pueden ser muy diversos, favorables, no necesariamente óptimos, lo cual explicaría además la existencia y la persistencia de una amplia variedad de instituciones, algunas cuya ineficiencia parece evidente para el observador externo. No obstante, resulta claro que ciertas instituciones permiten a las sociedades que las adoptan alcanzar mejores niveles y calidad de vida.

Existe una visión negativa del proceso de competencia ínter jurisdiccional que asume lo contrario: ésta llevaría a una “carrera hacia el fondo”, reduciendo los servicios gubernamentales a niveles inferiores de los que

serían preferidos por los ciudadanos. Las necesarias acciones competitivas de algunos gobiernos generarían “externalidades”, ya que una determinada jurisdicción podría mejorar el bienestar de sus ciudadanos por medio de la competencia fiscal, reduciendo impuestos y atrayendo recursos, que serían perdidos por otras jurisdicciones, cuyos ciudadanos verían su bienestar reducido (Zodrow y Mieszkowski (1986); Wilson (1986).

Si un gobierno no estuviera expuesto a este tipo de competencia, se afirma, elevaría sus impuestos hasta el punto en que la provisión de bienes públicos fuera óptima. Estos modelos, basados en la teoría de la provisión eficiente de bienes públicos de Paul Samuelson, afirman que en ausencia de competencia el gasto público llegaría hasta el punto en donde el beneficio marginal de una unidad de gasto adicional se iguala con el costo marginal de proveerla.

La existencia de competencia inter-jurisdiccional distorsionaría este equilibrio ya que no se trataría solamente de considerar el costo directo de una unidad de gasto adicional sino también el costo indirecto que resulta de la salida de recursos hacia otras jurisdicciones. Esto daría como resultado un equilibrio “sub-óptimo”.

El gobierno que iniciara una política “competitiva” atraería recursos y mejoraría la situación de sus ciudadanos, a expensas de los otros. Pero este equilibrio no sería estable, ya que es de esperar la respuesta competitiva por parte de otros en una carrera que lleva a la reducción generalizada de programas públicos valiosos. Considerado el mundo en su conjunto, nos encontraríamos en una situación en que el gasto público es sub-óptimo ya que quedarían relegados programas cuyo BM es superior a su CM.

Se deriva de este análisis la necesidad de “armonización” de las políticas regulatorias y fiscales, en particular de reglamentaciones sobre el funcionamiento de los mercados (de productos, laborales) y de tasas impositivas.

No obstante, estas teorías presentan varios problemas:

1. La cantidad de capital global es considerada fija, lo que un país gana el otro lo pierde, y no se tiene en cuenta la creación de riqueza que un mayor grado de ahorro e inversión generan. Se discuten los efectos de repar-

tir la torta y se olvidan los efectos de su crecimiento (Teather, 2005:47).

2. Se considera solamente la relación entre BM y CM para los programas de gasto público pero no se los compara con los BM y CM de los proyectos privados que se realizan a partir de los recursos que una reducción de cargas fiscales generaría, esto es, el costo de oportunidad de los recursos en cuestión.
3. Tal vez la debilidad más fuerte sea el supuesto de que el gasto público es perfectamente eficiente, que se puede establecer cuál es el BM y CM “social” que maximiza las preferencias de los ciudadanos, que los objetivos del Estado son alcanzar esa maximización y que, por último, es capaz de hacerlo, desconociendo todas las contribuciones del public choice.

Pero si los gobiernos no son perfectamente benevolentes y actúan como todo monopolista quiere decir que el nivel de gasto público estará lejos de ser óptimo, por lo que sujetarlos a la competencia permite controlar sus excesos y alcanzar un mayor grado de eficiencia de la que tendrían en su ausencia. En ese lenguaje, la competencia acercaría, más que alejaría, al óptimo.

Globalización y competencia

Lo que actualmente llamamos “globalización” es un fenómeno producido por la mayor movilidad de los recursos como resultado de los avances tecnológicos y la remoción de las barreras regulatorias que reducían esa movilidad.

Desde 1987 las exportaciones han crecido desde el 16 al 27% de la economía global, las inversiones directas “externas” se han triplicado y las inversiones financieras se han quintuplicado. El número de turistas se ha duplicado en las dos últimas décadas. Las comunicaciones internacionales han explotado: el tráfico internacional telefónico ha crecido unos 40.000 millones de minutos en 1991 a 140.000 millones en 2004, los usuarios de Internet que apenas existían en ese año se acercaban a los 900 millones en 2005.

Los consumidores tienen ahora más opciones, conocen otras posibilidades, esto incrementa la competencia entre los productores lo que, a su vez, fomenta la creatividad, la innovación y el aumento de la productividad. Esa competencia fuerza a los productores a buscar aquellos lugares que presenten las mejores condiciones para la producción, que no son otras que las derivadas de aquellas tres leyes que David Hume planteara y comentáramos al comienzo de este trabajo.

La globalización, entonces, somete a los países a la competencia, y éstos compiten ofreciendo “marcos institucionales” para atraer los recursos cuya movilidad ha acelerado la globalización. Tanto sea para atraer recursos externos como para retener a los propios. Los países que pueden ofrecer esas condiciones reciben recursos, los que no, los expulsan (personas, capitales, ideas, innovaciones, tecnologías).

¿Cuáles son esos marcos institucionales y cómo se desempeña la Argentina en cada caso? Es muy difícil medir la “calidad institucional” de un país ya que se trata de un concepto “cualitativo” y, además, determinado por muy diferentes variables. Existen, no obstante, una serie de indicadores comparativos que nos permiten tener una idea de lo que estamos hablando, los que abarcan una gran cantidad de variables.

Los considerados a continuación son los índices de libertad económica, el índice de competitividad global, el índice de percepción de la corrupción, el informe sobre la libertad de prensa, el indicador de “voz” y de rendición de cuentas, el índice de vigencia del derecho (*rule of law*), y el índice de calidad institucional.

I. Índices de Libertad Económica

Existen dos indicadores de este tipo: uno es realizado por James Gwartney de Florida State University y Robert Lawson de Capital University con la colaboración de Erik Gartzke de Columbia University, publicado por el Fraser Institute de Canadá y la colaboración de un gran número de institutos de investigación en todo el mundo; el otro lo elaboran Marc Miles, Edwin Feulner y Ana Isabel Eiras de la Heritage Foundation y Mary Anastasia O’Grady

del Wall Street Journal, publicado por estas dos organizaciones con la colaboración, también, de un gran número de instituciones de todo el mundo.

Si bien tienen un objetivo similar, difieren levemente en su metodología, en las variables que tienen en cuenta y, por ende, en sus resultados. Los dos hacen énfasis en utilizar para cada una de las variables, informes y trabajos de organismos internacionales o institutos de reconocido prestigio y neutralidad.

Existen algunas diferencias entre ellos, pero más importante que analizarlas es determinar si tiene sentido el hecho de que hayan sido seleccionadas en cada caso, y cómo se vinculan con la “calidad institucional” a la que estamos haciendo referencia en este trabajo. Veamos:

1. Tamaño del gobierno (Fraser) o Intervención del gobierno en la economía (Heritage/WSJ): su importancia deviene de comprender que cuanto menor es el papel que cumple la elección personal y los mercados para asignar recursos hacia la producción de bienes y servicios, mayor es la discrecionalidad de los funcionarios y las áreas que están sujetas a sus propias decisiones. Esto genera una mala calidad institucional porque suele desviar la atención de las funciones del Estado hacia tareas que no le corresponden y a desatender aquellas que son fundamentales (justicia, seguridad). El mayor tamaño del Estado también aumenta las posibilidades de corrupción y alienta las actividades de lobby, ya que toda actividad está sujeta a cierta supervisión.

