

Departamento de Economía
Universidad Nacional del Sur



Trabajo de Grado de la Licenciatura en Economía

**“Las Instituciones como aspecto
explicativo de las trayectorias
económicas: Una aplicación a los países
nórdicos y Argentina”**

Alumna: Bobbio, María Eugenia

Profesor Asesor: Monterubbianesi, Pablo Daniel

Marzo de 2016

Índice



Introducción	4
1.- Marco Teórico.....	7
1.1- Institucionalismo.....	7
1.2- Las instituciones como un elemento para trascender las limitaciones	10
1.2.1 Los costos de transacción e información asimétrica.....	12
1.3- El sendero de dependencia (Path dependence)	14
1.4- Estabilidad y cambio institucional	17
1.4.1 Tres fuentes promotoras de inercia institucional	19
1.4.2 Agentes y patrones del cambio institucional.....	22
1.4.3 El proceso de cambio institucional de North	23
1.5- Poder de jure y poder de facto	25
1.6- Instituciones y Desarrollo Humano	27
1.7- Imperiosa equidad.....	30
1.7.1 Instituciones y distribución de la renta	32
2.- Las instituciones en los países nórdicos y en Argentina.....	35
2.1- El Estado de bienestar: Características genéricas en los países nórdicos	36
2.2- La esencia de su factibilidad en los países nórdicos	37
2.2.1 Dimensiones del Estado	39
2.2.2 Recaudación tributaria: Impacto sobre el bienestar	41
2.2.3 Mercado de trabajo	45
2.2.3.1 Modelo de la Flexiseguridad	46
2.2.3.2 Políticas Activas de Mercado de Trabajo (ALMP)	47

2.2.3.3 Servicios Públicos de Empleo (Public Employment Services)	49
2.2.3.4 Breve reseña del mercado de trabajo argentino actual y las políticas implementadas en el presente	51
2.2.3.5 El mercado de trabajo en cifras para los países nórdicos y la Argentina.....	52
2.3- Instituciones y Desarrollo Humano en los países objeto de estudio	56
2.4- El Potencial redistributivo de la fiscalidad	57
2.5- Indicadores de Gobernabilidad	63
Conclusiones	72
Bibliografía	75
Anexo	80

Introducción

Las instituciones económicas forjan un conglomerado de incentivos cuyos destinatarios son los agentes y, a partir de ellos, en su abanico de posibilidades seleccionan la actividad más fructífera de acuerdo al contexto proyectado. Estas decisiones se toman en función de las expectativas que los agentes económicos tienen sobre los valores futuros de una serie de variables, muchas de las cuales dependen de la política económica. La trascendencia de las instituciones radica en que, a su vez, ayudan a formar las expectativas de los agentes acerca de las respuestas del resto, reduciendo con ello los grados de incertidumbre y los costos de transacción que rigen en una sociedad (Alonso, J.A., 2007). Las instituciones proporcionan una estructura de incentivos para la economía, y como tal, a medida que evoluciona va moldeando el encauce de los cambios económicos hacia el crecimiento, estancamiento o la caída en la actividad (North, D.C., 1991).

La actividad empresarial y, muy especialmente, la que tiene un mayor carácter innovador implica una apuesta por rendimientos futuros, de donde se origina la importancia del *enforcement*¹ de los contratos para exteriorizar estabilidad y solidez a fin de fomentar la práctica de transacciones económicas. La reducción de la incertidumbre también es crucial que sea percibida, dado que se materializa en un aumento en la previsibilidad, cualidad que indudablemente inclina las decisiones de los agentes hacia proyectos productivos que exigen una mayor maduración para la obtención de resultados favorables.

Además, el citado autor indica que, la mera disposición de los agentes para convertirse en empresarios innovadores, proclives a concretar inversiones fructuosas, es decir, –provechosas para la cimentación de un país a largo plazo –, puede estar limitada por la realidad institucional. A la inversa, cuando los derechos de propiedad son inseguros y los costos de transacción son altos, las inversiones se encauzarán hacia actividades cuyos rendimientos se concreten a corto plazo y los recursos se desviarán hacia sobornos (Shirley, M. M., 2005) y demás actividades irregulares. Por ello, la política y las instituciones son la piedra angular para el proceso del crecimiento económico, puesto que ejercen una importante influencia sobre los incentivos a acumular, innovar y adaptarse a las periódicas series de perturbaciones que sobrevienen (Dellepiane Avellaneda, S., 2006).

¹ Vocablo ampliamente utilizado en la literatura de habla inglesa. Connota la noción de “ejecutar y hacer cumplir” los contratos.

Por su parte, North, D. C. (2005) orienta un notable énfasis a la importancia de los derechos de propiedad y la ejecución del cumplimiento obligatorio de los contratos. Simultáneamente, recalca que el surgimiento de las instituciones radica en suministrar soluciones cooperativas a los problemas; así, la aglutinación de las avenencias y resoluciones institucionales, eventualmente, se despliegan para reducir los costos de transacción en los intercambios.

En los países donde el sistema legal ejecuta y hace cumplir los derechos de propiedad, sostiene los arreglos contractuales privados y protege el derecho legal de los inversores, los ahorristas estarán más dispuestos a financiar empresas y encabezar diversos emprendimientos y, por consiguiente, los mercados financieros prosperarán. En contraste, las instituciones que de ningún modo amparan los derechos de propiedad, ni impulsan los contratos privados, inhabilitan las finanzas corporativas y paralizan el desarrollo financiero (Thorsten, B. & Levine, R., 2005).

De este modo, vemos que es sencillo entender el por qué de la existencia de las instituciones. No obstante, cabe destacar que las mismas se encuentran entrelazadas, formando una compleja red de interconexiones que afecta a todos los parámetros de la economía. En consecuencia, es importante describir su impacto sobre la educación, la pobreza, la distribución del ingreso, el desarrollo humano, entre otras y, a su vez, ver cómo dichas variables, si se encuentran en los valores ideales y saludables, encaminarán el país hacia una trayectoria de desarrollo económico.

En cuanto a la dimensión empírica, con el objeto de distinguir los múltiples conceptos mencionados en el plano aplicado, se seleccionó, por un lado, Argentina, país que se manifiesta, debido a las diversas fuentes consultadas, como un fiel representante de la región latinoamericana, con todo lo que ello conlleva; por el otro, los países nórdicos – Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia – como símbolo de los numerosos aspectos que debe congregar una estructura institucional, a fin de que sea calificada como competente e idónea.

Se optó por tomar en cuenta a estos países como contracara del modelo argentino, ya que existe un amplio consenso en asociar los estados nórdicos con la representación de un Estado benefactor eficiente – en su labor de allanar desavenencias emergentes en la sociedad, que promueve la igualdad de oportunidades generalizada sin parcialidades, reduciendo la desigualdad de la distribución de la riqueza, etc. –, presentando una matriz institucional virtuosa e incorruptible, bajos índices de desocupación, corrupción y pobreza, alto Índice de Desarrollo Humano, entre otros. Todos estos componentes, interrelacionados entre sí configuran la trayectoria por la que se encaminará una nación y esclarecen el motivo por el cual algunos países son desarrollados y se

mantienen en esa condición y por qué otros, comprendiendo lo que es beneficioso, aun así siguen sumidos en el subdesarrollo.

De ese modo, el objetivo principal del presente trabajo consiste en analizar las instituciones como factores esenciales que disponen y disciplinan, de modo directo o indirecto, a las personas en sus decisiones diarias y, a nivel macroeconómico, a las variables globales, y demostrar su preeminencia a partir de una revisión de la literatura y del desarrollo de un análisis comparativo de países con configuraciones institucionales muy diferentes, a partir de explorar cifras y patrones de comportamiento que respalden la proposición de la relevancia de las instituciones.

En este sentido, el presente trabajo se estructura en dos partes. La primera aglomera cuestiones básicas como la trascendencia de las instituciones en la determinación de la trayectoria a transitar por un país hasta elementos teóricos como el sendero de dependencia y las escuelas de pensamiento más destacadas. A esto se le suman otros conceptos del mismo carácter, que se completan con datos empíricos propios de los países que son de nuestro interés, a saber, el impacto que tiene la actuación del Estado sobre la distribución de la renta y los indicadores mundiales de gobernabilidad. Por otro lado, la segunda parte ahonda en temas prácticos vinculados a los atributos distintivos de los países nórdicos y el Estado de Bienestar, como dimensiones del Estado, recaudación tributaria y mercado de trabajo, realizando un análisis comparativo con nuestro país.

1. Marco teórico

Para comenzar, abordaremos el Institucionalismo como corriente del pensamiento y su evolución hacia un escenario donde, con el transcurso del tiempo, se reconoce su rol central en el desarrollo económico, en parte debido a que es innegable la existencia de costos de transacción e información asimétrica. Luego, haremos referencia al origen de los cambios institucionales y, simultáneamente, por qué se genera el statu quo, íntimamente relacionado con los poderes de jure y de facto. Además, se analizará el concepto de Desarrollo Humano y distribución de la renta, y cómo éstos se encuentran favorecidos cuando predominan instituciones eficientes..

1.1. Institucionalismo

Considerar el desempeño institucional como un elemento que afecta a la Economía no responde a una temática de estudio reciente. No obstante, desde el comienzo del análisis económico se lo ha tomado como un mero factor exógeno por parte de la Teoría Económica Neoclásica, y como tal, no resultó imperiosa la realización de estudios específicos sobre la temática.

Aun cuando existen numerosas denominaciones y clasificaciones de las distintas escuelas y movimientos referidos a la teoría económica institucional, se observa un amplio consenso al destacar dos vertientes: la primera abarca la generación de institucionalistas tradicionales mientras que la segunda está compuesta por los nuevos institucionalistas o Nueva Economía Institucional (NEI). Tridico, P. (2004) realiza una interesante descripción de ambas corrientes, esclareciendo de forma lacónica, pero sin dejar de ser completa, los lineamientos ideológicos propios de cada una de ellas.

La conocida como Vieja Economía Institucional se desarrolla principalmente antes de la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos. Los autores más representativos de la misma son: Veblen, Commons, Mitchell, y Ayres. Esta corriente rechaza el concepto de individualismo metodológico y de individuo racional maximizador. En cambio, otorga suma preponderancia a la injerencia de los hábitos, reglas de conducta y reglas sociales como fundamento de las prácticas humanas. A su vez, desarrolla una noción alternativa para el comportamiento económico, el cual encuentra en las instituciones su propia génesis. No necesariamente las instituciones son instauradas para ser social y económicamente eficientes; por el contrario, fueron creadas para servir y preservar los intereses de

algunos grupos sociales y para fundar nuevas reglas. Por lo tanto, las instituciones serán eficientes, en tanto y en cuanto, se comprometan con los objetivos que le dieron origen.

Por otro lado, tenemos la Nueva Economía Institucional (NEI), que si bien su origen se remonta a la década del 30, se popularizó en el ámbito académico en los 70. Sus principales exponentes son Ronald Coase, Douglas North, Oliver Williamson y Elinor Ostrom, entre otros. Conserva su adhesión general a la economía neoclásica, con su ponderación sobre la maximización individual y análisis marginal, pero agregando ingredientes esenciales, como los costos de transacción y los problemas de información y racionalidad limitada, que conducen a otros razonamientos e inferencias transformadoras. Las instituciones representan la forma en que numerosas economías enfrentan las fallas de mercado, porque su complejo aparato actúa como un marco contenedor donde se propician los intercambios, a pesar de la supremacía de elementos – mencionados unas líneas más arriba – que los disuaden. Serán eficientes aquellas instituciones que logren minimizar los costos de transacción y aplacar la incertidumbre generalizada, con el objeto de allanar el camino para la constitución de un marco estable para las relaciones sociales.

La diferencia fundamental entre los “viejos” institucionalistas y los “nuevos” radica en la idea de que, para los primeros, los individuos no solo crean instituciones (intencionadamente o no) sino que las instituciones también afectan a los individuos. En contraste, para los segundos, las instituciones forman el marco para los agentes individuales, pero no conforman al individuo. Esencialmente invierten el institucionalismo antiguo, pues a aquellos les preocupaba cómo las instituciones incidían en la conducta individual (aunque aceptaban que también la conducta individual afectaba, pero lentamente, a las instituciones), mientras que estos tratan de explicar las instituciones partiendo de la conducta individual.

Más allá de las diferencias que lleva a cada escuela a desligarse de la otra, indudablemente, todas ellas se erigen como una postura dedicada a traspasar los límites neoclásicos tradicionales. Una línea de conexión más concreta entre los institucionalistas y los neoinstitucionalistas es el análisis de los costes de transacción y de las organizaciones, ya que ambos reconocen que el mercado como instrumento eficiente de regulación económica y social tiene fallas y limitaciones.

Por el contrario, en la teoría neoclásica, asumiendo que existe información perfecta, la distribución sigue un patrón que solo controlan los precios, donde los costos de transacción son nulos. Por consiguiente, las instituciones, a excepción del mercado, no son fructuosas, sino que, más bien, inhiben el desempeño económico.

Claramente, la omisión de estos elementos que se palpan en el contexto económico cotidiano llevaría a conclusiones ilusorias. En consecuencia, se verifica que la postura neoclásica fallaba en sus intentos por descifrar algunos interrogantes como por qué algunas naciones con abundancia de recursos naturales fracasaban en convertirse en un país desarrollado y, viceversa, qué conjunto de factores hace que aquellos sin recursos se perfilen hacia el grupo de las grandes potencias económicas.

Volviendo a la línea de pensamiento anterior, si suprimimos los postulados neoclásicos, se aprecia un nuevo escenario donde reina la incertidumbre en los agentes ante los eventos futuros. Es en esta instancia donde se introduce la temática de los costos de transacción, que deben asumir las personas, a fin de adquirir toda la información necesaria para un desempeño más provechoso de sus actividades. Claramente, los costos de transacción no son nulos, puesto que representan el conglomerado de erogaciones que debe afrontar un individuo o empresa para realizar un intercambio económico (costos para obtener información y realizar investigaciones; costos de negociación, es decir, los vinculados a la redacción del contrato; costos de vigilancia y ejecución, etc.).

El surgimiento de estos costos guarda un estrecho vínculo con la racionalidad limitada de los agentes. Ésta última emerge, según Cardona Salazar, J. (2011), debido a:

- **Información disponible:** en primera instancia, los agentes no cuentan con la información suficiente para cubrir todas las posibilidades de negociación, generando incertidumbre y posiciones dominantes de aquel que puede acceder a una información más contigua a la realidad.
- **Limitación cognoscitiva de la mente individual:** impedimento del individuo para procesar la información a partir de la percepción y el conocimiento adquirido, revelando la presencia de dificultades para escoger la información relevante.
- **Tiempo disponible para tomar la decisión:** los individuos cuentan con tiempo limitado para la toma de decisiones, el cual se convierte en un problema mayor por la existencia de información incompleta y las dificultades del individuo para la selección de información importante.