La mayor participación estatal, además, incrementa el “poder político” que en nuestras regiones suele también concentrarse en la figura del líder popular, el que tiene así un gran control de las actividades sociales. Esto resulta en una mala calidad institucional porque se convierte en el “gobierno del líder”, no ya el “gobierno de la ley”. Esta situación brinda muy poca previsibilidad, ya que los líderes cambian sus políticas, o inevitablemente se cambia de líderes y reina la inestabilidad institucional.

2. Estructura legal y respeto al derecho de propiedad:

Este es un aspecto fundamental, una de las tres leyes de Hume y de fácil comprensión. En la medida que no existe una adecuada estructura legal que permita la defensa de la propiedad cualquier abuso es posi-

ble. Si extendemos el criterio de propiedad en el sentido lockeano, de que los derechos individuales parten de la propiedad que se tiene sobre el propio cuerpo y mente, entonces todos los ahora llamados “derechos humanos” están claramente ligados al derecho de propiedad. Los indicadores aquí considerados prestan atención más bien a la propiedad sobre cosas ajenas al cuerpo y mente, pero son las que se obtienen con el fruto del propio esfuerzo. El respeto a los derechos humanos se completará más adelante con otro indicador, pero es importante tener en cuenta que si la justicia no funciona para defender este derecho de propiedad, si no hay una justicia independiente e imparcial respecto a la propiedad de los ciudadanos, es muy probable que tampoco exista para defender sus derechos humanos.

3. Una moneda confiable:

Se desprende del anterior. Sin una moneda confiable se pierde el capital, los ahorros y el fruto del propio trabajo. El objetivo de las instituciones es, precisamente, proteger eso, y la moneda es una “institución” fundamental que nos permite multiplicar los intercambios y la cooperación en el mercado. Si el Estado impone en primer lugar la obligación de usar la moneda estatal (curso forzoso) y luego deteriora el valor de la moneda impidiendo además que los ciudadanos se protejan utilizando otra, está minando un elemento institucional de sustancial importancia.

El deterioro del valor de la moneda termina corrompiendo las instituciones porque se trata de un impuesto que no es votado por ningún parlamento, distribuye ingresos de acreedores a deudores, confisca la propiedad y viola la libertad económica de los ciudadanos.

4. Libertad de comercio/Política comercial:

Ninguno de nosotros cuestiona las bondades de que los ciudadanos de la ciudad de Chaco comercien con los ciudadanos de la ciudad de Corrientes, o que los vecinos de Vicente López lo hagan con los de Belgrano. Cualquiera que se interpusiera en el medio de estas transacciones estaría violando los derechos de las partes a intercambiar libremente el fruto de su trabajo.

No obstante, por alguna razón cuando se trata de un ciudadano argentino comerciando con uno peruano o guatemalteco la situación es distinta y el individuo ya no es libre de comerciar, aunque los beneficios de tal intercambio sean los mismos para ambas partes que cuando se trata de los primeros ejemplos presentados.

Las barreras al comercio internacional se encuentran entre los principales mecanismos de deterioro institucional porque generan incentivos para que ciertos sectores obtengan “privilegios” a través de aranceles proteccionistas, cuotas y otras barreras al comercio. El deterioro institucional que imponen proviene de la misma palabra, ya que “privilegio” viene de “ley privada”, todo lo contrario a una ley de carácter general que demanda una buena constitucionalidad.

Las barreras al comercio, además, generan todo tipo de corrupción, la que se está presente desde las Aduanas hasta los legisladores o funcionarios que sancionan estas normas.

5. Regulaciones:

Las leyes, en general, deberían estar dirigidas a proteger los derechos de los ciudadanos, su propiedad, y la libertad y cumplimiento de los contratos. Otro tipo de normas serían las que se dictan para administrar los recursos del Estados que se dedican con ese objetivo.

Pero las regulaciones tienen otro sentido, el de interferir en las transacciones de los individuos con objetivos que son ajenos a las partes que contratan para buscar alcanzar otros desviando al mercado y promoviendo otros objetivos que supuestamente, el regulador conoce y que serán superiores a los beneficios de las partes.

Las regulaciones, no obstante, terminan alcanzando otros objetivos, lejos de aquellos que incluso reguladores bien intencionados se plantearon. De la misma forma que las trabas al comercio internacional terminan actuando como “privilegios” para reducir o eliminar la competencia y obtener una rentabilidad mayor.

Normalmente se afirma que son necesarias para que exista “control” en el mercado, pero lo cierto es que el mejor control que puede existir es el del consumidor y su capacidad de elección. Al poder elegir entre un

producto y/o servicio y otro pone en competencia a los distintos proveedores, obligándolos a obtener su aprobación y forzándolos a acomodar sus productos y servicios a las necesidades del consumidor. La competencia es el mejor “control” posible. La regulación quita el control de mano de los consumidores para ponerlo en manos de los funcionarios, aumenta el poder de éstos, quienes incluso si tuvieran la mejor de las intenciones, no tienen la información suficiente como para controlar adecuadamente.

Además de la potencial corrupción que esto puede generar, termina distrayendo la atención de los funcionarios públicos respecto a los servicios fundamentales que deberían estar brindando a la población.

Los dos trabajos aquí citados difieren levemente en las variables que toman en cuenta y en aspectos metodológicos, por lo que llegan a resultados comparativamente diferentes. En el caso de Heritage/WSJ toman en cuenta 50 variables económicas independientes, las que son agrupadas en las 10 áreas que se reportan más arriba para 161 países. Cada una de esas áreas recibe la misma ponderación; esto es los diez factores tienen la misma importancia. En el estudio del Fraser Institute, se toman en cuenta 21 variables, que junto a sus diferentes componentes hace un total de 38 indicadores, los que resultan clasificados en cinco áreas principales para 127 países. No obstante, nos dan una buena idea de la situación relativa de la Argentina y el resto de los países de América Latina en relación al mundo. (Ver los resultados para el año 2006 en el Cuadro 1.)

Ambos estudios coinciden en ubicar a Chile en primer lugar, aunque el segundo es para Trinidad & Tobago y Bahamas en un caso y El Salvador, Panamá y Costa Rica en el otro. Uruguay aparece en una posición relativamente similar, también Guyana, Argentina, Paraguay y Venezuela, este país en los últimos lugares en ambos casos.

En cuanto a cuáles son los países que ocupan los primeros lugares, para los dos índices los dos primeros puestos corresponden a Hong Kong y Singapur, en ese orden, luego difieren en el ordenamiento pero en las primeras posiciones se destacan: Luxemburgo, Estonia, Nueva Zelanda, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Suiza, Islandia, Australia y Estados Unidos.

CUADRO 1. Índices de Libertad Económica comparados (2006)

	Índice Heritage/WSJ	Índice Fraser
América Latina	Posición relativa	
Chile	11	20
Trinidad y Tobago	23	53
Bahamas	23	48
Barbados	28	80
El Salvador	29	30
Uruguay	33	40
Jamaica	45	40
Panamá	47	30
Mexico	48	60
Costa Rica	51	30
Belice	56	68
Nicaragua	61	70
Perú	63	48
Guatemala	68	60
Brasil	70	88
Colombia	73	109
Guyana	89	74
Argentina	95	74
Paraguay	99	74
República Dominicana	100	111
Ecuador	108	95
Honduras	110	63
Bolivia	112	63
Suriname	130	
Haiti	134	90
Venezuela	144	126
Cuba	156	

Fuentes: Gwartney et al. (2006); Miles, et al. (2006).

II. Índice de Competitividad Global

Elaborado por el *World Economic Forum* este índice está compuesto por tres subíndices: Requerimientos Básicos (Instituciones, Infraestructura, Macroeconomía, Salud y Educación Primaria), Promotores de la Eficiencia (Educación Superior y Capacitación, Eficiencia de los Mercados y Disponibilidad Tecnológica) y Factores de Sofisticación e Innovación (Sofisticación Empresarial e Innovación), los cuales se calculan en base a datos y a respuestas de encuestas. Los países son clasificados, además, en distintos grupos según su ingreso per cápita, teniendo más peso en los de menores ingresos los Requerimientos Básicos mientras que en los países más ricos esto sucede con los Factores de Sofisticación e Innovación.

Desde nuestra perspectiva institucional, sin embargo, los más importantes son los componentes siguientes:

Instituciones públicas

Derechos de propiedad: Ya fue señalada su importancia en los indicadores anteriores, pero es tal que no está de más volver a señalarla.

Corrupción: Una clara muestra del deterioro institucional.

Influencias indebidas: Cuando hay instituciones débiles estas son atrapadas por los intereses sectoriales. Un aspecto clave es el grado de independencia de la justicia.

Ineficiencia gubernamental: El grado de burocracia e ineficiencia del aparato estatal se convierte en una pesada carga para los ciudadanos y en una fuente de corrupción e influencias

Entorno macroeconómico

Estabilidad macroeconómica: Los datos que se verifican son el déficit o superávit fiscal, la tasa de ahorro nacional, la inflación, el tipo de cambio real efectivo, el spread entre las tasas de ahorros y préstamos y la deuda gubernamental. En este caso se destaca la importancia de la percepción existente respecto a la calidad del gasto público. Por otro lado, la existencia de déficit o superávit fiscal y el monto de la deuda pública son claros indicadores de un buen manejo de los recursos públicos y de adecuados controles institucionales al gasto y al endeudamiento.

Eficiencia de los mercados

En este caso se consideran las trabas que impiden un eficiente funcionamiento de los mercados: sus marcos regulatorios, el peso de los impuestos, la intensidad de la competencia local (vinculada con políticas comerciales proteccionistas), la existencia de barreras comerciales, las restricciones a la propiedad por empresas o individuos extranjeros, la apertura de los mercados laborales y la sofisticación de los mercados financieros.

Los países que mejor califican en este indicador son los siguientes, en este orden: Suiza, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Singapur, Estados Unidos, Japón, Alemania, Holanda, Reino Unido y Hong Kong. Las posiciones para los países latinoamericanos se indican en el Cuadro 2.

El indicador presenta datos para el año 2006 referidos a 125 países de todo el mundo. Nuevamente Chile aparece en la primera posición entre los latinoamericanos, seguido por Barbados y más lejos por Costa Rica, Panamá y México.

Haciendo negocios

El siguiente indicador forma parte de un programa iniciado por el Banco Mundial para generar una base de datos con medidas objetivas de las regulaciones sobre las actividades económicas y su aplicación para un total de 155 países. En general, buscan dar una idea sobre los costos regulatorios para todo tipo de negocio.

La introducción a este informe es más que clara:

Si estuviera abriendo un negocio en la República de Laos los procedimientos necesarios le tomarían 198 días. Si lo estuviera abriendo en Siria le demandaría 61.000 dólares de capital mínimo, 51 veces el ingreso anual promedio. Si estuviera construyendo un depósito en Bosnia-Herzegovina, los aranceles para conectarse a las empresas de servicios públicos y el cumplimiento con las normas edilicias le demandaría 87 veces el ingreso promedio. Y si tuviera un negocio en Guatemala le tomaría 1459 días resolver una simple disputa en los tribunales. Si estuviera pagando impuestos en Sierra Leona le demandaría el 164% de las ganancias brutas de su empresa.

CUADRO 2. Índice de Competitividad Global (2006)	
	Competitividad global
América Latina	Posición relativa
Chile	27
Barbados	31
Costa Rica	53
Panamá	57
México	58
Jamaica	60
El Salvador	61
Colombia	65
Brasil	66
Trinidad y Tobago	67
Argentina	69
Uruguay	73
Perú	74
Guatemala	75
República Dominicana	83
Venezuela	88
Ecuador	90
Honduras	93
Nicaragua	95
Bolivia	97
Suriname	102
Paraguay	106
Guyana	111
Fuente: <i>World Economic Forum</i> .	

Mencionamos antes que el exceso de regulaciones es motivo de una mala calidad institucional porque involucra al Estado en actividades que no debería realizar, crea gigantescas burocracias, oportunidades de corrupción y

desvía la atención de los funcionarios electos de cuestiones que deberían ser prioritarias. Además, algunos componentes de este indicador son directamente relevantes para la calidad institucional. En general se refieren a regulaciones que afectan la actividad económica, las que impactan sobre la calidad institucional como fuera mencionado. No obstante, ciertas áreas tienen particular importancia.

1. Registro de propiedad

Es un elemento de fundamental importancia. Un país puede afirmar que se protege y respeta el derecho de propiedad, incluso mencionarlo en su Constitución, pero si luego los impedimentos para registrar la propiedad impiden que muchos puedan hacerlo, el derecho se diluye. Este es el tema estudiado por Hernando de Soto en todo el mundo.

2. Obtención de crédito

Cuando hablamos de “instituciones” no nos referimos solamente a instituciones públicas, sino también a la existencia de otras que permiten el funcionamiento de los mercados, tal el caso de la información sobre la calidad crediticia de personas y empresas. También es muy importante la existencia de legislación que, supuestamente dictada para favorecer a deudores, termina actuando como una barrera para que las personas obtengan crédito.

3. Cumplimiento de los contratos

Es un indicador que permite verificar el grado de funcionamiento de la justicia, elemento esencial de la calidad institucional.

Todos los indicadores mencionados son agregados en uno general denominado “Facilidad para los negocios (o la actividad económica)”, en el cual los primeros lugares corresponden en este orden a: Singapur, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, Hong Kong, Reino Unido, Dinamarca, Australia, Noruega e Irlanda. Las posiciones para los países latinoamericanos y caribeños se indican en el Cuadro 3.

Como ejemplo, se observa que el primer lugar en “Iniciar un negocio” lo ocupa Canadá, donde se requieren 2 procedimientos que duran 3 días con un costo del 1% del ingreso promedio y ningún capital mínimo requie-

CUADRO 3. Indicador de la facilidad para hacer negocios

País	Posición sobre un total de 155 países*
Puerto Rico	19
St. Lucia	27
Chile	28
Antigua y Barbuda	33
México	43
St. Vincent & Grenadines	44
Jamaica	50
Belice	56
Trinidad & Tobago	59
Uruguay	64
Perú	65
Nicaragua	67
El Salvador	71
Dominica	72
Grenada	73
Colombia	79
Panamá	81
St. Kitts & Nevis	85
Argentina	101
Costa Rica	105
Honduras	111
Paraguay	112
Rep. Dominicana	117
Guatemala	118
Brasil	121
Suriname	122
Ecuador	123
Bolivia	131
Guyana	136
Haití	139
Venezuela	164

Fuente: World Bank and International Finance Corporation (2006)

*El ranking ordena los países de más fácil a menos fácil según los costos regulatorios

rido. El promedio de la región de América Latina y el Caribe es de 10,2 procedimientos que demandan 73,2 días hábiles a un costo promedio del 48,1% del ingreso y un capital mínimo exigido del 18,1% del ingreso per cápita. La región va desde el extremo de Puerto Rico, donde hacen falta 7 trámites que se hacen en 7 días a un costo del 0,8 % del ingreso y sin ningún capital mínimo exigido, hasta Haití, con 12 trámites que se hacen en 203 días hábiles a un costo del 127,7% del ingreso y un capital mínimo exigido del 124,7% del ingreso.