En definitiva, cuando la información es costosa y los derechos de propiedad son protegidos con una notoria carestía, los contratos son difíciles de especificar y hacer cumplir, y los costos de transacción son elevados. Si esta situación perdura en el tiempo, habrá una sociedad donde haya

menos comercio, menos empresas, especialización, inversión y productividad (Shirley, M. M., 2005).

El rol del Estado repercute directamente sobre los costos de transacción: la falta de definición de derechos de propiedad claros y la carencia de normas jurídicas conducen a elevar los costos de transacción de las empresas. Cuando existen sistemas tributarios inestables, éstos pueden generar marcos impositivos que elevan los costos de transacción, mediante la imposición de aranceles o gravámenes que obstaculizan el ingreso de las firmas a los mercados.

A la inversa, la confianza social y el cumplimiento del estado de derecho se traducen en una gran ventaja general, que esencialmente podemos describir como una baja en los costos de transacción. Aquí, se incluyen no solo los costos de transacción económicos puros o directos relacionados con una necesidad menor de recurrir a contratos escritos, protecciones legales, juicios y una enorme cantidad de papeleo burocrático, sino también los costos de transacción políticos (costos de decisión legislativa y participación, es decir, tiempo y esfuerzo necesarios para definir la legislación) que constituyen cargas indirectas e ineficiencias que a la larga se traducen como costos financieros.

Luego, de esbozar brevemente las condiciones reinantes en un sistema, podemos aseverar que al levantar los supuestos neoclásicos, nos encontramos con una realidad donde predomina la incertidumbre. El surgimiento de los costos de transacción disminuye el volumen de transacciones económicas. A este escenario, si le sumamos leyes, contratos y regulaciones (instituciones formales), en conjunción con una estructuración y radicación de normas de conducta, creencias, hábitos de comportamiento y pensamiento (instituciones informales), se podrá erigir un contexto, con un armazón sólido que contenga las relaciones humanas y sea propicio para reducir riesgos y costos de transacción.

1.2. Las instituciones como un elemento para trascender las limitaciones

Las instituciones comprenden las herramientas necesarias para resguardar la seguridad de los derechos de propiedad y promover el acatamiento de las condiciones establecidas en los contratos. Apuntan no solo al confinamiento del accionar de los individuos, encauzándolos hacia actividades productivas, sino que también al fomento de comportamientos cooperativos. En otras palabras, este cúmulo de normas confiere subordinación y disciplina a las relaciones sociales, reduciendo la imprevisibilidad y el escepticismo en los patrones de comportamiento, y constriñe la factibilidad de una asechanza motorizada por intereses egoístas y perniciosos.

La construcción de nuevas instituciones idóneas para mitigar los costos que emergen, en caso de que una de las partes adquiriera alguna ventaja proveniente de la vulnerabilidad de la otra, constituye la estrategia más efectiva para cosechar relaciones de confianza entre partes en conflicto.

Los derechos de propiedad deben ser efectivamente protegidos, de lo contrario, habrá incontables efectos contraproducentes sobre el ingreso y la riqueza. En primer lugar, los agentes invertirán menos en gestiones creadoras de riqueza, puesto que los beneficios se tornarían inciertos. Luego, las personas destinarán su tiempo en actividades improductivas, procurando despojar a otros de lo propio. Tal es así, que el talento de estas personas para la producción de bienes y servicios estará perdida. Lógicamente, aquellos que, a pesar de este contexto hostil para los negocios, apuesten a generar bienes, tendrán que designar tiempo y recursos para resguardarse de cualquier acto predatorio en su contra (Rubin, P. H., 2005).

Las instituciones provocan un doble efecto, a simple vista, altamente contradictorio: constriñen y permiten el comportamiento de los agentes. Ciertamente, las reglas implican limitaciones. No obstante, esas mismas limitaciones son las que habilitan nuevas posibilidades, puesto que permite elecciones y acciones que, de otro modo, no existirían. En otras palabras, las restricciones que aportan las reglas, certifican, simultáneamente, el orden necesario para poder cumplir con nuestro qué hacer diario. La regulación no tiene que ser indefectiblemente asociada a la antítesis de libertad; en determinados contextos pueden ser aliadas.

A nivel microeconómico, también podemos hacer mención de la racionalidad individual. Numerosos estudios acerca de la elección racional nos proveen de fundamentadas razones para esperar resultados disfuncionales a partir de elecciones racionales individuales (Miller, G., 2000). El ejemplo más popular y sencillo ilustra vívidamente este concepto: el dilema del prisionero, en el estudio de la teoría de los juegos. Este juego ha sido objeto de mucha atención, puesto que expone de un modo simple la escisión irreconciliable entre la elección racional individual y los resultados sociales eficientes, dado que si cada uno selecciona su estrategia dominante, ninguno podrá negar que se arribará a una situación menos redituable.

La paradoja entre estrategias individuales racionales y resultados colectivos irracionales, se erige para impugnar la proposición de que los individuos racionales alcanzan resultados racionales. El corolario de este juego es que dos personas pueden no cooperar aun cuando ello es perjudicial para el interés de ambas. Paralelamente, la aplicación de las disposiciones individuales y su desembocadura hacia ciertos efectos sobre el plano colectivo demuestra una vez más que el comportamiento humano no es axiomático, se recubre de una absoluta imprevisibilidad que

propulsa un potencial caos, el cual puede ser pacificado, únicamente, contextualizando, catalogando y enmarcando las relaciones contractuales. En este sentido, los individuos racionales, confrontados con las limitaciones del comportamiento racional, crean instituciones que, por el establecimiento de nuevos incentivos o la imposición de nuevas restricciones, les permite trascender esas limitaciones (Molteni, G. 2006).

Por consiguiente, las instituciones no son imprescindibles porque las personas viven en comunidad, sino debido a su propensión al comercio y a permutar unos bienes por otros. Cuando se habla de intercambio, los resultados para cada una de las partes dependerán de su accionar propio y de las medidas adoptadas por la persona ajena. De allí radica la necesidad de reglas de comportamiento que regulen y allanen el camino para el desencadenamiento de transacciones económicas.

1.2.1. Costos de transacción e información asimétrica

Es en esta instancia donde asoma un elemento colindante, los costos de transacción. Se refieren a los costos previos al intercambio mismo, costos de negociación, organización y redacción de un acuerdo, sin dejar de contemplar, los costos posteriores a la celebración del contrato, esto es, costos de monitoreo y de ejecución del cumplimiento. Una situación deseable es la posibilidad de poder verificar, a bajo costo, todas las acciones de las partes involucradas en la transacción. De lo contrario, si los costos de transacción son muy altos los agentes reducirán al mínimo la frecuencia con la que efectúan negociaciones, originando un descenso en el nivel de actividad y una merma en el bienestar personal y social.

Factores como la información imperfecta, la racionalidad limitada de los agentes y las diversas clases de asimetrías provocan un incremento en los costos de transacción. Dichos componentes esbozan un ambiente donde resulta incuestionable percibir la imperfección reinante en el mundo económico; aquí las instituciones operan reduciendo la incertidumbre y otorgando mayor estabilidad a las relaciones económicas. North, D. C. (1990, en Tridico, P., 2004) alega que los costos totales de producción están conformados por insumos tales como trabajo, tierra y capital (costos de transformación) y por costos de transacción, que son los costos derivados del intercambio, protección y de hacer cumplir los derechos de propiedad, adquirir información, etc.

Las desavenencias, como los citados costos de transacción, la incertidumbre respecto a la potencial forma de proceder de los demás sujetos y la racionalidad limitada de los agentes económicos – que veremos más adelante –, se magnifican si sumamos a la escena un ingrediente adicional, la información asimétrica. Esta última se verifica cuando una de las partes del contrato posee

información oportuna, que la otra parte ignora. A fin de poder compensar los antagonismos y estructurar de forma segura el acuerdo, dotándolo de mayor certidumbre y respaldo, podría pensarse en plasmar las cuestiones relevantes por escrito, de modo de documentar los posibles escenarios. Un “contrato completo” es un contrato que especifica con absoluto detalle todas las operaciones y obligaciones que las partes contratantes deben respetar desde la firma del contrato en adelante, para cualquier evento futuro factible.

Ahora bien, sobreviene el discernimiento acerca de la imposibilidad o utopía de redactar contratos completos, entre otros motivos, porque los seres humanos somos incapaces de describir minuciosamente los múltiples entornos futuros posibles. Como deducción inmediata, podemos advertir que ante la entelequia de la elaboración de contratos completos, no existe otra alternativa más que enmarcar las relaciones contractuales con un entretejido institucional competente, que reduzca al mínimo los niveles de incertidumbre predominantes. Nuevamente, esto da cuenta de la preeminencia de las instituciones, visto que las transacciones entre actores económicos están signadas por características que las tornan vulnerables a problemas de oportunismo.

En consecuencia, el propósito de un cuerpo de leyes, sumado a la delimitación de los derechos de propiedad, es transmitir a los agentes económicos incentivos adecuados, con el objeto de canalizarlos hacia actividades provechosas. Las instituciones proveen los mecanismos por los cuales individuos racionales pueden superar dilemas sociales². Del mismo modo, si se observan altas probabilidades de que los rendimientos de la inversión y esfuerzo propios sean colectados por otros, habrá escasa iniciativa para la inversión. La estructura institucional debe extirpar el surgimiento de este tipo de comportamientos; el latrocinio puede provenir de dos fuentes, el gobierno y otros individuos.

En otras palabras, la armazón institucional delimita el conjunto de oportunidades. Mientras en cada estado se confiere un conglomerado de incentivos para diversos tipos de actividad, los precios relativos (entre incentivos redistributivos y productivos) son factores cruciales en el desempeño de las economías (North, D. C., 1997). Otra influencia preponderante de las instituciones se observa en el proceso donde la inversión inmediata de las empresas se encauza hacia el acrecentamiento del profesionalismo y la capacitación de sus recursos humanos, siempre que los incentivos sean los pertinentes.

² Son los problemas que surgen cuando las decisiones tomadas por individuos racionales generan resultados que son socialmente irracionales. Cuestión que se vincula al Dilema del Prisionero, de la Teoría de los Juegos y a la Tragedia de los Comunes.

Asimismo, existe otra derivación, que conmueve hasta los mismos cimientos del país, circunscribiendo su futuro; se trata de la valuación que tenga la sociedad respecto de la educación, y la calidad de inversión en escolarización, infraestructura, capacitación docente, investigación y desarrollo, diseminación del conocimiento (North, D. C., 2005). Teniendo en cuenta que las reglas del juego imperantes predisponen o no a la materialización de proyectos vinculados al lineamiento anteriormente especificado, es sensato pronunciar la concordancia y la connivencia entre dichas reglas y la trayectoria que adoptarán las variables macroeconómicas relevantes de una nación. De aquí se deduce que las instituciones y la calidad de sus elementos constitutivos son idóneas para explicar por qué un país transita por determinado sendero.

1.3. El sendero de dependencia (Path dependence)

Lo anteriormente expuesto nos conduce a preguntarnos: si las instituciones son imprescindibles para promover actividades propulsoras del crecimiento económico, ¿por qué los países subdesarrollados, sepultados en el círculo vicioso de la pobreza, no procuran un cambio en el sistema institucional para resucitar el dinamismo económico? Al respecto podemos decir que diversos autores señalan a los mecanismos auto reforzados como los causantes de la persistencia de instituciones socialmente subóptimas, momento en el que ejercen presión los procesos del sendero de dependencia.

Este proceso generará una amplia gama de patrones de desarrollo, lo cual dependerá de la herencia cultural y la particular experiencia histórica de esa economía. Como bien concluyó Kingston, C. & Caballero, G. (2008), los cambios institucionales exhiben path dependence, en el sentido de que las condiciones iniciales y los accidentes históricos pueden tener un impacto duradero en las instituciones presentes. En otras palabras, los sistemas sociales, políticos y económicos reflejan legados históricos y compromisos políticos asumidos en el pasado, que fueron forjados para desarrollar el sistema presente. Las instituciones actuales son transcripciones y reproducciones imperfectas de aquellas decisiones y compromisos que alguna vez predominaron en el pasado (Lewis, O. & Stainmo, S. (2012)). Según North, D. C. (1993), la interacción entre los modelos mentales que una sociedad posee y la matriz institucional, y sus concomitantes organizaciones, son la clave del sendero de dependencia.

El sendero de dependencia alude a un confinamiento del cúmulo de alternativas. Una vez que un país ha comenzado a recorrer por una ruta específica, los costos que surgen por la reversión son significativos. Seguramente, habrán distintos puntos donde se puedan deliberar otras elecciones; no obstante, el atrincheramiento de ciertas conformidades institucionales obstruyen cualquier restablecimiento hacia la elección inicial (Dellepiane Avellaneda, S. (2006).

Particularmente, los procesos político-económicos están supeditados al sendero concertado, visto que los cambios de gran escala suelen socavar los intereses de los grupos con grandes apuestas al status quo y, a su vez, porque los modelos mentales generalizados limitan el conjunto de opciones de los agentes, mediante la delimitación de la serie de cambios que se rubrican como legítimos. Esto trae a colación el sensato veredicto de Dellepiane Avellaneda, S. (2006), que muchos especialistas, constantemente, subrayan la operatoria de los conflictos distributivos e intereses específicos en coartar la construcción de una gobernabilidad competente y diligente.

Una vez consolidado este ambiente vicioso, la evolución hacia instituciones de calidad superior se encuentra totalmente obstaculizada por las elites de poder político y económico, tenaces partidarios del statu quo. Los ricos pueden usar sus medios para manipular instituciones políticas, legales y regulatorias a fin de preservar y extender sus posiciones privilegiadas a través de redistribuciones ineficientes, medidas anticompetitivas y demás prácticas discriminatorias (Hellman, J. S. & Kaufmann, D., 2002). A pesar de que pueda llegar a existir algún tipo de anhelo por intentos de reforma, muchos países no han podido escabullirse del nivel de equilibrio subóptimo, en parte, debido a que poderosos actores políticos y económicos suscriben a la preservación de las instituciones vigentes y, a su vez, porque las creencias y hábitos de la sociedad patrocinan el status quo (Shirley, M. M., 2005).

De modo que, una reforma institucional conveniente para lubricar el comercio y demás proyectos productivos, respaldando, simultáneamente, los derechos individuales de toda la población en búsqueda de un aplacamiento de la desigualdad, inexorablemente, implica una desviación de poder desde los grupos dominantes hacia el común de la gente. Bardhan, P. (1999) planteó que ya los viejos economistas institucionalistas (incluido los marxistas) solían advertir cómo los arreglos institucionales que sirven los intereses de algún grupo poderoso actúan como barrera de prolongada duración para alcanzar el progreso económico. De acuerdo con esta visión, las instituciones imperantes han sido modeladas por los grupos que han conseguido el control del poder y lo han hecho para optimizar su situación (maximizar sus rentas, mantenerse en el poder, etc.) (Sebastián, C., 2006).

En North, D. C. (1990) se expone la idea de que la estructura institucional es esencialmente estable, a excepción de las circunstancias donde surge el advenimiento de cambios impuestos a la fuerza o por alguna clase de revolución (Shirley, M. M., 2005). Esta persistencia de las condiciones reinantes deriva del efecto originado por la trayectoria de dependencia, puesto que quienes son hacedores de política y esbozan las instituciones son partícipes del entramado que ellos mismos crearon, y se resisten y arremeten contra cualquier indicio de reforma que puedan llegar a

sustraerles poder o títulos. Las restauraciones institucionales son complejos procesos que entrañan problemas de coordinación y conflictos de intereses (Acuña, C. H., & Tommasi, M., 1999)

Aun cuando no existiera esta acérrima oposición al cambio por parte de este grupo de agentes, las sociedades despliegan un complejo entretejido de normas, hábitos y creencias, congruentes con las instituciones formales actuales, que resultan incompatibles y renuentes a las mutaciones abruptas de cualquier índole. Este sendero de dependencia, en conjunción con un efecto de “adherencia” y consolidación que promueven las creencias y normas, explica por qué el subdesarrollo no puede dominarse, simplemente, introduciendo modelos institucionales fructuosos cuya procedencia sea fronteras afuera (Shirley, M. M., 2005).

Al respecto, Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2005) destacan dos fuentes fundamentales que siembran las condiciones necesarias para la persistencia del actual sistema. Por un lado, es perentorio un importante cambio en la distribución del poder político para originar un cambio en las instituciones políticas. Por el otro, cuando un grupo de individuos es suficientemente rico respecto de los otros, esta situación incrementará su poder político de facto (cuestión que analizaremos más detenidamente en páginas posteriores), y los facultará para presionar por el asentamiento de instituciones económicas y políticas congruentes con sus propios intereses. Ciertamente, estas circunstancias transcribirán en el futuro la misma disparidad en la distribución de la riqueza que imperaba con anterioridad.

A pesar de estos hechos que promueven la persistencia del status quo, afirman dichos autores, el advenimiento de determinados “shocks”, como cambios tecnológicos y en el contexto internacional, necesariamente perturbarán el equilibrio vigente en el poder político, encauzándolo hacia cambios en las instituciones políticas; en consecuencia, se presentará un panorama heterogéneo con alteraciones en las instituciones económicas y el crecimiento económico.

Seguramente en los países desarrollados las instituciones políticas son el producto del equilibrio existente de distintos grupos, de modo que al ser simétrica la presión ejercida, se obtienen instituciones económicas de buena calidad, visto que el poder de las elites y del Estado se encuentra confinado en cierto grado. Por otro lado, la gran mayoría de los países latinoamericanos, como ejemplo del subdesarrollo, han registrado desequilibrios macroeconómicos, crisis, deudas y fuertes fluctuaciones en los tipos de cambio, los cuales condujeron al abandono de reflexiones sobre un marco institucional propicio al bienestar como proyecto de largo plazo. Como corolario, podemos decir que siempre hay que vincular la situación actual con la cadena de sucesos del pasado; es decir,

es difícil entender muchos de los obstáculos al desarrollo sin apelar a los procesos históricos en los que estos se gestan (Alonso, J. A., 2007).

Volviendo a las preguntas planteadas en el párrafo inicial del presente apartado, lo que importa son las reglas del juego de una sociedad y la conducencia hacia comportamientos económicos deseables, como posible aspecto explicativo sobre las divergencias económicas. Acemoglu D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2005) mediante sus trabajos pueden arrojar claridad sobre las preguntas mencionadas. La explicación fundamental para el crecimiento económico subraya la concepción de que las distintas sociedades ostentan culturas heterogéneas, inferencia que se puede atribuir a discordantes experiencias compartidas y religiones disímiles; quizás también la procedencia étnica o racial impliquen un aporte significativo.

La cultura es una significación popularmente reconocida como un determinante colindante y preponderante de los valores, preferencias y creencias de las personas y las sociedades. La dotación cultural de una nación, como sus conocimientos, ideas, hábitos, moralidad, juicio, etc., componen la armazón institucional informal. Éstos, en conjunción con las instituciones formales, son dispositivos confeccionados por el hombre para satisfacer necesidades humanas. Asiduamente, las instituciones informales pueden haber logrado amalgamarse y fusionarse tan perfectamente en el medio, que luego, con determinada lógica, conquistan un nivel de sacralización tal que coadyuvan a su preservación.

Estos ingredientes característicos, que se vierten sobre la mentalidad de los individuos, haciéndolos más predispuestos a un accionar concreto, ejerciendo una notable influencia en su comportamiento, participan activamente en la conducción de las trayectorias de las variables económicas fundamentales. En cierto grado, la cultura tiene la facultad de repercutir sobre los resultados de equilibrio, dada una estructura institucional. Concretamente, la naturaleza miscelánea de las incalculables culturas contemporáneas, despliegan un surtido conglomerado de creencias que amoldan el comportamiento de las personas, lo cual puede alterar el conjunto de equilibrios potenciales, para las instituciones predominantes (Greif, A., 1994).

1.4. Estabilidad y cambio institucional

Las estructuras institucionales no responden automáticamente ante perturbaciones en el entorno doméstico o internacional. Los cambios se identifican con un proceso de maduración hasta su final consolidación, puesto que no debemos olvidarnos que detrás de las instituciones formales, existen

las informales que, no solo sirven de fundamento a aquellas, sino que también se caracterizan por presentar una mayor inflexibilidad al cambio en el corto plazo.

North, D. C. (1993) sostiene que se requiere más tiempo para la evolución de normas de comportamiento que lo que demanda la modificación de reglas formales, visto que solo basta con promulgar nuevas. Por consiguiente, la prevalencia de restricciones informales frente a un cambio en las reglas formales, pueden conducir a una inconsistencia entre las nuevas reglas formales y las actuales restricciones informales (Florensa, M. C., 2004).

Las instituciones informales aportan continuidad y estabilidad al entramado institucional, en primer lugar, porque se convierten en normas internalizadas, creencias y mentalidades compartidas entre los individuos, lo cual va configurando la identidad de los agentes; segundo, al proporcionar un marco para la organización del accionar particular y para establecer vínculos sociales. En consecuencia, las instituciones informales se arraigan como parte del comportamiento y modo de pensar de los actores económicos, asegurándose de esta forma una mayor vigencia, o supervivencia, si se quiere, si las comparamos con las instituciones formales.

Estas últimas, una vez establecidas, tienden a reproducirse, afianzarse, ya que los patrones de conducta que de ellas emanan, buscan forjar un equilibrio. Asimismo, otro elemento a considerar es la interconexión institucional y las concomitantes complementariedades, que hacen prácticamente imposible seleccionar una institución, realizar un “corte” tajante, aislarla, desvincularla y dejar el resto del medio, inalterado. Por consiguiente, Florensa, M. C. (2004) sostiene que la configuración institucional de las diversas políticas económicas nacionales, tiende más bien a ser estable, aún en presencia de fuertes presiones para el cambio. Puntualmente, cualquier política económica abarca numerosas instituciones, por ejemplo, aquellas que rigen las finanzas, las relaciones laborales, el gobierno corporativo, los mercados de trabajo, entre otros. Con el tiempo, todas ellas se amalgaman, conformando una sinergia que las encamina a la estabilidad institucional.

De modo que, en caso de pretender la implementación de un conjunto de reformas en un país, y que éstas sean certeras, será imperiosa una reestructuración de, por un lado, los derechos de propiedad para difundir los estímulos oportunos y, por el otro, los modelos mentales de los agentes con el objetivo de inducir elecciones que se correspondan con dichos estímulos. Cabe destacar que reestructurar los derechos de propiedad significa lógicamente crear reglas formales, pero incorporando un elemento que coadyuve; esto es, la creación e implementación de un sistema judicial que ejerza imparcialmente el cumplimiento de esas reglas.

En todo caso, de acuerdo a las recomendaciones especificadas por North, D. C. (1993) la aspiración que debe primar, ante cualquier reestructuración que ambicionen los hacedores de política, debe ser la creación de una estructura económica eficiente y con alta capacidad de adaptación, es decir que sea competente al momento de proporcionar un marco institucional para un amplio menú de opciones alternativas para la innovación organizativa y que también permita concluir con los fracasos. Las frustraciones, probablemente, hagan referencia a situaciones en las que las reformas no cumplan las expectativas con las cuales fueron premeditadas, sea porque se verificó una falla en los mecanismos coadyuvantes – el sistema judicial, mencionado en el párrafo anterior – o a razón del surgimiento o comprobación de una incompatibilidad, ignorada o subestimada, entre las nuevas reglas formales y el acervo de creencias, valores y hábitos precedentes.

1.4.1. Tres fuentes promotoras de inercia institucional

Continuando con la línea de pensamiento de Florensa, M. C. (2004) – que las instituciones denotan ser un entramado complejo de reglas, que al presentarse estrechamente encadenadas, ejercen una resistencia colectiva de mayor peso, por así decirlo, lo cual configura un ambiente que tiende a la estabilidad –, en este sentido, Genschel, P. (1995) destaca tres fuentes que contribuyen a la inercia institucional. El nuevo institucionalismo se ha interesado profundamente en esta temática, desarrollando una amplia gama de mecanismos que contribuyen a la persistencia y continuidad del contexto institucional vigente. Las fuentes son:

Costos hundidos: la instauración y puesta en marcha de un novedoso aparato institucional acarrea costos iniciales significativos. Los profesionales avocados al análisis de las reglas formales, como abogados, contadores, escribanos, gestores, entre otros, deberán familiarizarse e indagar sobre las nuevas leyes, códigos y convenciones. Además deberán desarrollar nuevas habilidades, competencias, contactos, influencias, infraestructuras físicas y demás herramientas fructuosas que coadyuven al buen desempeño de su oficio.

Este conglomerado de elementos representa lógicamente tiempo, dinero y empeño. Una vez obtenidos podrán utilizarse durante mucho tiempo. Sin embargo, esta forma de capital tiende a ser, en cierto grado, específicos de determinado conjunto de instituciones. No es fácilmente mutable y re-adaptable a un contexto institucional disímil, puesto que los códigos que responden a una institución en particular no necesariamente son compatibles con otra. Este proceso requerirá mucho tiempo e incluso sembrará un ambiente de cierta confusión, desconocimiento e incertidumbre, hasta que el nuevo complejo institucional sea plenamente operativo. En simples palabras, la especificidad del capital institucional equipara al cambio institucional del atributo altamente oneroso. De modo que,

los obstáculos y perjuicios que emanan de una transición explican por qué algunas naciones resuelven aferrarse, al punto de obstinarse, a viejos aparatos institucionales, aun cuando hayan otros potencialmente más beneficiosos.

Incertidumbre: Aunque los individuos son racionales, esta racionalidad es indiscutiblemente limitada, visto que se encuentra condicionada por la capacidad neuro-física de recibir, almacenar, recobrar y procesar información y por la facultad lingüística de transmitir el propio conocimiento y sensaciones. Es debido a las características esenciales de los agentes económicos, racionalidad restringida y demás aspectos cognitivos acotados, que son destituidos, apartados, sin ninguna clase de compatibilidad, con un análisis, conjeturas y predicciones perfectas e irrefutables. El conocimiento que poseen sobre los diversos compendios institucionales necesariamente es insuficiente. Esto sumado a que, generalmente, para el individuo es fatigoso concebir otros senderos antagónicos al status quo; pero aun cuando se dispongan de modelos institucionales alternativos, cuya experiencia se perciba como lindante, sus efectos continúan siendo más impredecibles que los efectos de las instituciones actuales.

Aun cuando las reformas institucionales usualmente se implementan con algún tipo de expectativa en cuanto al futuro desenvolvimiento dentro del sistema, la articulación satisfactoria se encuentra lejos de poder ser profetizada. Los corolarios únicamente avizorarán cuando las reformas fueren instauradas, dando la oportunidad a las nuevas instituciones de interactuar con el entretejido institucional íntegro.

Entonces, cuestiones como cómo se desempeñarán, cuánto tardarán en ser íntegramente operativas y cómo afectará la situación relativa de cada actor económico, también pertenecen al terreno de lo ignoto. Todo conocimiento que pueda ser adquirido es de segunda mano o puramente hipotético. No obstante, las instituciones vigentes presentan un funcionamiento prácticamente traslúcido, es decir, su progresión acontece en las arenas de la certeza y la confianza.

Concomitantemente, cualquier modificación en el armazón institucional introduce en el entorno incertidumbre y riesgo. En caso de que los agentes sean adversos al riesgo y excesivamente conservadores, ellos preferirán anclarse a las viejas instituciones, aun cuando presenten y admitan que hay mejores.

Conflictos políticos: algunas reglas que comprende el sistema tienen una repercusión positiva sobre contados agentes, encauzándolos hacia la consecución de sus metas, mientras que sobre otros puede resultar notoriamente perjudicial. Por lo tanto, podemos aseverar que las

instituciones suelen manifestar cierta parcialidad en su desenvolvimiento, engendrando sesgos distributivos. Esta dualidad que expele su envergadura torna cualquier indicio de cambio en un conflicto social.

Para evitarlo, los beneficiarios del statu quo deberían ser compensados o sometidos, y aquellos que proponen el cambio tendrán que elaborar un proyecto común. Una herramienta fructífera es trabajar sobre las masas, movilizar aquellos que son partidarios del modelo, forjar coaliciones, resolver conflictos y cubrirse ante cualquier riesgo estratégico. Es decir, convertir a todos estos grupos en funcionales al proyecto que se desee implementar. La puesta en marcha de estas operaciones implica costos de tiempo y dinero, que no necesariamente derivarán en el escenario esperado.

En resumen, estos tres factores otorgan una invitación a evadir lo inexplorado, desconocido e incierto, en favor de preservar el modelo actual, con su viejo aparato institucional. Menoscaban el atractivo que pueden llegar a exhibir instituciones alternativas, creando barreras congruentes al statu quo. En este sentido, las instituciones se erigen como aquella “segunda naturaleza” señalada por Hegel, dado que, a pesar de que su origen es indiscutiblemente humano, se las suele percibir como un componente suministrado exógenamente y renuente a cualquier cambio intencional. Offe, C., (1994) evoca los argumentos pertinentes de Hegel, quien logra capturar el aspecto dual, y en principio paradójico de las instituciones, con la noción de “segunda naturaleza”: por un lado, la impronta humana pero, por el otro, de la misma fuente emana una característica propia de las leyes naturales, la inmutabilidad.

Asimismo, podemos hacer alusión a las palabras de Wallis, J. J. (s/f), las cuales guardan relación con los argumentos expuestos en las páginas anteriores.