Para el registro de una propiedad hacen falta en la región latinoamericana y caribeña 6,6 trámites que demandan 77,4 días a un costo del 6,0% del valor de la propiedad. En los países del este de Asia y el Pacífico hacen falta 4,2 trámites, en los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa a los países desarrollados, 4,7. En este último caso esos trámites se hacen en 31,9 días. El menor costo es en Europa y Asia Central con el 2,7% del valor.

En cuanto al pago de impuestos, América Latina se encuentra en uno de los peores lugares. Hacen falta en promedio 41,3 pagos en comparación con los 15,3 de los países desarrollados de la OCDE, los que demandan 430,5 horas para preparar y presentar en comparación con las 202,9 de esos países y el monto total de impuestos a pagar por las empresas y comercios es del 49,1% de las ganancias brutas a diferencia, por ejemplo, del 40,8% de los países del Medio Oriente y norte de África. No es de extrañar que esta elevada carga de impuestos, más las dificultades burocráticas para su pago, den como resultado altas tasas de evasión en la región. Comenta el informe que: “Estos altos impuestos generan incentivos para la evasión, llevando a muchas empresas a la economía informal, y no se traducen en un aumento de los ingresos. Por ejemplo, varios impuestos a la empresa que se aplican en Uruguay son tan elevados, que la evasión del 20% de ellos podría aumentar la utilidad bruta de las empresas hasta en un 80%”.

Increíblemente, en las islas Maldivas se realiza un sólo pago de impuestos, que no implica ninguna demora de tiempo y tan sólo el 9,3% de las ganancias brutas. Colombia se encuentra en la última posición de la región

CUADRO 4. Economías informales como porcentaje del PIB

Región o economía	INB per cápita	Economía informal estimada (% PIB)
África al sur del Sahara	766,8	42,3
América Latina y el Caribe	3.084,50	41,5
Asia oriental	806,3	35,7
Asia oriental y el Pacífico	4.343,50	24,3
Europa y Asia central	3.783,70	37,7
OCDE	31.217,40	17,4
Oriente Medio y Norte de África	5.876,30	27,5

Fuente: World Bank and International Finance Corporation (2006)

en este indicador, con 68 pagos que demandan 456 horas, por un 82,8% de las ganancias brutas.

América Latina es la segunda región en términos de economía informal estimada, muy cerca de la última posición ocupada por el África subsahariana, como se muestra en el Cuadro 4.

Por último, en cuanto se refiere al cumplimiento de los contratos se cuenta el número de procedimientos que necesita realizar un demandante hasta obtener el pago, los días necesarios para resolver la disputa y los costos del proceso judicial tanto sea de la justicia misma como de abogados en relación a la deuda a cobrar. Para la región latinoamericana hacen falta 39,3 procedimientos (en la OCDE, 22,2), que demandan 641,9 días (OCDE = 351,2) a un costo de 23,4% de la deuda (OCDE = 11,2).

III. Índice de Percepción de la Corrupción

Éste es el reconocido índice elaborado por Transparency International, que mide las percepciones existentes en materia de corrupción en 163 países. Se trata de una encuesta compuesta que refleja las percepciones de empresarios y analistas de distintos países, a los que califica respecto al grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y

los políticos. Se basa en 16 encuestas realizadas por 10 instituciones diferentes, para que un país sea incluido debe participar al menos en tres de las encuestas. Por esa razón, algunos países, que podrían encontrarse entre los más corruptos, no aparecen en la lista por falta de datos, aunque están todos los de América Latina y el Caribe.

Se define a la corrupción como el abuso de cargos públicos para beneficio privado, por ejemplo sobornos. Es un claro indicador de la mala calidad de las instituciones, del abuso de poder y de la falta de reglas de juego que un mercado necesita para funcionar adecuadamente.

Puede existir también corrupción en las actividades económicas que se realizan en el mercado, pero son de naturaleza muy diferente y existen las sanciones para tales conductas. En las actividades privadas cuando un empleo acepta un soborno de otra empresa perjudica esencialmente al dueño de la empresa que lo contrata, pero cuando eso sucede con el funcionario público, la carga recae sobre todos los ciudadanos. Además, en el mercado tiene un lugar destacado el papel que cumple la reputación, y cualquier comerciante o empresario corrupto va a tener problemas de encontrar socios para una transacción comercial a menos que sean corruptos como él, ante lo cual estaríamos ya en presencia de delincuencia organizada que las leyes que protegen al mercado prohíben.

Por otro lado, aunque no puede afirmarse un vínculo causal, la pobreza y la corrupción están presentes al mismo tiempo, aunque no es el nivel de pobreza el determinante de la corrupción sino la participación del Estado en la economía. Cuanto más amplia es ésta, mayor es la corrupción, ya que la realización de un gran número de actividades demanda la aprobación de un cierto funcionario y este poder es la fuente de todo acto corrupto. Veamos un ejemplo: si un funcionario tiene que otorgar su permiso para que una persona escriba un libro como éste, se genera en forma inmediata la posible existencia de un “precio” para la obtención de ese permiso, sobre todo cuanto más engorrosos son los trámites necesarios para obtenerlo. Pero si cualquiera puede escribir un libro sin tener que pedir permiso, entonces la “fuente” de la corrupción ha desaparecido. Ya no es una cuestión de si tendremos un funcionario corrupto o uno honesto, simplemente

no hace falta su aprobación para una actividad que cualquier tiene derechos a realizar.

Evaluados en una escala de 1 a 10, donde la nota mayor implica menos corrupción, el índice nos dice que los países con menor percepción serían los que se muestran en el Cuadro 5.

No nos extrañan los países que aparecen en los primeros puestos. En cuanto a los de América Latina y el Caribe, las posiciones se indican en el Cuadro 6.

CUADRO 5. Índice de Percepción de la Corrupción (2005)		
Posición	País	Calificación
1	Finlandia	9.6
	Islandia	9.6
	Nueva Zelanda	9.6
4	Dinamarca	9.5
5	Singapur	9.4
6	Suecia	9.2
7	Suiza	9.1
8	Noruega	8.8
9	Australia	8.7
	Holanda	8.7
11	Austria	8.6
	Luxemburgo	8.6
	Reino Unido	8.6
14	Canadá	8.5
15	Hong Kong	8.3
16	Alemania	8.0
17	Japón	7.6
18	Francia	7.4
	Irlanda	7.4
Fuente: Transparency International (2005)		

CUADRO 6. Índice de Percepción de la Corrupción en Latinoamérica, 2005

Posición	País	Calificación
20	Chile	7.3
24	Barbados	6.7
28	Uruguay	6.4
53	Dominica	4.5
55	Costa Rica	4.1
57	El Salvador	4.0
59	Colombia	3.9
61	Jamaica	3.7
66	Belice	3.5
	Cuba	3.5
	Grenada	3.5
70	Brasil	3.3
	México	3.3
	Perú	3.3
79	Trinidad & Tobago	3.2
84	Panamá	3.1
90	Suriname	3.0
93	Argentina	2.9
99	República Dominicana	2.8
105	Bolivia	2.7
111	Guatemala	2.6
	Nicaragua	2.6
	Paraguay	2.6
121	Guyana	2.5
	Honduras	2.5
138	Ecuador	2.3
	Venezuela	2.3
163	Haití	1.8

Fuente: Transparency International (2005)

El correcto funcionamiento del mercado demanda un aparato jurídico-administrativo que garantice el cumplimiento de la ley en forma neutral, con igualdad para todos los participantes, con acceso a mecanismos de resolución de las disputas que inevitablemente se presentarán. La corrupción de este aparato es extremadamente dañina para un buen desempeño de la economía.

IV. Informe sobre la Libertad de Prensa

La libre circulación y publicación de ideas es, además de un derecho humano básico, de fundamental importancia para la calidad de las instituciones pues se trata de la posibilidad de emitir opiniones relacionadas con las instituciones mismas, con las autoridades que han sido designadas para gestionarlas. En este sentido, la libertad de prensa es un elemento clave en el control y la limitación del poder otorgado a los gobernantes y, como tal, el grado de libertad de prensa existente es un factor de peso en la calidad institucional.

El Informe sobre la Libertad de Prensa, elaborado por Freedom House, evalúa el grado de libertad en cada país, incluyendo la prensa escrita, radio, televisión e Internet. Las calificaciones se establecen en base a tres categorías: el entorno legal dentro del cual operan los medios de comunicación, las influencias políticas existentes sobre el periodismo y el acceso a la información, y las presiones económicas sobre el contenido y la diseminación de noticias. El informe provee una calificación entre cero (los países más libres) y cien (los menos libres) para un total de 194 países, entre los cuales, 75 (39%) resultaron calificados de libres, 50 (26%) de parcialmente libres, y 69 (35%) como no libres. En términos de población, el 17% de los habitantes del mundo viven en países con libertad de prensa, 38% en parcialmente libres y 45% en no libres.

Los diez primeros clasificados se indican en el Cuadro 7.

Las posiciones de los países de América Latina se indican en el Cuadro 8.

CUADRO 7. Informe sobre la Libertad de Prensa: Países con más Libertad			
Posición	País	Calificación	Estatus
1	Finlandia	9	Libre
	Islandia	9	Libre
3	Dinamarca	10	Libre
	Noruega	10	Libre
	Suecia	10	Libre
6	Bélgica	11	Libre
	Luxemburgo	11	Libre
	Holanda	11	Libre
	Suiza	11	Libre
10	Liechtenstein	13	Libre
	Nueva Zelanda	13	Libre
Fuente: Freedom House (2007)			

V. *Indicador de “Voz” y Rendición de Cuentas*

Mencionamos antes los conceptos desarrollados por Albert Hirschman sobre la forma en que las personas expresan sus preferencias, las que pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: “voz” y “salida”, siendo la primera de ellas la que incluye todo tipo de actividades por medio de las cuales los ciudadanos se expresan. Éstas incluyen por supuesto los actos electorales y todo tipo de consultas al electorado vía referéndum, plebiscito, consulta popular, cabildo abierto, reuniones, pero también la expresión por medio de actos políticos, manifestaciones, pancartas, artículos en los diarios, opiniones en los medios periodísticos, cartas de lectores y una numerosa cantidad de acciones.

Por supuesto que resulta muy difícil medir la libertad que tiene la gente para expresarse por medio de estos mecanismos, pero ya hemos tomado en cuenta la libertad de prensa, un elemento sustancial, y ahora agregamos un componente de los indicadores de gobernabilidad que elabora el Banco

CUADRO 8. Informe sobre la Libertad de Prensa: América Latina

Posición	País	Calificación	Estatus
17	Bahamas	16	Libre
	St. Vincent & the Grenadines	16	Libre
23	Barbados	17	Libre
	Jamaica	17	Libre
26	Costa Rica	18	Libre
	St. Lucia	18	Libre
31	Dominica	19	Libre
41	Belice	21	Libre
	St. Kitts & Nevis	21	Libre
49	Grenada	23	Libre
	Surinam	23	Libre
53	Chile	26	Libre
	Trinidad & Tobago	26	Libre
57	Guyana	27	Libre
59	Uruguay	28	Libre
76	Bolivia	33	Parcial
81	República Dominicana	37	Parcial
83	Antigua & Barbuda	38	Parcial
85	Brasil	39	Parcial
	Perú	39	Parcial
91	Ecuador	41	Parcial
93	El Salvador	43	Parcial
	Panamá	43	Parcial
96	Nicaragua	44	Parcial
99	Argentina	45	Parcial
103	México	48	Parcial
111	Honduras	52	Parcial
118	Paraguay	57	Parcial
121	Guatemala	58	Parcial
128	Colombia	61	No libre
151	Haití	68	No libre
158	Venezuela	72	No libre
190	Cuba	96	No libre

Fuente: Freedom House (2007)

Mundial con el nombre, precisamente, de “Voz y Rendición de Cuentas”.

Estos indicadores cubren 205 países del mundo y se publican cada dos años, siendo el último disponible el que contiene datos referidos a 2005. Se construyen tomando en cuenta cientos de variables obtenidas de 37 fuentes de datos distintas, elaboradas por 31 instituciones (Kaufmann et al., 2005)

Este indicador evalúa, entre otros, los siguientes aspectos:

- ¿En qué medida el Estado y/o grupos aliados a él reprimen a los ciudadanos?
- ¿En qué medida se aplican medidas no aceptadas internacionalmente para cumplir con las funciones de velar por la seguridad interna?
- Respeto a los derechos humanos, a la libertad de asociación, de religión, de reunión, de participación política.
- Derechos políticos: elecciones libres y honestas, respeto a las minorías, representatividad legislativa.
- Rendimiento de cuentas por parte de los gobernantes en relación a su gestión.
- Libertad de traslado y desplazamiento tanto internamente como hacia el exterior.
- Participación de los militares en la política.
- Representatividad del sistema político. Estabilidad política
- Confianza de los ciudadanos en el parlamento y el funcionamiento de la democracia, en la legislación.

Todos estos se relacionan con los derechos “políticos” desarrollados básicamente en Occidente desde la Grecia ateniense y, particularmente en su versión más moderna y actual desde la Carta Magna firmada por Juan sin Tierra en Inglaterra el 15 de junio de 1215, origen de los parlamentos modernos. Este documento fundacional de los derechos individuales modernos es también una clara demostración de que no existe una separación lógica entre libertades “políticas y económicas”, se refieren todas a la libertad de acción sin violar derechos de terceros. De hecho, en la Carta Magna, unos se encuentran a continuación de otros, sin diferencia. Por ejemplo:

39) Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni usaremos de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino.

40) No venderemos, denegaremos ni retrasaremos a nadie su derecho ni la justicia.

41) Todos los mercaderes podrán entrar en Inglaterra y salir de ella sin sufrir daño y sin temor, y podrán permanecer en el reino y viajar dentro de él, por vía terrestre o acuática, para el ejercicio del comercio, y libres de toda exacción ilegal, con arreglo a los usos antiguos y legítimos. Sin embargo, no se aplicará lo anterior en época de guerra a los mercaderes de un territorio que esté en guerra con nosotros. Todos los mercaderes de ese territorio hallados en nuestro reino al comenzar la guerra serán detenidos, sin que sufran daño en su persona o en sus bienes, hasta que Nos o nuestro Justicia Mayor hayamos descubierto como se trata a nuestros comerciantes en el territorio que esté en guerra con nosotros, y si nuestros comerciantes no han sufrido perjuicio, tampoco lo sufrirán aquéllos.

42) En lo sucesivo todo hombre podrá dejar nuestro reino y volver a él sin sufrir daño y sin temor, por tierra o por mar, si bien manteniendo su vínculo de fidelidad con Nos, excepto en época de guerra, por un breve lapso y para el bien común del Reino. Quedarán exceptuadas de esta norma las personas que hayan sido encarceladas o puestas fuera de la ley con arreglo a la ley del reino, las personas de territorios que estén en guerra con Nos y los mercaderes, que serán tratados del modo indicado anteriormente.