“Las instituciones cambian y persisten a través del tiempo. Ellas persisten debido al sendero de dependencia, los costos de transacción que implica modificarlas, la inercia que se erige alrededor de la cultura, el cambio lento que se produce en las creencias y las ideologías” (Wallis, J. J., s/f, p. 16)³

Análogamente, un elemento que supedita los cambios institucionales son los hábitos y las creencias de las personas. Una transformación en la armazón institucional es congruente con un cambio en las convicciones, y aquella ocurre cuando el comportamiento asociado no tiene la potestad para ejercer el mecanismo de auto refuerzo o auto cumplimiento para garantizarle una cimentación más acentuada. Existen procesos competentes para minar las conductas que socorren la preservación del marco institucional actual, extinguiendo su carácter de garante de la condición presente, encauzando

³ Traducción mía.

la situación hacia un escenario de alteraciones. A la inversa, una condición necesaria para que una institución prevalezca en el futuro es que el cuantioso espectro de circunstancias en las cuales el comportamiento asociado conquista ese efecto de auto refuerzo no presenten un cese paulatino con el tiempo (Greif, A. & Laitin, D. D., 2004).

1.4.2. Agentes y patrones del cambio institucional

La capacidad creativa del ser humano y su avanzada habilidad para generar nuevas formas de resolver problemas de acción colectiva son mecanismos trascendentales para generar una renovación incesante en los sistemas sociales. Al mismo tiempo, quizás, sean los elementos más distintivos de nuestra especie e incluyen, cuestionar, romper, cambiar o crear nuevas reglas. De este modo, las capacidades cognitivas y creativas humanas coadyuvan a explicar la complejidad de las instituciones, las oportunidades de nuevas variaciones que puedan llegar a emerger y la frecuencia probable con la que se sobrevengan los cambios institucionales futuros (Lewis, O. & Stainmo, S., 2012).

La dinámica del cambio institucional puede ser explicada por factores endógenos y exógenos (Florensa, M. C., 2004). Estos últimos se refieren a cambios en el contexto político, económico y social – donde las instituciones están insertas – aptos para inducir una redefinición de la configuración institucional vigente. Entre los ejemplos pertenecientes a esta categoría podemos citar:

-  **Cambios en las condiciones físicas.** Es decir, cambios en los recursos naturales, cambios climáticos extremos y desastres naturales.
-  **Cambios en la participación de los actores.** Esto es, la aparición de nuevos miembros o grupos.
-  **Cambios en los mercados,** que pueden influir en el valor relativo de los factores de producción, en los costos de información, etc.
-  **Avances tecnológicos.**
-  **Cambios legislativos:** nuevos estatutos, modificaciones constitucionales, regulaciones a nivel nacional o internacional, dictámenes ejercidos por la corte.
-  **Cambios en el contexto social:** manifestaciones populares, sea para promover valores (Ej: en Argentina, el movimiento contra la violencia de género, “ni una más”) o para pedir el esclarecimiento de determinadas causas por asesinato.

En cuanto a los factores endógenos, surgen cuando los individuos reaccionan ante las restricciones que derivan de su ambiente interno – sea en el modo de interpretar las reglas, normas y costumbres presentes en el contexto en que se encuentran inmersos – y buscan redefinirlas de un modo que mejor se acomode a sus intereses y su perspectiva del entorno. Por otro lado, los individuos también tienen la capacidad de operar en diversos entornos institucionales, mostrando cierta complacencia en innovar e implementar nuevas experiencias, que distan de lo que constituye su pasado. Aquí, los cambios provienen de los procesos de aprendizaje (nuevos conocimientos y habilidades), cambios ideológicos e innovaciones y cambios en los gustos y preferencias de los actores.

Sin embargo, por lo general se observa una confluencia de componentes que desembocan en un cambio institucional: modificaciones en el contexto externo y, a nivel interno, alteraciones en el aprendizaje y las habilidades particulares. Como corolario, pueden verificarse consecuencias sobre el entretejido institucional actual, que pueden llevar a una situación donde las instituciones vigentes y los patrones de comportamiento asociados se transformen en incompatibles. Los individuos divisarán tensión entre sus expectativas y el medio que enfrentan y las reglas vigentes.

Según Florensa, M. C. (2004), estas asimetrías pueden conducir a diversos escenarios, de los cuales, citaremos dos:

- ✈ El contexto institucional vigente es incapaz de plasmar en la realidad los resultados esperados, colectiva e individualmente, es decir, los agentes perciben que sus expectativas e intereses no serán cumplidos a partir de las reglas existentes.
- ✈ El costo asociado a mantener las reglas vigentes, a promover el statu quo, es demasiado alto. Esto, sumado a que el enforcement de dichas reglas implica importantes conflictos sociales tales como asimetrías distribucionales. También, puede ocurrir que el mantenimiento de las dichas reglas amenace la sustentabilidad de los recursos clave para esa comunidad.

Todos estos potenciales acontecimientos pueden sofocar la continuación de las instituciones actuales mediante el deterioro o descomposición de aquellos pilares sobre las cuales se sustentan.

1.4.3 El proceso de cambio institucional de North

Otro enfoque que podemos mencionar, respecto al cambio institucional es el de North, D. C. (2005), quien asevera que las percepciones de los agentes conducen a la evolución humana, visto que las decisiones que los individuos asumen se inspiran en dichas percepciones, implementando determinaciones que, además de reflejar la consecución de sus objetivos, irradian un aplacamiento

en la incertidumbre de las organizaciones políticas, económicas y sociales. Como inferencia inmediata, el cambio institucional es un proceso deliberado acuñado por las percepciones de los agentes. La herramienta colindante de las personas para configurar y moldear el contexto es la modificación de la estructura institucional, que les permitirá optimar su posición competitiva. Este proceso se puede describir en cinco proposiciones:

-  La interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico de la escasez y, por ende, la competencia, es la clave para el cambio institucional.
-  La competencia encauza continuamente a las organizaciones a invertir en nuevas habilidades y conocimientos para sobrevivir. Estas últimas, inmersas en la cotidianidad de los individuos y sus organizaciones, generarán una progresión en las oportunidades, es decir, en las elecciones que propiciarán una conmutación en las instituciones.
-  El marco institucional provee la estructura de incentivos que dictamina la clase de habilidades y conocimientos percibidos como aquellos con la máxima retribución.
-  Las percepciones se derivan de las construcciones mentales de los jugadores.
-  Las economías de alcance, complementariedades y externalidades de red de una matriz institucional hacen del cambio institucional un fenómeno abrumadoramente gradual y dependiente de la trayectoria

La clave que explica la naturaleza del cambio institucional resumida en estas cinco proposiciones es el grado de aprendizaje y cualificaciones adquiridas por los agentes emprendedores y sus organizaciones políticas y económicas. Inversamente, cuando la competencia es coartada, cualquiera sea el motivo, las organizaciones tendrán menores incentivos para invertir en nuevas habilidades y conocimiento y, por lo tanto, no promoverán un cambio institucional expedito, sino que imperarán estructuras institucionales estables. Como corolario, North destaca a la competencia como el ingrediente que agrega ímpetu al proceso de cambio institucional.

Una vez superado el período de cambios y vicisitudes, probablemente las instituciones se encaminen hacia la estabilidad nuevamente, contando con dos nociones coadyuvantes: la auto propagación (self-reproduction), esto es reproducirse hasta complementarse con otras instituciones, y los mecanismos de refuerzo (reinforcement), que una vez consolidada una institución y gracias a la complejidad del entretejido institucional se traduce en un mayor impedimento cuando se busque desarraigar alguna puntual.

No obstante, la factibilidad de potenciales perturbaciones nunca se desvanece. Las constantes modificaciones que definen al entorno interno y externo, suscitará crecientes tirantezas las cuales, a su vez, precipitarán sucesivas crisis o reestructuraciones del contexto institucional. Ciertamente, a medida que la economía se desarrolla y las sociedades evolucionan, se propician tergiversaciones en el contexto que socavan la pasividad de la estructura institucional. En consecuencia, disposiciones y conciliaciones institucionales se transformarán en obsoletos, visto que nuevos arreglos institucionales serán requeridos para explotar al máximo las oportunidades que afloran en la prestación de más servicios, o reduciendo costos de transacción (Lin, J. Y., 1989).

1.5. Poder de jure y poder de facto

De acuerdo al pensamiento de Acemoglu D., & Robinson, J. A. (2008b) la pasividad en el escenario institucional surge de la interacción entre instituciones políticas, las cuales asignan el poder político de jure, y la distribución del poder político de facto entre los grupos sociales. Simultáneamente, la relación entre el poder de jure y el poder de facto – que se determina por el nivel de inversiones de equilibrio y la organización de los diversos grupos – constituye una fuente de pleitesía por sobre el impacto de las instituciones sobre los resultados económicos.

Por un lado, el poder político tiene sus cimientos en el poder de jure, el cual procede de las instituciones políticas, como la constitución y las reglas electorales. Por otro lado, el poder de facto presenta una procedencia discordante: se encarna en grupos dotados de riquezas, influencias (de cualquier índole, que los pueda hacer sumamente persuasivos al momento de buscar sus propósitos), determinados conocimientos que los haga imprescindibles o, simplemente, posean alguna clase de habilidad para resolver problemas de movilización popular. Se trata de presión política y económica que efectúan con el objeto de tener cierta influencia en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de un Estado. Actúan de modo indirecto, ya que los miembros de estos grupos de presión por lo general no trabajan en las instituciones de los poderes del Estado. Su modus operandi consiste en sobornar políticos o lo que se conoce vulgarmente como “hacer lobby”, controlando partidos políticos, o haciendo uso de algún tipo de fuerzas de choque, como medios represivos.

Lo importante aquí es que la interacción entre ambos tipos de poder pueden proveer una interesante explicación para el surgimiento de eventos, a simple vista, incompatibles: los cambios en las instituciones políticas y la persistencia de instituciones económicas. Esta coexistencia se debe a que un cambio en las instituciones políticas, que a su vez, impacta sobre la distribución del poder de jure, no necesariamente modificará las instituciones económicas, cuando ese cambio en las

instituciones políticas signifique una compensación en la distribución del poder político de facto. En otras palabras, si se parte de un determinado statu quo y, por algún motivo, adviene una reforma política (que lógicamente altera las instituciones políticas), ésta última no provocará el efecto esperado, si subyace una reconfiguración del poder de facto, mediante, por ejemplo, sobornos, capturando partidos políticos o utilizando fuerzas e inteligencia paramilitar.

Esta compensación tiene más probabilidades de manifestarse, en tanto y en cuanto, estas reformas en las instituciones políticas no impliquen una transformación radical en la estructura política de la sociedad, la identidad de las elites, o su fuente de rentas. De todos modos, las elites poseedoras del poder de facto presentan una notable propensión a invertir recursos para compensar posibles cambios en el poder de jure que puedan resultar potencialmente desfavorables. Se trata de un hecho a destacar, puesto que revela cómo las elites tienen potestad para controlar y/o influir en el poder político de turno, preservando las instituciones que les otorgan mayores réditos y neutralizando aquellas que les son perjudiciales mediante el ejercicio de su poder de facto.

Como hemos sugerido hasta este momento, existen dos variables fundamentales que ilustran la evolución de las economías: las instituciones políticas y la distribución o posesión de los recursos fronteras adentro de la circunscripción nacional, incluidos no solo los recursos naturales, sino que también determinados territorios y propiedades, de las cuales emanan alguna clase de beneficio exclusivo y extraordinario.

Por un lado, las instituciones políticas determinan la distribución del poder político de jure en la sociedad; por el otro, el repartimiento de los recursos influencia la distribución del poder de facto, ambos teniendo lugar en el momento t . La conjunción de ambas fuentes de poder político, a su vez, afecta la elección de las instituciones políticas y económicas. Estas últimas definen los resultados económicos, esto es, las variables macroeconómicas fundamentales de un país – producto bruto, tasa de desempleo, tasa de inflación y tasa de interés – para luego, suscitar una variación, o no, en la distribución de los recursos en el momento $t + 1$. Esto mismo lo podemos apreciar en la figura 1.

Figura 1. La relación entre las instituciones y el poder político de Jure y de Facto



Figura 1. Muestra mediante qué vía las instituciones políticas y económicas son capaces de influenciar el desempeño económico y la distribución de los recursos. Acemoglu D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2005) (p. 8).

No podemos dejar de mencionar que no se trata de nexos estáticos; más bien, se trata de una red de elementos, donde unos afectan a otros en mayor o menor grado, revelando una retroalimentación encadenada y multidireccional. Por ejemplo, otros factores que influyen en el desempeño económico son las instituciones políticas y la distribución de los recursos. El primero, porque mediante los dictámenes que emanan de los hacedores de política, es decir, la certeza de que nuevas reglas influirán en el futuro accionar de los agentes, derivará en nuevas decisiones y nuevos proyectos. Y, el segundo, dado que es un silogismo consabido el hecho de que cuanto mayor sea la distribución de la riqueza mejor será la proyección de las variables económicas de un país. Queda expuesto, de este modo, un entretejido complejo donde se exteriorizan cuantiosas interconexiones.

1.6. Instituciones y desarrollo humano

La expresión “desarrollo humano” es la que desentraña, de modo conspicuo y perfecto, el conjunto de dimensiones representativas esenciales a la vida humana y de las sociedades. Hace alusión al proceso de ampliación del abanico de posibilidades que enfrentan las personas. Aquí, no se hace referencia a cualquier conjunto de opciones, sino que prevalecen las relevantes: la capacidad o facultad que tienen los sujetos de ser y hacer, cuestión que los encaminará hacia la vida que aspiran vivir. De acuerdo con Gaspar, D. (2002), la noción de desarrollo humano se ha extendido para comprender múltiples dimensiones:

(1) Empoderamiento, la expansión de las capacidades, además de la participación, se enumeran; (2) equidad (en capacidades y oportunidades esenciales, es decir, todos deberían tener al menos un determinado nivel de oportunidades); (3) sostenibilidad (de las oportunidades de las personas a fin de que puedan ejercitar libremente sus capacidades primordiales); (4) gozar de una sensación de pertenencia a la comunidad y (5) seguridad.

Son múltiples los esfuerzos orientados a producir indicadores capaces de capturar la naturaleza multidimensional del desarrollo humano. En general, hay un amplio consenso en cuanto al reconocimiento de que los datos que proporciona la medición del ingreso no son suficientes para reflejar el bienestar de las personas. Con el objeto de materializar esta concepción, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ensayó una serie de medidas para ofrecer un indicador más ilustrativo que el PBI per cápita. El que adquirió mayor preponderancia es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que incluye: 1. longevidad media, 2. escolarización y alfabetismo medio, y 3. PBI per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA)⁴. Fue pensado para reflejar las oportunidades que tienen los individuos para acceder a una mejor vida sin privaciones ni carencias de ningún tipo. La unión de estos tres componentes se discierne como una medida aproximada para la amplia gama de opciones que enfrenta una persona, aglomerando las capacidades que van más allá de la supervivencia, la educación y lo que éstas directamente reflejan.

Asimismo, es conocida la creciente atención que viene concitando el desarrollo humano como aproximación para describir estados sociales en términos de calidad de vida, como patrón de comparación y evaluación de esos estados entre los diversos grupos sociales, regiones o países y como orientación para la acción colectiva pública o privada. Puntualmente, hablamos del nivel de vida de la persona, desde el espacio más amplio que significa la autorrealización y la plenitud espiritual. Sin duda, la presencia de privaciones en la circunscripción de ese entorno pone en grave riesgo no sólo la dignidad de la persona, sino también sus capacidades de florecimiento. Ahora bien, tener satisfechas las necesidades básicas de la vida y no sufrir daño moral a la dignidad no garantiza una plena consecución en el desenvolvimiento de sus facultades y potencialidades. De estas consideraciones se desprende que también el concepto de florecimiento requiere una particular definición multidimensional en cuanto a las necesidades universales que forman parte del desarrollo pleno de la persona (Salvia, A., De Grande, P. (colab.) y Macció, J. (colab.), 2005).

Cabe destacar que, cuando se habla de desarrollo humano, indefectiblemente hay que mencionar a Amartya Sen, cuya concepción de dicho término fue adoptada por el Informe para el Desarrollo

⁴ Habrá Paridad del Poder Adquisitivo cuando los tipos de cambio entre diversas monedas deben ser tales que permita que una moneda tenga el mismo poder adquisitivo en cualquier parte del mundo.

Humano, desarrollado por el PNUD. Este autor también colaboró en la elaboración del IDH. No obstante, su aporte más significativo es su enfoque de las capacidades o *capabilities* de los individuos, haciendo referencia a lo que realmente las personas son capaces de tener, ser y hacer. Siempre se deben interpretar desde el punto de vista de las opciones y las oportunidades, en detrimento del concepto de habilidades y aptitudes. Expresa el conglomerado de trayectorias de vida accesibles para una persona específica.

El enfoque de Sen, A. (1980, 1987, 1997), con la introducción del término *capabilities* creó un engrace incontrovertible entre libertad y desarrollo, ya que a través del ejercicio y goce de la libertad, los individuos ejecutan sus propias capacidades y las explotan al máximo. Se entiende por *capabilities* aquello que las personas tienen efectivamente posibilidad de ser y, al mismo tiempo, pueden hacer. El desarrollo humano consiste, en esencia, en la expansión de las capacidades, esto es la posibilidad de alcanzar una serie de realizaciones, y entraña, así, un concepto mucho más amplio que el limitado a los aspectos económicos. Puntualmente, se trata de igualdad de oportunidades para acceder a:

- ▶▶ Ciclos educativos y un empleo digno.
- ▶▶ Bienestar material.
- ▶▶ Sistemas de justicia y seguridad ciudadana.
- ▶▶ Estilos de vida saludables.
- ▶▶ Múltiples fuentes de conocimiento e información.
- ▶▶ Redes de apoyo social y de otra índole.

En este sentido, la contribución de Sen es una exhortación a los Estados, para que se involucren activamente, ejerciendo su capacidad de influencia, gestionando las medidas necesarias, para que aquellos individuos en estado de vulnerabilidad sean dotados de herramientas de diversa índole, a fin de que puedan revertir su actual situación. Con el vocablo “herramientas” nos referimos a elementos materiales, como dinero, alimentos, vestimenta, etc. y, al mismo tiempo, servicios que promuevan la autonomía y la realización personal, mediante la inserción laboral, formación de competencias y educación de calidad, o bien, servicios capaces de mejorar la calidad de vida (luz, gas, cloacas, agua potable, etc.). Asimismo, es imperioso que estos beneficios alcancen también a sus niños, ya que éstos, con los incentivos adecuados (alimentación nutritiva, indumentaria, útiles escolares, medio de transporte, etc.), manifestarán un óptimo rendimiento en los establecimientos educativos, lo cual es crucial para liberarse de la trampa de pobreza en la que se encuentran inmersos.

Es a partir de este momento donde las personas logran su desarrollo humano, cuando tienen los instrumentos precisos que les permiten elegir, ampliar la gama de opciones disponibles. Esta libertad es la que enriquece, desde todo punto de vista, al individuo. Por consiguiente, no solo se trata de que el Estado imparta el orden y dictamine los derechos y obligaciones de las personas, sino que a su vez, amplíe las potenciales alternativas para que el individuo pueda elegir responsablemente sobre un abanico de actividades notoriamente más diverso.

De la argumentación desarrollada hasta aquí se desprende que el desarrollo humano tiene múltiples dimensiones, que se traducen en un conjunto de necesidades cuya diversidad radica en la complejidad misma de la persona y su contexto de relaciones sociales. Si el desarrollo humano consiste en un pleno ejercicio de capacidades, la constitución de una sociedad justa debe ofrecer igualdad de oportunidades para que todos sus miembros puedan tener acceso a esa expansión, asumiendo como contrapartida el ejercicio de sus deberes y responsabilidades hacia los demás.

La trayectoria hacia el logro de niveles mayores de desarrollo humano no es fruto de un proceso espontáneo de la dinámica social, ni efecto resultante de un factor unilateral, como puede ser el crecimiento económico, sino que requiere intervenciones deliberadas en diversos campos.

1.7. Imperiosa equidad

La representación del término equidad puede aglutinar diversos significados. Aquí destacamos como fundamental aquella equidad que pregona igualdad de oportunidades y de capacidades para todos los individuos de una sociedad, circunstancias que se erigen, no de modo espontáneo y natural, sino que constituyen una derivación cuya progresión y evolución es propiciada y encauzada por las instituciones vigentes.

La igualdad de oportunidades significa garantizar el desarrollo de las capacidades de las personas, de tal manera que circunstancias como el género, la etnia, el lugar de nacimiento o el entorno familiar, que están fuera del control personal, no ejerzan influencia sobre las oportunidades de vida de una persona ni sobre los resultados de los esfuerzos que realiza. O, como bien lo resume Serio, M. (2011), el principio fundamental de la teoría de igualdad de oportunidad consiste en que ninguna persona sea privada de obtener un resultado por condiciones consideradas socialmente injustas. De este modo, cualquier divergencia en el nivel de bienestar entre individuos que pueda avizorarse solamente responderá a factores que se encuentran bajo el control de cada uno de ellos.

Por consiguiente, cuando se verifica un ambiente con igualdad de oportunidades, se consolida un escenario donde todos tienen, en principio, el potencial de alcanzar los resultados de su elección, puesto que todos tendrán puntos de partida bastante similares, sin que unos aventajen a otros. El allanamiento de este terreno es indispensable para romper con las cadenas del círculo vicioso de la pobreza en la instancia del núcleo familiar – favoreciendo la movilidad social –, donde los individuos más desprotegidos y con escasas o nulas oportunidades engendran niños, en cuya futura edad adulta predominará la misma arbitraria condición. Ilación coherente con lo planteado por la OCDE en un informe de 2008: la movilidad social generalmente es mayor en los países con menor desigualdad en los ingresos y viceversa. Eso implica que, en la práctica, lograr mayor igualdad de oportunidades va junto con resultados más equitativos.

No bastará con anuncios y promulgación de leyes emparentadas, éstas deben encontrarse escoltadas por numerosos factores. En primer lugar, se requiere orientar absoluta atención a los grupos de mayor vulnerabilidad, satisfaciendo sus necesidades básicas de alimentación, vestimenta, salud, vivienda y transporte. Resulta necesario establecer organizaciones colindantes que entablen cierta familiaridad y relaciones de confianza con las personas que son objeto de ayuda, brindándoles a los adultos capacitación e instrucción para mantenerse vigentes en el mercado laboral – elemento fundamental para desarraigar la instauración definitiva de la exclusión social – y a los niños clases de apoyo escolar, que proporcionen no solo instrucción a medida, sino que también los incentivos pertinentes para disuadir cualquier sentimiento de deserción; a su vez, es necesario brindar contención psicológica, en caso de precisarla, frente a conflictos familiares patológicos que puedan carcomer el núcleo familiar.

En segundo lugar, se debe asignar un presupuesto acorde a los suministros básicos detallados en el párrafo anterior así como designar los organismos estatales encargados de velar porque los proyectos de ayuda se cumplan en tiempo y forma – evitando la aparición de personas interesadas en monopolizar los suministros y distribuirlos movilizadas por alguna causa turbulenta – y brinde los frutos esperados.

En tercer lugar, elaborar leyes y demás estructuras apropiadas que confieran un marco legal respaldatorio donde se puedan desenvolver estas actividades. Luego, habrá que determinar secretarías o departamentos para que asuman la responsabilidad de realizar un seguimiento minucioso para comprobar que aquello que se redactó oportunamente se materialice en el plano real. Las ordenanzas que emanan de los legisladores y el ejecutivo, si no entran en vigor, solo probarán ser fructuosas para engrosar la legislación nacional, recolectar y gozar de los laureles recibidos por anuncios rimbombantes y generar una expectativa frustrada en quienes lo anhelan. Por

último, se deben confeccionar estadísticas para que revelen con información empírica la calidad del desempeño de toda esta gestión, con vistas a efectuar correcciones oportunas.

Lo anteriormente dicho se puede resumir en que resultan imperiosas las reformas institucionales que avancen progresivamente en la construcción de un entretejido social que contenga, desde todos los flancos, a los más desprovistos, contemplando la multiplicidad de dimensiones que tiene la pobreza y la vulnerabilidad social, comprendiendo y atacando la problemática de raíz. No obstante, el despliegue de un cúmulo de incentivos conducentes alcanza la categoría de perentorio para que se desencadenen esta serie de acontecimientos. La propagación de los estímulos correctos constituye el motor necesario para la cristalización del presente lineamiento.

1.7.1. Instituciones y distribución de la renta

Continuando con la línea de pensamiento de Sen, si el diseño institucional no sirve para allanar la desigualdad creciente en la mayoría de los países latinoamericanos, sino que una pequeña proporción de sus habitantes tiene oportunidades de acceso a la educación superior, junto a una deplorable distribución del ingreso, se origina una contundente inclinación hacia la decisión de no invertir en capital humano.

Detengámonos un momento en explicar la educación dentro del contexto de la desigualdad. La educación es, fundamentalmente, un medio de socialización, de formación de competencias para la vida y una fuente de recursos para el trabajo y la comunicación con el exterior. No obstante, en condiciones de extrema vulnerabilidad social, el acceso a la educación es apenas una fuente individual de distinción y de competencia en los mercados (Salvia A. y otros, 2005). Oportuna resulta la sentencia de este mismo autor:

“En el mejor de los casos, el sistema educativo se ha convertido en un lugar de contención social y alimenticia para las nuevas generaciones dado su alto riesgo de caer en la marginación absoluta. ¿En qué medida la educación como espacio de formación de capacidades y de realización personal está llegando a todos y sobre todo a los sectores socioeconómicos más vulnerables de la sociedad?” (Salvia, A. y otros, 2005, p. 27 y 28)

Aun cuando, ciertamente, hay una divergencia en lo concerniente a competencias y resultados educativos entre personas de diferentes entornos socioeconómicos, dicha brecha se amplía con mayor facilidad en los países donde impera la desigualdad, en la medida en que los miembros de familias desfavorecidas se esfuerzan por tener acceso a educación de calidad y se encuentran

inmersos en un ambiente colmado de obstrucciones. Esto implica grandes cantidades de potencial desperdiciado y una movilidad social abarrotada de escollos.

La inferencia que de aquí podemos extraer es que la educación, empleada competentemente, se instaure como un mecanismo que modera las discrepantes condiciones iniciales entre los habitantes de un país. A la inversa, minimizar el rol conciliador de esta herramienta y utilizarla de modo despótico puede promover una mayor polarización, dado que si el acceso a la educación de calidad no es universal ni imparcial solo beneficiará a unos pocos, constituyéndolos en individuos excepcionales, acto que, conjuntamente, condicionará y sellará el futuro de los excluidos. En algunos países, el subdesarrollo se encuentra tan arraigado, que muchos gobiernos populistas se complacen en anunciar el papel de la escuela como un entorno de alimentación infantil.

Nuevamente, la resolución de implementar las políticas correspondientes está en manos de los funcionarios públicos, quienes, a su vez, se rigen por el aparato constitucional vigente. En un país desarrollado, percibirán como primacía servirse de la educación como instrumento adicional que encamina la nación hacia una mayor inclusión e igualdad de oportunidades para todos, mientras que en un país hundido en el subdesarrollo, los recursos educativos serán derrochados, usados para enriquecer ilícitamente a unos pocos, mediante la sobrefacturación de las obras y distribuyendo lo mínimo que requiere subyugar a las escuelas como meros comedores. La corrupción y malversación de fondos públicos generan más desigualdad porque los réditos son apropiados por unos pocos, dejando desprotegidos a los sectores más carenciados. Las instituciones en estos estados no emiten estímulos para la eficiencia, el control y castigo para los corruptos, sino que más bien proyectan un costo nulo para los que operan gobernados por conductas oportunistas.

De modo que los individuos más vulnerables que se encuentran sumidos en la pobreza, si no disponen de igualdad de oportunidades porque la ineptitud del aparato institucional se la deniega, y los sume en la exclusión social, persistirán en esa situación donde reina la inmovilidad social. En definitiva, son las instituciones las que determinan cuán eficiente y equitativamente se asignan los recursos a los pobres y qué tan asequible es el acceso de estos actores sociales a su porción de recursos.

Por consiguiente, al primar una polarización del ingreso, habilitando el afianzamiento de grupos de elite influyentes, se divisa que este poder monopólico es el que de algún modo va dirigiendo el rumbo de los subsiguientes arreglos institucionales, visto que torcerán el sendero que transiten la evolución de las instituciones hacia políticas que les permitan perpetuarse en esa soberbia condición. Los agentes ricos usan su riqueza y poder político para modelar las instituciones

económicas en su favor. La desigualdad estimula la subversión institucional de los ricos, derivando en más desigualdad (Sonin, K., 2002). De hecho, la clave interpretativa más importante de este proceso no es sólo la propagación de la pobreza y la inequidad, sino también la forma en que las nuevas condiciones sociales van evolucionando, dando origen a conflictos y relaciones de fuerza socialmente diseminadas, siendo a su vez funcionales a una mayor concentración del poder económico y político en pocos actores (Salvia, A. y otros, 2005).

Por el contrario, una distribución equitativa del ingreso resulta un terreno fértil para buenas instituciones, ya que el poder y los recursos se hallan ampliamente diseminados, lo cual dispone una mayor representatividad por parte de quienes elaboran y ejecutan políticas quienes, a su vez, se enfrentan a una sociedad instruida, letrada, políticamente activa, capaz de generar la presión suficiente para conquistar la implementación de políticas eficientes que enriquezcan y fortalezcan la actual estructura institucional.

Finalmente, las instituciones, debido al complejo entretejido que se ramifica hacia todas las áreas de la economía, heredan una ubicuidad que las capacita a ejercer una influencia importante sobre numerosas variables, las cuales desencadenan una serie de efectos resonantes sobre ellas mismas y una subsiguiente repercusión sobre el marco institucional, lo cual denota la interconexión y una fluida retroalimentación.

2. Las Instituciones en los países nórdicos y Argentina

Con el objeto de visualizar el desarrollo de una nación, se sabe que tomar al PBI como único indicador reflejaría una realidad sumamente parcial. A partir de esta proposición, muchos autores realizan sucesivos estudios para encontrar un indicador que ilustre, del modo más real posible, un contexto determinado.