Estos derechos son de fundamental importancia para la calidad institucional ya que su vigencia permite la limitación del poder, brindando una respuesta a la famosa pregunta: ¿quién custodia a los custodios? Si los ciudadanos otorgan al Estado el monopolio de la fuerza, son cruciales los límites que se impongan a quienes ejercen el poder de forma tal que no lo utilicen en beneficio propio.

CUADRO 9. Indicador de Voz y Rendición de Cuenta: América Latina

País	Posición sobre un total de 205 países
Bahamas	26
Barbados	28
Dominica	29
Chile	36
St. Lucia	38
St. Vincent & the Grenadines	39
Aruba	42
Bermuda	43
Puerto Rico	45
Uruguay	48
Costa Rica	49
Belice	54
St. Kitts & Nevis	57
Grenada	59
Anguilla	62
Suriname	65
Martinica	74
Antillas Holandesas	75
Antigua & Barbuda	78
Panamá	79
Guyana	81
Trinidad y Tobago	83
Argentina	84
Guyana francesa	86
Brasil	89
México	95
El Salvador	97
República Dominicana	99
Perú	105
Nicaragua	109

CUADRO 9. Indicador de Voz y Rendición de Cuenta: América Latina (continuación)	
País	Posición sobre un total de 205 países
Bolivia	115
Honduras	118
Ecuador	120
Paraguay	121
Colombia	130
Guatemala	132
Venezuela	140
Haití	184
Cuba	200
Fuente: Kaufmann, Kraay y Maestruzzi (2005)	

Los países que ocupan los diez primeros lugares son Dinamarca, Finlandia, Noruega, Holanda, Suiza, Suecia, Irlanda, Nueva Zelanda, Islandia y Luxemburgo. Las posiciones de los países de América Latina se indican en el Cuadro 9.

VI. Vigencia del derecho (*Rule of Law*)

Las principales categorías que analiza este indicador (nuevamente, entre muchas otras) son:

- Independencia de la justicia
- Protección del derecho de propiedad
- Existencia de crimen organizado y violento
- Pérdidas como resultado de crímenes
- Cumplimiento de los contratos gubernamentales y privados
- Efectividad de la ley (respeto)
- Confianza en la Suprema Corte, los jueces y en la policía
- Honestidad de los funcionarios judiciales, rapidez de sus decisiones

El economista Robert Barro analiza el impacto que tiene la vigencia

del derecho (*rule of law*) en el funcionamiento de la economía e, indirectamente, en la democracia. La metodología que utiliza es tomar el índice elaborado por 3Political Risk Services, en una escala de cero a seis, y transformarla en otra de cero a uno, donde el mayor respeto a los derechos presenta un índice de 1,0 tal el caso de la mayoría de los países de la OCDE, y el menor uno de cero en el cual ningún país se encontraba en 1997 pero siendo una calificación que previamente habían recibido países como Etiopía, Guyana, Haití, Sri Lanka, Yugoslavia y Zaire. El índice general mostraba un indicador de 0,50 en 1982, donde se mantuvo con pocos cambios hasta 1991, para luego crecer a 0,71 en 1996 y 0,70 en 1997.

Barro concluye de su análisis de regresiones estadísticas que la evolución de los derechos electorales y los derechos legales es en gran medida independiente. Sin embargo, la evolución de sus índices muestra una correlación positiva en el tiempo y esto se explicaría porqué el crecimiento económico tendería a hacer crecer a ambos. Pero, en verdad, el mejoramiento independiente del respeto a los derechos legales pondría en movimiento la clase de crecimiento de las variables económicas que lleva a una expansión de los derechos electorales. La relación sería, entonces, la siguiente: un mejoramiento de los derechos legales promueve el crecimiento económico y esto trae aparejado un fortalecimiento de los derechos electorales.

Los países que aparecen en las primeras diez posiciones en cuanto a la vigencia de la ley son ya conocidos: Islandia, Suiza, Noruega, Dinamarca, Luxemburgo, Finlandia, Nueva Zelanda, Austria, Suecia y Singapur. La calificación de los países latinoamericanos se puede ver en el Cuadro 10.

VII. Índice de Calidad Institucional

No es sencillo reducir a un indicador la calidad de las instituciones. Lo que hemos intentando hacer hasta aquí ha sido presentar distintos indicadores que de una u otra forma reflejan distintos aspectos que pueden mostrar su calidad en forma más o menos directa.

El siguiente paso será agregar esa información para poder obtener un indicador propio al que denominaremos Índice de Calidad Institucional. Para

CUADRO 10. Indicadores de Vigencia del derecho (*Rule of Law*) en América Latina

Posición	País	Posición	País
16	Anguilla	101	Panamá
24	Bahamas	103	Suriname
25	Barbados	115	El Salvador
27	Chile	117	Brasil
37	Aruba	124	México
38	Bermuda	129	Jamaica
40	Guyana francesa	131	Argentina
41	Martinico	137	República Dominicana
42	Antillas Holandesas	138	Nicaragua
48	St. Kitts & Nevis	139	Colombia
49	St. Lucia	147	Perú
50	St. Vincent & the Grenadines	149	Honduras
58	Antigua & Barbuda	150	Bolivia
67	Dominica	152	Guyana
68	Puerto Rico	159	Ecuador
71	Costa Rica	171	Paraguay
79	Uruguay	175	Guatemala
84	Grenada	183	Cuba
93	Belice	186	Venezuela
98	Trinidad y Tobago	201	Haití

Fuente: Robert Barro (1996)

su elaboración seguiremos una metodología muy simple, empleada en el indicador *Haciendo Negocios*, antes analizado. El mencionado indicador es elaborado como el promedio simple de rankings en cada uno de los diez indicadores que integran el indicador compuesto. Se menciona el siguiente ejemplo: “El ranking sobre el inicio de un negocio es el promedio de las posiciones de ese país sobre la cantidad de procedimientos, días, costo y requerimientos de capital mínimo para abrir un comercio. En Islandia esto

toma 5 procedimientos, 5 días y 2,9% del ingreso anual per cápita en tasas y cargos. El capital requerido mínimo es de 17% del ingreso per cápita. En estos cuatro indicadores, Islandia se encuentra en las posiciones 7°, 1°, 8° y 48°. Por lo tanto, en promedio, Islandia se ubica en la posición 16° en relación a la facilidad para abrir un negocio.”

Una vez obtenido ese promedio se repite la operación para el caso de los otros diez indicadores, llegando a un promedio general de las distintas posiciones relativas obtenidas por el país. En nuestro caso, la metodología es similar, sólo que tomamos al indicador de *Haciendo Negocios* como uno más de los otros que han sido analizados aquí. Como los distintos indicadores considerados tienen números diferentes de países, no se considera el puesto de un país en el ranking (por ejemplo, posición 58 o 97) sino su posición porcentual, por lo que todas las posiciones fueron transformadas en valores porcentuales dentro del índice en consideración. El resultado final es el promedio de las posiciones porcentuales. Para su inclusión en este nuevo índice se tomaron solamente aquellos países que, al menos, eran evaluados en cuatro de los aquí considerados.

La fortaleza de un indicador compuesto es que puede incorporar más información que una sola fuente y los márgenes de error son menores. Sin embargo, estos márgenes son todavía amplios y se debe ser cauto en el análisis (Kaufmann et al., 2005).

En cierta forma, se trata de replicar un mecanismo de “agregación de información” que cumpla con las condiciones planteadas para brindar una información de valor. Estas condiciones serían:

- Diversidad de opiniones (cada persona tiene cierta información privada aun cuando sea una interpretación particular de la misma)
- Independencia de criterio (las opiniones no están determinadas por las de otros o por los resultados que se busca obtener)
- Descentralización (los participantes se han especializado en las condiciones locales)
- Agregación (existe un mecanismo para acumular las opiniones individuales en un resultado general) (Surowiecki, 2004:10).

Los indicadores seleccionados han sido elaborados tanto en base a

datos estadísticos como a opiniones de expertos, tanto por organismos internacionales como por institutos de investigación o think tanks, permitiendo así esa diversidad de opiniones. No obstante, no se ha tratado simplemente de acumular los resultados de cuanto indicador internacional se encuentre sino que su selección se debe a que evalúan aspectos que se han considerado relevantes para medir la calidad institucional (lo que se explica antes en cada uno de los casos).

El Indicador de Calidad Institucional, entonces, muestra a los siguientes como los primeros 20 países, junto a su promedio de posiciones relativas en cada uno de los indicadores para el año 2006, para un total de 184 países (ver Cuadro 11.)

Nuevamente, no sorprende encontrar estos países, cuyos nombres aparecen repetidamente en los anteriores. No obstante, algunas conclusiones (y seguramente muchas otras que podrán hacerse) se desprenden de una rápida mirada al mismo)

1. En comparación con los Índices de Libertad Económica hay países que caen en las clasificaciones debido a su mediocre desempeño en indicadores tales como “Libertad de Prensa” o “Voz y Rendición de Cuentas”. Ejemplos de esto son Hong Kong, Singapur o algunos países árabes.
2. Los países pequeños, como algunos que son islas del Caribe o del Pacífico, obtienen mejores calificaciones que países más grandes como China o India. Esto podría tener una explicación en que su tamaño los fuerza en cierta forma a ser economías abiertas donde se respetan los contratos y el derecho de propiedad, ya que no son economías que puedan auto-sustentarse en forma cerrada.
3. La “herencia” de sistemas jurídicos como el *common law* británico muestra que ciertos países han podido lograr un mejor desempeño en materia de funcionamiento de la justicia, como lo muestran, por ejemplo, los elevados puntajes que obtienen ciertos países caribeños en comparación con otros países de América de tradición jurídica heredada de España o Portugal.

En cuanto al hemisferio americano se refiere, se ha preferido aquí incluir a todos ellos, no simplemente a los “latinoamericanos”, ya que en todos

CUADRO 11. Indicador de calidad Institucional: los primeros 20 países

País	Calificación	Posición
Suiza	97.00	1
Dinamarca	96.49	2
Finlandia	96.38	3
Nueva Zelanda	95.78	4
Islandia	95.68	5
Suecia	93.94	6
Luxemburgo	93.93	7
Estados Unidos	93.87	8
Holanda	93.63	9
Reino Unido	93.53	10
Canadá	93.01	11
Irlanda	92.68	12
Australia	92.61	13
Noruega	92.38	14
Alemania	91.32	15
Bélgica	89.58	16
Austria	88.26	17
Japón	87.68	18
Estonia	86.47	19
Hong Kong	86.31	20

Fuente: elaboración propia en base a World Bank y International Finance Corporation (2006)

los casos son países relativamente “jóvenes” y se encuentran en la misma región. Es cierto que han heredado distintas tradiciones políticas y culturales, como se mencionara antes, pero esto no obsta a que países como Chile, Uruguay o Costa Rica, por ejemplo, se encuentren compitiendo en las primeras posiciones.

Los resultados para la región para el año 2006 se indican en el Cuadro 12.

CUADRO 12. Indicador de Calidad Institucional en América

País	Calificación	Posición
Estados Unidos	93.87	8
Canadá	93.01	11
Chile	84.05	22
Bahamas	83.39	23
St. Lucía	82.19	25
St. Vincent and the Grenadines	80.92	29
Barbados	78.88	32
Dominica	72.91	44
St. Kitts and Nevis	69.79	47
Uruguay	68.57	50
Antigua y Barbuda	68.31	51
Costa Rica	67.61	54
Belice	65.99	56
Jamaica	64.94	58
Grenada	64.80	59
Trinidad y Tobago	62.31	63
El Salvador	60.85	65
Panamá	59.15	68
México	56.98	75
Perú	52.44	80
Brasil	47.66	90
Argentina	45.23	93
Nicaragua	44.66	95
Suriname	43.97	97
Colombia	43.10	100
Guatemala	38.59	109
Guyana	38.47	111
Honduras	38.37	113
República Dominicana	37.98	114
Bolivia	37.30	118
Paraguay	33.03	128
Ecuador	31.50	133
Venezuela	15.76	161
Cuba	15.17	164
Haití	15.00	165

Fuente: elaboración propia en base a World Bank y International Finance Corporation (2006)

Venezuela, Cuba y Haití ocupan cómodamente los últimos lugares y, tal vez, lo peor de todo sea considerar que no parece haber allí oportunidades de cambio positivo. Tal vez en Cuba se abra una oportunidad con la transición luego del abandono del gobierno por parte de Fidel Castro, pero, por el contrario, las expectativas en Venezuela son para peor, igual que para países que se encuentran un poco más adelante que éstos como Ecuador y Bolivia, donde los intentos de manipulación de las constituciones y el marco institucional vigente muy probablemente deterioren la calidad institucional de esos países.

Los tres países grandes de la región (México, Brasil y Argentina) muestran un pobre desempeño, aunque México parece despejarse, seguramente a partir de su asociación con los países del Hemisferio norte.

Los países más pequeños ocupan interesantes posiciones, no solamente los caribeños ya mencionados sino otros como Uruguay, Costa Rica, Panamá y El Salvador, los dos primeros con una larga tradición democrática, de respeto a los derechos individuales y ambiente políticos “moderados”, los dos últimos que han pasado por momentos traumáticos en su historia pero han sabido ordenarse y fortalecer su institucionalidad. Y en este último campo el mejor caso, por supuesto, es el de Chile, que sigue dando muestras de solidez institucional a punto de llegar a posicionarse entre los primeros del mundo.

Finalmente, Estados Unidos y Canadá, países grandes, con economías abiertas y muy sólida institucionalidad, mostrando un ejemplo a los otros grandes de la región de cómo se puede generar riqueza a partir de un marco institucional sólido.

Conclusiones

Enfrentados a la competencia institucional, acelerada por el proceso de globalización, los países tienen básicamente dos opciones: participar de ella y obtener sus beneficios, o aislarse y dejarlos de lado. ¿Cuáles son esos beneficios? Veamos primero lo que sucede con los países que buscan evitarla:

- a. Un país cerrado a la competencia institucional externa es un país cerrado al comercio, por lo cual perdería los beneficios del intercambio comercial.
- b. Vería perder recursos propios (en particular, humanos) que buscarían trasladarse a otras jurisdicciones. Para evitar esto tendría que impedir esa salida en forma autoritaria (Cuba, Corea del Norte).
- c. No atraería recursos externos (inversiones, tecnología), los que suelen ser escasos y se vuelven mucho más escasos aún en los países cerrados.
- d. Condenaría a su población a un bajo nivel de ingreso y de calidad de vida. No es de extrañar que los países peor ubicados en el índice también muestran los niveles más bajos de ingresos per cápita.
- e. Muy probablemente, la ausencia de competencia externa haría más probable la existencia de un gobierno dictatorial reduciendo además la competencia “interna” que promueve la democracia.