Es en esta situación cuando nos podemos preguntar ¿qué países son aquellos que más se ajustarían a esta realidad tan codiciada? Este camino del desarrollo económico, cuya incumbencia es definitivamente más abarcativa que el crecimiento económico –incorporando elementos vinculados a la calidad social, política, cultural, medioambiental y demás esferas que configuran el desenvolvimiento saludable de los ciudadanos – se advierte en cuantiosos países ¿en qué parte del mundo, la población en general, sin importar su condición social, ha tenido la oportunidad de desarrollar al máximo sus potenciales, estando inmersos en una sociedad que aboga por la igualdad y por un Estado omnipresente, capaz de sosegar cualquier indicio de desavenencia social?

En este sentido, cuando indagamos en esta temática, cada vez con más frecuencia nuestras miradas se concentran en los países nórdicos, ya que con mucha asiduidad encabezan las listas de los estados donde se avizora una alta calidad de vida para sus habitantes. Respaldados con resultados empíricos, estos países han conseguido cumplir con importantes objetivos sociales. Como si esto fuera poco, dichas metas fueron acopladas a un desempeño económico muy satisfactorio, en términos de empleo, productividad y PBI per cápita. Al mismo tiempo, predomina el balance macroeconómico, junto con cuentas públicas robustas. Se suele hablar de un modelo nórdico exitoso porque predomina una condición prácticamente incompatible para la mayoría de los países: eficiencia económica y equidad social.

Estudiosos tales como economistas, sociólogos, politólogos, ensayistas, y demás eruditos en la materia, destacan la avenencia imperante en los países nórdicos, donde se conjugan un satisfactorio desempeño económico, alta presión fiscal y sistemas de protección social equitativos y de calidad, yuxtapuestos con sindicatos fuertes. Aun cuando existen ciertas pérdidas de eficiencia, provocadas por algunas características del modelo, se constituyen factores que compensan esos costos asumidos.

Dichos factores los podemos agrupar en tres categorías. En primer lugar, tenemos los exógenos al sistema económico como ubicación geográfica, clima, recursos naturales, religión, etc. En segundo lugar, elementos institucionales vinculados al sistema económico, tales como libertad en el terreno político y ausencia de corrupción, derechos de propiedad bien definidos, un sistema judicial fidedigno y educación y salud de calidad. Finalmente, factores que se instauran como un corolario de las políticas económicas implementadas, entre ellas, apertura al comercio y movilidad de factores, infraestructura óptima para el transporte y la comunicación, y un sistema impositivo propicio a la oferta de trabajo, la acumulación y el espíritu empresarial. Muchos de los factores benéficos que emanan del modelo nórdico surgen debido a las características particulares que presenta el gasto público. Gran parte del mismo es destinado a salud, educación, infraestructura, investigación y políticas de mercado activas.

2.1. El Estado de bienestar: Características genéricas en los países nórdicos

Esta clase de Estado – omnipresente, cuya voluntad es proporcionar bienes públicos de calidad, promover la actividad económica, el enforcement de los contratos, intervenir activamente para atenuar la desigualdad entre sus súbditos, fomentar la justicia independiente, sustentada en un sistema de pesos y contrapesos – por un lado, perentoriamente, debe estar escoltado por un alto nivel de confianza y total ausencia de corrupción, puesto que, de este modo, obtendrá suficiente respaldo público que a su vez, habilita la subsistencia de un sector público de estas dimensiones. Por el otro, debe sustentarse mediante una alta presión fiscal que, si bien es desventajoso para la actividad económica, dicho efecto puede ser moderado, en tanto y en cuanto el gasto público impulse el empleo y el crecimiento y siempre que las prestaciones provenientes de los sistemas de transferencia se correspondan con la adhesión al mercado de trabajo.

Otro rasgo distintivo de este Estado benefactor es que, en conjunción con las instituciones del mercado de trabajo, tiene un rol preponderante en lo concerniente a la distribución de riesgos por medio de mecanismos colectivos, esto es, implementando instituciones coherentes con proteger al desempleado, resguardar al empleo regular, regularizar el empleo temporario y los despidos colectivos; al mismo tiempo que reglamentar el poder de los sindicatos y el sistema impositivo. Entonces, ante la existencia de riesgos tales como perder el trabajo o percatarse de que las habilidades propias se hallan obsoletas, el proceder del Estado es entretejer una serie de

instituciones que contengan al individuo en su actual empleo y asista a aquel sin ocupación, para que su condición desfavorable no lo encauce a una exclusión social definitiva.

En simples palabras, las instituciones del mercado laboral nórdico son asumidas como una tendencia hacia la distribución de riesgos, debido a la implementación de políticas como alta sindicalización, negociación salarial coordinada que apunta a reducir la dispersión salarial, beneficios de desempleo considerablemente generosos, políticas activas de mercado del trabajo – que incluyen una serie de medidas para la capacitación y la creación de empleos.

En resumen, los países nórdicos son fieles representantes de lo que conocemos como Estado de Bienestar: alta presión impositiva, sistemas de protección y seguridad social con amplias coberturas. Estas cualidades que cimientan instituciones sumamente inclusivas y universales, visto que todos los ciudadanos tienen, como una cuestión de derecho legal, ciertos derechos en el caso del surgimiento de infortunios como enfermedad, invalidez o desempleo.

2.2. La esencia de su factibilidad en los países nórdicos

En el presente trabajo, hemos sugerido que el entramado de instituciones que constituyen la fortaleza y el equilibrio en un país no puede extrapolarse en otros, buscando reproducir resultados análogos. Seleccionar tajantemente el conjunto de instituciones a repetir, con seguridad, provocará un rebrote de incompatibilidad entre las instituciones a instaurar y las vigentes, autóctonas, de la sociedad en cuestión. Esto se origina porque la condición natural, propia de un determinado grupo de personas, puede favorecer ciertas reglas, que no necesariamente serían apadrinadas con idéntico nivel de aceptación por otro grupo – exhibiendo un nivel de rendimiento idéntico.

El desarrollo de la historia de los países nórdicos ha forjado estados no muy bastos – ni en superficie, ya que el más grande de ellos, Suecia, es la sexta parte de la Argentina, ni en cantidad de habitantes, porque ese mismo país, a pesar de ser el más numeroso, evidencia solo la cuarta parte de la población total del nuestro – pero sí étnicamente homogéneos. Según Andersen, T. M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H. T. & Vartiainen, J. (2007) esta última propicia el surgimiento de la confianza, ingrediente clave en una sociedad capitalista que, al mismo tiempo, acrecienta la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas. De hecho, un dato fuera de discusión es que el nivel de confianza en los países nórdicos es uno de los más elevados del

mundo⁵. Estos altos niveles de confianza armonizan con bajo grado de corrupción⁶, circunstancia indispensable para la confianza en las autoridades y la aceptabilidad de las políticas redistributivas.

Las encuestas revelan que los países nórdicos tienen una actuación impoluta si de niveles de corrupción se trata, como lo demuestra la figura 2:

Figura 2. Índice de Percepción de Corrupción (2014)



Fuente: Transparency International.

Este índice lo confecciona Transparencia Internacional desde el año 1995 y mide en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas.

Sobre un total de 175, los países nórdicos encabezan la lista como los estados menos corruptos. El promedio mundial y de Latinoamérica es de 43 y 45 puntos respectivamente, lo cual demuestra que Argentina está muy por debajo del promedio mundial e incluso del promedio de la región, con 34 puntos. Como un dato a tener en cuenta, los países de la región con mejor posición son Uruguay y Chile, ambos en el puesto 21, con 73 puntos.

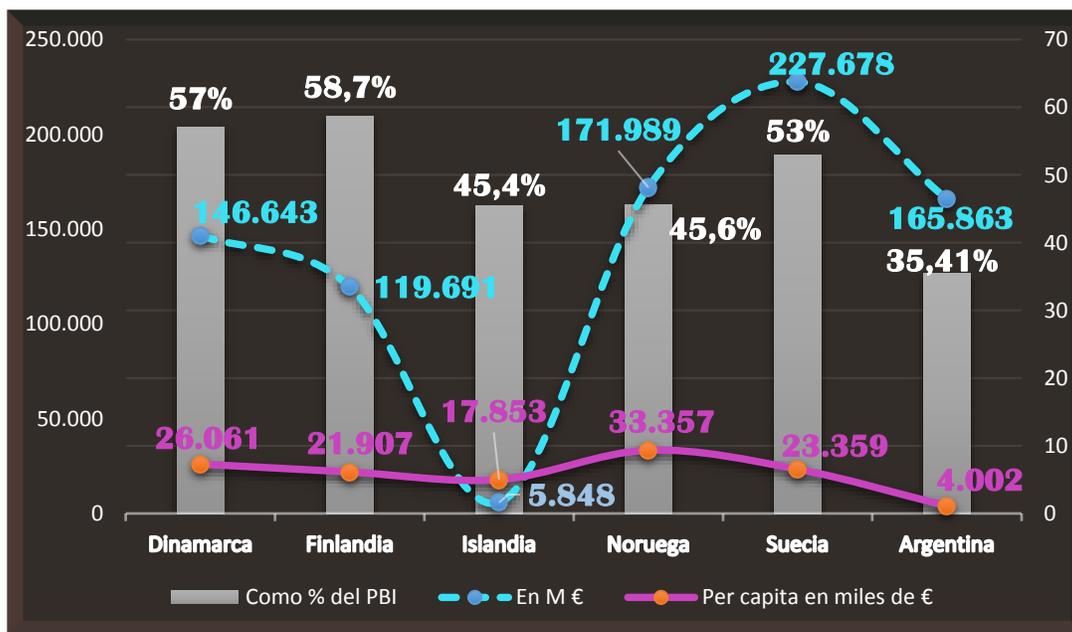
⁵ Un informe de OCDEiLibrary revela un listado de 43 países ordenados de acuerdo al Nivel de Confianza en el Gobierno Nacional en el año 2012. Las posiciones expuestas por los países objeto de estudio son: Noruega, puesto 3; Suecia, puesto 4; Finlandia, puesto 6; Dinamarca, puesto 9; Islandia, puesto 22; Argentina, puesto 43.

⁶ Entendida como el abuso del poder encomendado para beneficio personal.

2.2.1. Dimensiones del Estado

En segundo lugar, una cuestión que no podemos dejar de mencionar es la del sector público y su considerable tamaño en los países nórdicos: el gasto público per cápita promedio es de €24.507. La presión tributaria es elevada, 51,94% del PBI, en promedio. Un 14,3% de los recursos obtenidos en promedio se destinan a educación y otro 15,4% a salud. Mientras que para la Argentina, la presión fiscal es ligeramente inferior al 40% (35,41%) y del total de lo recaudado 15,06% se destina a educación y un 31,75% a salud. Argentina parece diferir respecto a los nórdicos en lo referente al gasto público per cápita, siendo éste una sexta parte del promedio de los aquellos; al mismo tiempo que, el gasto público respecto del PBI, es 15 puntos porcentuales inferior a la media de dichos países europeos.

Figura 3. Gasto público 2014: En Millones de €, per cápita y como porcentaje del PBI



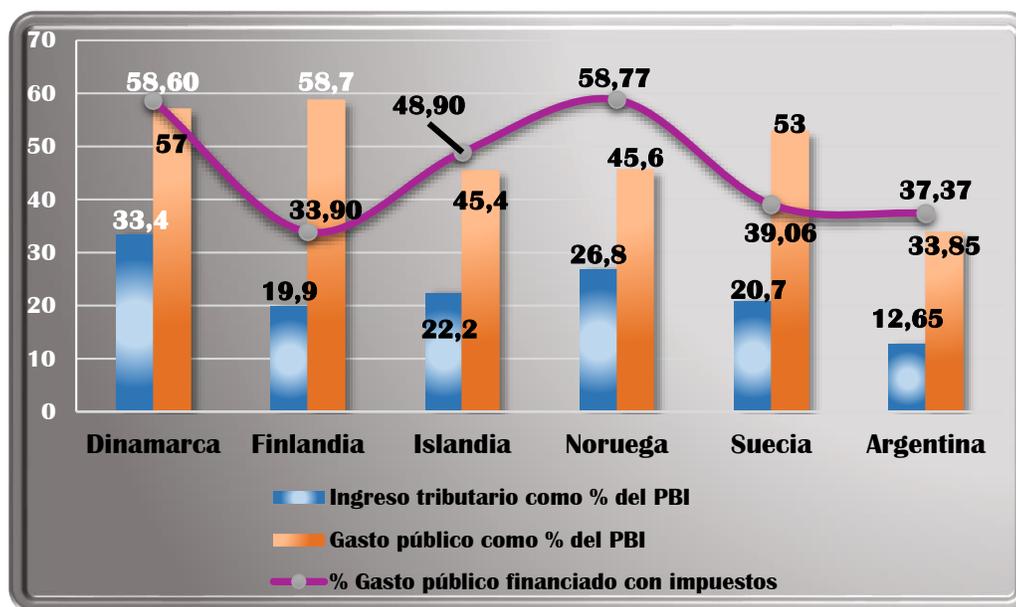
Fuente: Datosmacro.

También podemos mencionar a la presión tributaria, un indicador que manifiesta cierta relación con el nivel de gasto público de un país. Un creciente tamaño del Estado debe ser financiado por alguna vía, siendo los tributos una de las principales. La presión fiscal relaciona los ingresos

tributarios de una economía y el PBI, lo cual resulta interesante, puesto que permite medir la intensidad con la que un país grava a sus contribuyentes a través de tasas impositivas. A su vez, la relación entre ambos, presión fiscal y gasto público como porcentaje del PBI, enseña qué proporción del gasto público se financia mediante la recaudación de impuestos a la sociedad.

Si observamos la figura 4, el país con mayor gasto público es Finlandia (58,7% del PBI), mientras que el país con mayor carga fiscal es Dinamarca (33,4%). Finalmente, Noruega es aquel que utiliza en mayor proporción (58,77%) los recursos tributarios para financiar el gasto público. Por su parte, Argentina tiene el gasto público en relación al PBI más bajo entre este grupo de países seleccionados (33,85%). Análogamente, el ingreso tributario en proporción al PBI, es el más bajo (12,65%), y el porcentaje de gasto público financiado con impuestos, es también, el más bajo (33,85%).

Figura 4. Gasto público e ingreso tributario como porcentaje del PBI. Países nórdicos vs. Argentina (2012)



Fuente: Banco Mundial (BM). Datos Macro y Presupuesto 2012 elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Este gráfico no pregona la supremacía de un estado frente a los otros, solo porque tenga mayor gasto público, menor presión fiscal o porque el gasto se costee con más o menos impuestos. La razonabilidad de un determinado nivel de carga tributaria reside en la calidad y la cantidad de los

bienes y servicios públicos que brinda el Estado a lo largo del tiempo. Esto, sumado a la valoración que tenga la sociedad acerca de estos y si, según su percepción, se corresponden con el nivel de presión tributaria.

Un informe de IDESA (2014) exterioriza a la Argentina como el país con mayor incremento del gasto público en proporción al PBI a nivel mundial, un incremento de 15 puntos porcentuales respecto del PBI, considerando estos últimos años 2006-2013⁷. De este modo, confronta a la Argentina con los países desarrollados, donde se registró un incremento de 3 puntos porcentuales del PBI (de 39% a 42% del PBI) y luego, con Latinoamérica, que pasó del 30% al 35% del PBI, es decir, un alza en 5 puntos porcentuales. Análogamente, un trabajo realizado por el IARAF para el período 1990-2013, demuestra que el país en el mundo con mayor crecimiento en la presión tributaria medido respecto del PBI es la Argentina (casi 20 puntos porcentuales). Mientras que en los países de la OCDE, el crecimiento fue de 1,9 puntos porcentuales y en Latinoamérica y el Caribe de 6,9 puntos porcentuales⁸.

No obstante, estos indicadores hay que complementarlos con otros datos, con el objeto de arribar a un corolario diligente. En los países del primer mundo, especialmente los nórdicos, el Estado brinda servicios cuya impronta es la excelencia: las escuelas públicas, el sistema de salud, el transporte público, la policía y la justicia trabajan con altos estándares de profesionalismo y calidad. Precisamente, los ciudadanos enfrentan una cuña tributaria importante pero son recompensados con buenos servicios estatales.

Por otro lado, en la Argentina se pagan altos impuestos respecto de la retribución otorgada: las familias deben apelar a escuelas privadas – se trata de un servicio de baja calidad educativa, con ausentismo de los docentes, manifestándose como un sistema donde dejó de primar, al menos parcialmente, la noción de premios y castigos, permitiendo pasar de grado a aquellos alumnos que, evidentemente, no cumplen con las exigencias impartidas, y a esto se suman los incontables paros docentes que se traducen en días sin clases –, medicina prepaga, automóvil particular y seguridad privada. Como la recaudación récord de impuestos no alcanza para financiar el impresionante crecimiento del gasto público, se cae entonces en la emisión monetaria, la inflación, la inestabilidad cambiaria y el creciente endeudamiento, cuestiones que escapan a los fines de este trabajo, pero que es necesario mencionar, ya que impactan sobre el bienestar general de la población.

2.2.2. Recaudación tributaria: Impacto sobre el bienestar

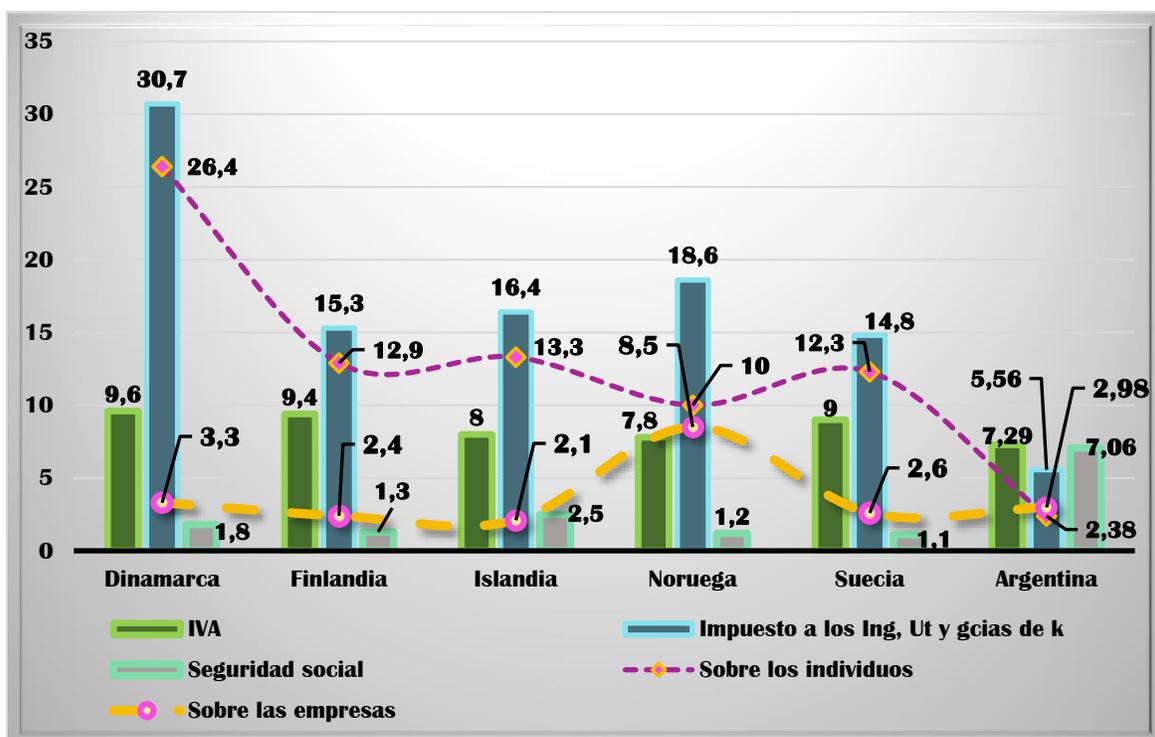
⁷ Ver gráfico 1 del Anexo.

⁸ Ver gráfico 2 del Anexo.

Teniendo en cuenta el concepto de bienestar, es fundamental analizar también cómo se componen las cifras de recaudación tributaria. En los países nórdicos, gran parte de la recaudación proviene de impuestos progresivos que tienen en cuenta los ingresos de las personas y las empresas. En la Argentina el tributo que más recauda es el IVA, que se cobra a todos por igual, sin considerar su ingreso. Esto puede observarse en la figura 5, donde los países nórdicos exhiben que, del total de los impuestos recolectados como proporción del PBI, en promedio un 19,16% corresponde a impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital⁹ (de ellos un 3,78% se refiere a las empresas y un 14,98% a las personas individuales, entre otros); mientras que, solo el 8,76% en promedio de lo recaudado se vincula al IVA y el 1,58% a la seguridad social. Para la Argentina, el panorama es totalmente el opuesto: los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital aportan solo el 5,56% en relación al PBI (siendo un 2,98% para las empresas y un 2,38% para las personas). A su vez, la mayor participación es la del IVA con el 7,29%, seguida de los impuestos sobre la seguridad social, con un 7,06%.

⁹ Categoría 1000, correspondiente a la metodología de la OCDE, organismo que clasifica los impuestos según la base sobre la que recaen, en este caso, renta, utilidades y ganancias del capital tanto de empresas como individuos particulares.

Figura 5. Estructura impositiva como porcentaje del PBI. Países nórdicos vs. Argentina (2013)



Fuente: OECD.Stat

Tanto los países nórdicos como Argentina presentan un comportamiento conforme a la región a la cual pertenecen, si nos referimos a impuestos cobrados sobre empresas e individuos. Puntualmente, un informe presentado por el BID en 2012 ratifica los datos especificados en el grafico anterior. Los países de la zona euro, Latinoamérica y demás naciones de renta media tienen impuestos sobre las empresas que rondan el 3,8% en relación al PBI.

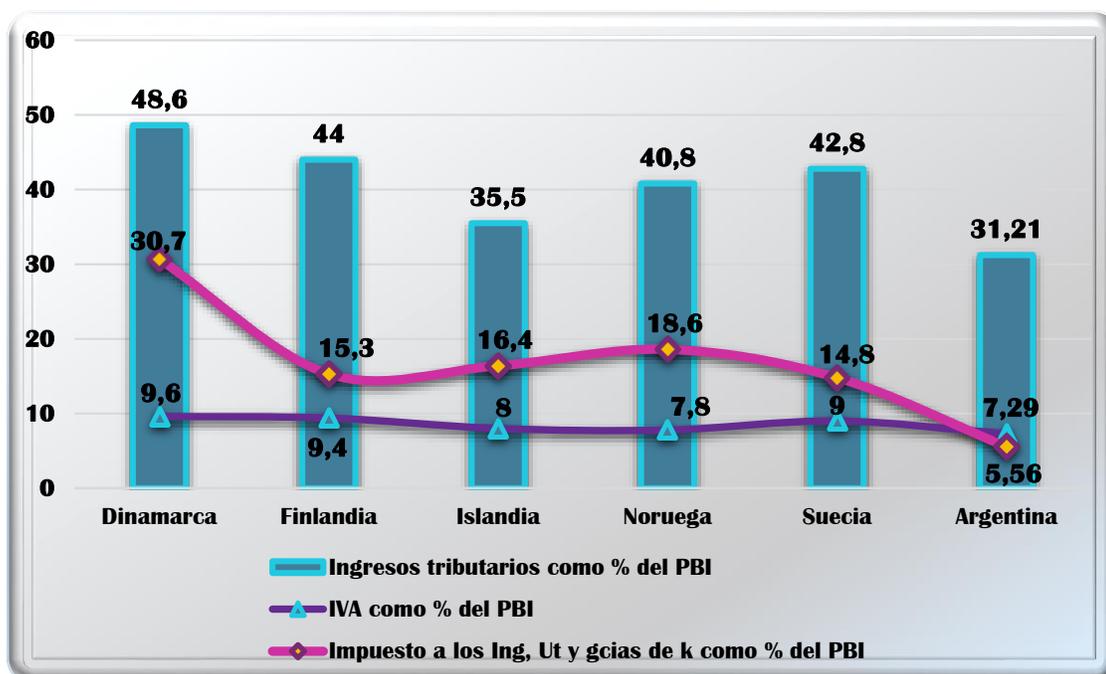
No obstante, esta semejanza desaparece cuando entran en escena los impuestos sobre las personas: la zona euro ostenta casi un 9% como proporción del PBI, Latinoamérica casi un 2% y el resto de los países de renta media cerca del 3%¹⁰.

Si queremos contemplar de un modo más conciso la cuestión impuestos regresivos y progresivos, contamos con la ilustración provista por la figura 6. Dejando de lado las particularidades de cada país, el corolario más incontrovertible es que el impuesto que más contribuye a las arcas del Estado

¹⁰ Ver gráfico 3 del Anexo.

argentino es el IVA (7,29% del PBI); mientras que, un impuesto progresivo, como lo es aquel sobre los ingresos, utilidades y ganancias de capital, aportan un 23,73% menos, solo el 5,56% del PBI.

Figura 6. Composición de ingresos tributarios, entre impuestos progresivos y regresivos como porcentaje del PBI. Países nórdicos vs. Argentina (2013)



Fuente: OECD.Stat.

La otra cara de la moneda sería Dinamarca, donde los impuestos de la categoría 1000 (OCDE)¹¹ aportan un 30,7% en relación al PBI. Por su parte, el IVA colabora con menos de la tercera parte de dicho impuesto progresivo, solo un 9,6% como proporción del PBI. En simples palabras, no necesariamente el problema es que en Argentina es elevada la participación de los impuestos regresivos. Un veredicto más minucioso sería afirmar que impuestos progresivos, por ejemplo, categoría 1000 (OCDE) son excesivamente bajos (casi una cuarta parte) en relación a la contribución que hacen en los países nórdicos.

Desde otra perspectiva, podemos mencionar el trabajo de la CEPAL “Evasión y equidad en América Latina”, donde compara por regiones – siendo Latinoamérica y los países de la OCDE las

¹¹ Ver listado completo en Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe (OFILAC): Estadísticas tributarias de América Latina.

que nos competen – la estructura de la carga tributaria, clasificándola en impuestos directos, indirectos y cargas sociales. Las mayores diferencias entre ambas regiones se verifican en los impuestos directos, donde en la OCDE representa el triple (15,3% y 5,6% como porcentaje del PBI) y en las cargas sociales, con la misma disparidad (9,2% y 3% en relación al PBI).

Nuevamente, queda manifiesto que en la mayoría de los países europeos se esboza una estructura de carga tributaria coherente con el objetivo de todo estado: buscar aplacar las desigualdades que se cimientan domésticamente, puesto que el 15,3% de sus recursos proviene de carga tributaria directa, gravando directamente las fuentes de riqueza, propiedad o renta.

En cambio, los impuestos indirectos – aquellos que no afectan de manera inmediata los ingresos de un contribuyente sino que el impacto recae sobre el costo de algún producto o mercancía – aportan un 26,14% menos en relación al PBI, un 11,3%. Lo opuesto ocurre en Latinoamérica, y Argentina no es la excepción, donde existe supremacía absoluta de los impuestos indirectos, 9,6% contra un 5,6% de carga tributaria directa. Consecuentemente, si los gobiernos de la región anhelan mayor igualdad entre sus habitantes, uno de los ajustes a realizar sería implementar tributos que apunten a la capacidad contributiva individual, y no a gravar determinado producto, consumido por pobres o ricos indistintamente.

2.2.3. Mercado de trabajo

En tercer lugar, un aspecto fundamental en el modelo nórdico es la sensatez para reconocer que a mayor nivel de ocupación se prolonga la sustentabilidad del modelo, y de este modo, actuar en consecuencia. La razón es sencilla: aquellos fuera del mercado laboral adquieren el derecho a alguna clase de ingreso por transferencia, mientras que solo aquellos con trabajo son los que financian el estado de bienestar. El empleo productivo deberá ser lo suficientemente alto como para generar los ingresos y la base tributaria necesaria para costear los gastos públicos, incluyendo todos los servicios sociales y pensiones ofrecidos por el estado de bienestar. El equilibrio financiero se verá socavado si son relativamente pocos los trabajadores activos. Finalmente, un modelo de bienestar que otorga gran variedad de bienes y servicios (financiados con impuestos) tiene necesariamente que depender de un alto nivel de empleo.

En Argentina, también es notoria la necesidad de un estado presente, ya que cuestiones como el desempleo, la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y las malas condiciones laborales en algunos segmentos del mercado de trabajo generan una presión continua para la adopción de intervenciones de políticas públicas, las cuales veremos más detenidamente en las

páginas subsiguientes. Aún en un contexto de baja informalidad y desempleo, las políticas de mercado de trabajo son necesarias para acompañar las transformaciones que el mercado laboral requiere en busca de optimizar los niveles de productividad de la fuerza de trabajo.

El vocablo “trabajo” trasciende la simple noción de realizar algún tipo de actividad a cambio de una remuneración pactada; se erige como fuente de bienestar e integración social. Por lo tanto, las sociedades modernas han fijado como valor universal el derecho de las personas a sostener y desarrollar su vida a través de un empleo estable y de calidad. Por consiguiente, visto que el trabajo influye en todas las esferas de la vida del individuo, forjando y expandiendo los confines de su desarrollo humano personal, el trabajo debe ser materia de protección y regulación por parte de los estados. Asimismo, la Organización Internacional de Trabajo (1999) ha planteado la existencia de umbrales mínimos para alcanzar un trabajo decente (estable y de calidad), extendiendo la norma más allá del empleo asalariado (Salvia, A. y otros, 2005).