En definitiva, un país que se cierra a la competencia institucional pierde los beneficios del progreso y condena a su población a una peor calidad de vida, no sólo en términos de ingreso, sino en relación a la posibilidad de ejercer libremente sus derechos. Por el contrario, los países que asumen su papel en el contexto institucional se ven impulsados por la competencia a modernizar sus instituciones, se benefician de las bondades del comercio, reciben recursos, tecnología e inversiones, promueven una mejor calidad de vida y un mayor respeto a los derechos individuales.

Está claro que mejorar las instituciones de un país no es una tarea sencilla y que en las ocasiones en que se las ha querido transplantar de un lugar a otro sin tomar en cuenta las tradiciones locales existentes ha resultado en un completo fracaso. No obstante, existen muchos ejemplos positivos para tomar en cuenta.

Tal el caso de Estonia, que ocupa el puesto 19 del Índice, un país que abandonara el socialismo hace unos 15 años luego de décadas de dominación soviética. También Lituania en el 35 o Letonia en el 38. O el típico caso latinoamericano de Chile, en el puesto 22, país que se deshiciera de una economía estatizada primero y de una dictadura militar después para consolidar instituciones modernas y estables. O Portugal, en el puesto 24, que

resolviera también esos mismos problemas. O las pequeñas islas del Caribe, países en muchos casos carentes de “recursos naturales” y de tamaños muy pequeños, como St. Lucia en el puesto 25 o San. Vicente y las Granadinas en el 29, mostrando precisamente que el menor tamaño los presiona a abrirse al mundo y esto, a su vez, los lleva a mejorar su calidad institucional.

También los hay negativos, particularmente en América Latina: Haití que nunca logra consolidar un mínimo esbozo de controles institucionales al poder; Venezuela que deteriora la calidad de su democracia, la que fuera un ejemplo por varias décadas en las que predominaban los gobiernos militares en el continente, o la Argentina, que fuera la gran promesa de la región a comienzos del siglo XX para sumirse luego en una espiral decreciente de golpes militares y crisis económicas.

Seguramente el proceso de competencia institucional no puede ser el único elemento determinante de la calidad institucional, ya que el predominio de ideas que la deterioran llevarían también a una país a buscar la forma de aislarse de ese proceso, y tampoco tenemos una garantía de que el mundo no vuelva a procesos de aislamiento como los hubo en el pasado.

Pero, en tanto las preferencias de la gente se dirijan hacia un estado intervencionista y redistribuidor, el límite que encontrarán será la competencia institucional; si esas preferencias cambiaran dando prioridad a la libertad individual, entonces ambas fueras actuarían en el mismo sentido, reforzando seguramente el control de los custodios.

NOTAS

- 1 Hume, David (1739-40), *A Treatise of Human Nature*, Cap. 83, Sect. xi, Of the Laws of Nations, <http://etext.library.adelaide.edu.au/h/hume/david/h92t/chapter83.html>
- 2 Weber, Max, (1919), "Politics as a Vocation", en Gerth, H.H. and Mills, C.W 1948 (Editors) From *Max Weber: Essays in sociology*. Translated, edited and with an introduction by Hans Heinrich Gerth and Charles Wright Mills. New York: Oxford University Press, 1946. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co. Ltd, 1947/1948 <http://www.mdx.ac.uk/www/study/xweb.htm>

Bibliografía

- Barro, Robert J. (1996): “Democracy and Growth”, *Journal of Economic Growth* 1: 1-27.
- Barro, Robert J. (1997): *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press.
- Benson, Bruce L. (1989): “The Spontaneous Evolution of Commercial Law”, *Southern Economic Journal*, January, pp. 644-61.
- Bish, Robert L., (1987): “Federalism: A Market Economics Perspective”, *Cato Journal*, Vol 7, N° 2, Fall, pp. 351-368.
- Boettke, Peter J. (1994): *The Elgar Companion to Austrian Economics*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Brennan, Geoffrey y Buchanan, James M. ([1987]1997): *El Poder Fiscal*, Barcelona: Ediciones Folio S.A.
- Breton, Albert (1998): *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M. (1995/96): “Federalism and Individual Sovereignty”, *Cato Journal*, Vol. 15 N° 2-3, Fall/Winter.
- Carta Magna (1215): Traducción disponible en http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/carta_magna.html
- Coase, Ronald H., ([1937] 1996) “La Naturaleza de la Firma”, en Williamson y Winter, op. cit.
- Cowen, Tyler (ed.) (1988): *The Theory of Market Failure*, Fairfax, Virginia: George Mason University Press.
- de Soto, Hernando (1992): *El Otro Sendero: La respuesta económica al terrorismo*, Lima: Instituto Libertad y Desarrollo.
- de Soto, Hernando (2002): *El Misterio del Capital*, Lima: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Freedom House (2007): Freedom of The Press Map, en <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16>
- Gerth, H.H. y Mills, C.W., Eds., (1948): *From Max Weber: Essays in Sociology*, London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co. Ltd, en <http://www.mdx.ac.uk/www/study/xweb.htm>

- Gwartney, James, Lawson, Robert et al. (2006): "The Economic Freedom of the World: 2006 Annual Report", Vancouver: The Fraser Institute.
- Hayek, F. A. von, (1945): "The use of knowledge in society", *American Economic Review*, 35: 519-30.
- Hayek, F. A. von, (1990): *La Fatal Arrogancia*, Madrid: Unión Editorial.
- Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hume, David (1739-40), *A Treatise of Human Nature*, Cap. 83, Sect. xi, Of the Laws of Nations, <http://etext.library.adelaide.edu.au/h/hume/david/h92t/chapter83.html>
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Maestruzzi, Máximo (2005): "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", The World Bank, Mayo, en http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/GovMatters_IV_main.pdf
- Kobayashi, Bruce y Ribstein, Larry E. (1997): "Federalism, Efficiency and Competition" (borrador), <http://papers.ssrn.com>
- Miles, M., Feulner E., Eiras, A. y O'Grady, M. A. (eds.) (2006): *Index of Economic Freedom 2006*, Published by Heritage Foundation/Wall Street Journal.
- Milgrom, P., North D. C., y Weingast, B. (1990): "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs"; *Economics and Politics* 2 Marzo, pp. 1-23.
- North, Douglass C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nozick, Robert ([1974] 1988): *Anarquía, Estado y Utopía*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Surowiecki, James (2004): *The Wisdom of the Crowds*, New York: Doubleday.
- Teather, Richard (2005): *The Benefits of Tax Competition*, Londres: Institute of Economic Affairs.
- Tiebout, Charles M. (1956/1988): "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64, October, pp. 416-24, reproducido en Cowen, op. cit.

- Transparency International, 2007: “Corruption Perception Index”, en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005
- Vaubel, Roland (1999): “Enforcing Competition Among Governments: Theory and Application to the European Union”, *Constitutional Political Economy*, 10, pp. 327-338.
- Weber, Max (1919/1948): “Politics as a Vocation”, en Gerth, H.H. y Mills, C.W, op. cit.
- Williamson, Oliver E. y Winter, Sydney G. (comp.) (1996): *La Naturaleza de la Firma: Orígenes, Evolución y Desarrollo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, J. (1986): “A theory of interregional tax competition”, *Journal of Urban Economics*, 19: 296-315.
- Witt, Ulrich (1994): “Evolutionary economics”, en Boettke, op. cit.
- World Bank y International Finance Corporation (2006): *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, Washington D.C., en http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2006_fullreport.pdf
- World Economic Forum (2007/2008): The Global Competitiveness Report 2007/2008, <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>
- Zodrow, G. y Mieszkowski, P. (1986): “Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods”, *Journal of Urban Economics*, 19: 356-370.