Anteriormente, comentamos que los países nórdicos actúan en consecuencia, es decir, tienen un objetivo y, acto seguido, acogen medidas que les permitan acercarse al mismo. En este sentido, las políticas en lo referente al mercado laboral se diferencian de las del resto de los países por su alta efectividad. Entre ellas podemos destacar:

2.2.3.1. Modelo de Flexiseguridad

Los dos modelos de empleo básicos son el flexible y el proteccionista. El primero, establece poca o ninguna protección por parte del Estado al trabajador en caso de despido. No hay indemnización de la empresa ni subsidio de paro posterior, algo que a largo plazo crea graves desigualdades sociales. Como contrapartida, los impuestos, tanto para particulares como para empresas, son más bajos ya que hay gastos que el estado no tiene que afrontar por cuanto, en teoría, el dinamismo económico debería ser mayor. En el otro extremo, el modelo proteccionista promueve la defensa del trabajador con altas indemnizaciones por despido y extensas coberturas por desempleo. La desventaja de este modelo es que se asiste con impuestos altos y, probablemente, ralentice el crecimiento al no haber demasiada movilidad laboral.

En consecuencia, ambos modelos, aplicados tajantemente, serán ineficientes y perjudiciales para la sociedad en su conjunto. Con el transcurso del tiempo, a base de ajustes consecutivos sobre el mercado de trabajo, los países nórdicos, así como algún otro europeo, caso de los Países Bajos, han acabado desarrollando el genuino modelo de la flexiseguridad.

En simples palabras, la flexiseguridad es un punto medio entre los dos conceptos tradicionales, consiguiendo la conciliación de dos beneficios que parecían irreconciliables: protecciones sociales para los trabajadores y niveles elevados de eficiencia y competitividad, promotores del crecimiento de las empresas. En este modelo, la contratación y despido de trabajadores es gratuita, pero a la hora de proteger al trabajador, el Estado le proporciona un subsidio sustancioso para que no vea muy mermada su capacidad de compra y, al mismo tiempo, fomenta la instrucción del trabajador y la adquisición de nuevas competencias laborales, a fin de impulsar una reinserción rápida en el mercado laboral y en un puesto de calidad. En consecuencia, para que este sistema funcione de manera correcta, deben estar perfectamente articulados los tres pilares del mercado de trabajo: flexibilidad, protección y formación.

2.2.3.2. Políticas activas de mercado de trabajo (ALMP, por sus siglas en inglés)

Neffa J. C. (Dir.), Brown, B. y Battistuzzi, A. (colab.) (2011) establecen que:

“La política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo y a favorecer la formación profesional y la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo (Freyssinet, 2003 y 2004)”.

Según el uso frecuente de la OCDE, podemos clasificar las políticas de empleo en activas y pasivas. Aquellas, denotan una perspectiva de largo plazo, dado que actúan sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo; se proponen reducir el desempleo haciendo frente a las causas estructurales, generando nuevos empleos, mientras que las últimas operan en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos, procurando combatir el desempleo mediante la reducción de la oferta de fuerza de trabajo y proporcionando subsidios a los desempleados. Cuán provechosas serán estas políticas, afirma Neffa, J. C. (Dir.), y otros (2011), dependerá de una coherente combinación y coordinación de ambas categorías, para al mismo tiempo combatir el desempleo y el subempleo demandante, generar nuevos empleos netos, estables y de calidad y proteger a los desocupados con subsidios y acceso a la seguridad social, con el objetivo de que éstos no terminen consagrándose en un ambiente precario ni de exclusión social permanente.

En la mayoría de los organismos internacionales, las políticas activas se comienzan a pensar como relevantes no muchas décadas atrás. Esta perspectiva de pasar de políticas pasivas de empleo a

políticas activas se presenta como un cambio de paradigma que pone el acento en los problemas de empleabilidad de los desocupados más que en las dinámicas macroeconómicas.

Las políticas activas de mercado de trabajo (en adelante, ALMP) son numerosas y varían de un país a otro. Básicamente, se vinculan a programas para la creación de empleo en el sector público, subsidios salariales por contrataciones en el sector privado, proyectos de capacitación y asistencia en la búsqueda de empleo.

El principal argumento para implementar las ALMP es que el mercado falla: sin intervención no habría equilibrio entre oferta y demanda de trabajo. Esto se debe a la falta de transparencia entre los diversos mercados, una posible estructura rígida en los salarios y un bajo nivel de inversión en lo concerniente al empleo (Greve, B., 2012).

Los países nórdicos descansan en estos fundamentos, y eso lo demuestran en el alto grado de intervención del Estado en todo aspecto referente al individuo. En este caso, implementan políticas activas de empleo, y tal instauración ha revelado sus frutos. Puntualmente, la reincorporación de los desempleados al mercado laboral es imperiosa, lo que muestra que ponen a su disposición servicios de empleo eficaces, incitaciones para reencontrar un empleo y formaciones, incluso de larga duración, cuando se quiere reconvertir totalmente a las personas. Esta política permite a los individuos evitar la degradación de sus competencias y fomenta la reinserción.

Estos son algunos ejemplos del funcionamiento en materia de políticas de empleo:

-  Dotar de más recursos humanos y financieros a las agencias encargadas de colocar a los desempleados, por ejemplo, del número adecuado de consejeros competentes para comunicarse con los usuarios, logrando así un asesoramiento personalizado de búsqueda de empleo, a través de entrevistas regulares y el desarrollo de un único referente.
-  Favorecer la creación de lazos estrechos entre las empresas y las agencias encargadas de la colocación de los parados.
-  Buscar más eficacia, articulación y un mejor reparto de las responsabilidades entre las siguientes tres áreas: colocación, indemnización y formación.
-  La puesta en marcha de un sistema de formación continua más centrado en la reconversión y que tenga en cuenta el bajo interés de ciertos trabajadores por la formación.

- ✎ La lógica de obligación recíproca de estos dispositivos para que el parado que recibe una prestación y unos servicios de calidad se comprometa a buscar activamente un empleo, es decir, reforzar el control ejercido sobre la búsqueda de empleo de los parados.
- ✎ Asignación de prestaciones elevadas, durante el periodo de búsqueda de empleo, proporcionales a sus ingresos (el 80% del último salario), distribuidos durante un largo periodo (hasta cuatro años).

Para algunas personas, las políticas activas deben estar combinadas con el ofrecimiento, por parte de una institución, del cuidado de niños, la adaptación del lugar de trabajo o medidas en lo referente a la salud, a fin de expandir el conjunto de oportunidades de empleo disponibles.

Según los datos proporcionados por Duell, N., Singh, S. & Tergeist P. (2009), el gasto público destinado a programas del mercado de trabajo, como porcentaje del PBI, tanto para medidas activas – comprende centros de empleo, una amplia gama de políticas destinadas a mejorar el acceso de los desempleados al mercado de trabajo, formación relacionada con el trabajo, mediante colocación de empleo privado o público– como pasivas – gastos en transferencias de ingresos y pensiones –, en Noruega fue del 1,08% (2006), en Dinamarca del 4,5% (2004) y en Finlandia 2,5% (2006) y Suecia del 2,3 % (2006). También, Grubb, D., Singh, S & Tergeist, P. (2009) indagaron en esta temática, comparando Irlanda con los países nórdicos, revelando una notable diferencia en favor de estos últimos. El gasto en medidas activas y pasivas en los países nórdicos en promedio en 2006, como porcentaje del PBI, fue 1,17% (contra 0,59% de Irlanda) y 1,45% (Irlanda, 0,86%) respectivamente.

2.2.3.3. Servicios públicos de empleo (Public Employment Services)

Se refiere a los centros de empleo que ayudan a los desempleados a mejorar sus esfuerzos de búsqueda de trabajo, mediante la difusión de información sobre vacantes y proporcionando asistencia en lo concerniente a entrevistas laborales y la confección del currículum vitae. Los servicios públicos de empleo tienen distintas características: búsqueda de empleo, bolsas de trabajo, capacitación, etc., todas ellas adiestradas para sembrar una cohesión entre todos los elementos de las políticas orientadas al mercado de trabajo.

Los desempleados enfrentan una realidad que no depende únicamente de su motivación para buscar empleo y las habilidades y competencias incorporadas, sino también de la demanda vigente que tiene el mercado de esas habilidades y competencias. En otras palabras, las oportunidades de

empleo para aquellos que se encuentran desocupados se corresponden, en gran manera, con la salud que goce la economía en ese momento.

Los servicios de empleo público tienen un rol trascendental en asegurar a sus usuarios el acceso a una amplia gama de oportunidades de empleo y en promover el funcionamiento eficaz del mercado de trabajo. Ofician como un enlace entre quienes buscan empleo y los empleadores. Por otro lado, es importante mencionar que, para contribuir al diseño y aplicación de sistemas de servicios públicos de empleo competentes, resultan fundamentales dos acciones: monitoreo y evaluación. Así, los sistemas de SPE deben tener un esquema de seguimiento de los beneficiarios para evaluar la afectividad del servicio.

Ilación que se vincula a Graversen, B. K, & Van Ours, J. C. (2006), quienes realizaron una investigación de cómo los programas de búsqueda de empleo y formación complementaria pueden contribuir a encontrar una ocupación más rápido. El análisis se basó en información obtenida de un experimento de campo efectuado en Dinamarca. El programa de tratamiento consistía en un curso de búsqueda de empleo intensivo, con una duración de dos semanas. Luego, los desempleados debían asistir a encuentros establecidos con el personal de las oficinas de servicios de empleo público, donde se les aconsejaba sobre búsqueda de estrategias y, asimismo, se monitoreaban sus esfuerzos. El principal resultado al que arribó es que el hecho de haber asignado a los individuos a dicho grupo de formación incrementó la tasa a la que encuentran empleo las personas en un 30% en promedio.

En definitiva, ¿cuál sería el motivo por el cual los países nórdicos han decidido implantar este conjunto de medidas en el mercado de trabajo? De acuerdo con Escudero, V. (2015), a partir de la década de los 90 cada vez era más incuestionable el creciente consenso en el mundo desarrollado acerca de la necesidad de aplicar medidas dinámicas para robustecer el lazo entre protección social, políticas de mercado de trabajo y empleo. Actualmente, dichas medidas constituyen herramientas importantes en la lucha contra el desempleo y, a su vez, apaciguan los desequilibrios del mercado de trabajo y contrarrestan rigideces y distorsiones. Por ello, el gasto en ALMP se mide en la mayoría de los países desarrollados y resulta fructífero monitorearlo y, simultáneamente, cotejarlo con cifras de desempleo.

De este modo, queda al descubierto el reconocimiento de que los gobiernos no pueden resolver la problemática del desempleo, de forma sostenida, únicamente utilizando como resolución expandir la demanda. Hace falta un conglomerado de medidas tendientes a subsanar el entretejido complejo que constituye el mercado de trabajo, mediante el asentamiento de programas de contención,

instrucción y acompañamiento del desocupado. Un monitoreo exhaustivo que dé cuenta de los potenciales orígenes de las contrariedades y apunte a rebatirlas. Y por otro lado, acompañar con estudios y demás investigaciones, capaces de revelar cifras útiles para la confección de estadísticas fieles que permitan tomar decisiones preventivas, para el caso de posibles amenazas, o bien, acentuadas, cuando se desee fortalecer alguna iniciativa fructífera.

2.2.3.4 Breve reseña del mercado de trabajo argentino actual y las políticas implementadas en el presente

Para ir concluyendo el apartado acerca del mercado de trabajo, veamos el caso puntual de Argentina. El antecedente normativo que atribuyó al Ministerio de Trabajo el desarrollo de políticas destinadas al fomento del empleo y capacitación laboral a nivel nacional es la Ley Nacional de Empleo del año 1991 (Ley N° 24.013). Esta norma crea el seguro de desempleo, establece la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo elabore programas de empleo destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral, así como programas de emergencia ocupacional en sectores productivos o regiones específicas, y establece la creación, a cargo del Ministerio de Trabajo, de una red de servicios de empleo, entre otras disposiciones vinculadas con políticas de mercado de trabajo. Para el financiamiento de estas medidas crea el Fondo Nacional del Empleo.

A consecuencia de la crisis de 2001, cuando el desempleo superaba el 20% y la pobreza el 50%, se implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (conocido como Plan Jefes), con un alto nivel de cobertura, con el objetivo esencial de dar respuesta a la emergencia y otorgar, en muy breve plazo, ingresos a la población más vulnerable.

A partir de un mejor contexto económico con recuperación de la actividad y la demanda de empleo, hacia fines de 2003 se puso en marcha el Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” con el cual, a través de un conjunto de políticas activas, se buscó promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados. Esta acción involucró el diseño y la ejecución de un conjunto de herramientas destinadas a fortalecer el entramado institucional. Los pilares actuales de este plan son: la Red de Servicios de Empleo y la Red de Formación Continua. Así, en este contexto, “las políticas pasivas implementadas durante la crisis evolucionaron hacia políticas activas, que acompañaron la creación de empleo genuino y productivo (Madoery, O., 2011)” (Organización Internacional del Trabajo, 2012).

Cabe destacar la perentoria correlación que debe imperar entre las políticas implementadas y el entorno vigente de un momento puntual. Esto es, mantener una sincronización incesante entre ambos elementos, adoptando nuevos ante cambios en el ambiente y desechando obsoletos ante el cese de algún inconveniente y/o existencia de una medida más fructífera. En un informe de la OIT (2012)¹² queda plasmado este concepto, puesto que, por un lado, tenemos la preeminencia de un periodo de “programas de empleo para paliar los efectos de la crisis de 2001-2002”, desde 2002 a 2007; y, por el otro, predomina la “reformulación del plan jefes y diseño de estrategias de activación como herramienta para generar trabajo decente” para el período que va de 2007 a 2011. Al mismo tiempo, se observa que en el primer período mencionado prevalece abrumadoramente el Plan Jefes, y que en el segundo período, este reinado merma en detrimento de los seguros de capacitación y empleo.

Es que, justamente, una vez dejada atrás la crisis, se deben elaborar nuevas políticas para consolidar los resultados provechosos. Siempre será de suma trascendencia brindar un acompañamiento sempiterno al desocupado, por ejemplo, mediante una Red de Servicios de Empleo, la cual podría asociarse al marco sugerido por la Iniciativa del Piso de Protección Social. En este sentido, se propone incluir a los servicios de empleo como parte de los servicios esenciales junto con la salud, la educación y el saneamiento. Esto permitiría otorgar un marco de reflexión para la búsqueda de mejores interacciones entre el sistema de protección social y las políticas de mercado de trabajo, además de ofrecer una vía para completar la salida y transiciones al trabajo formal desde los programas de alivio a la pobreza.

2.2.3.5 El mercado de trabajo en cifras para los países nórdicos y la Argentina

Finalmente, podemos recurrir a datos estadísticos para plasmar el desempeño de las políticas seleccionadas por los países nórdicos y la Argentina. En primer lugar, recordemos que en la actualidad en nuestro país resulta difícil hallar datos fidedignos acerca de varios indicadores. En consecuencia, tomando la información publicada por Eurostat para los países europeos mencionados, en conjunción con aquellos expuestos por el INDEC¹³ y la CEPAL¹⁴ – organismo que se basa en los datos del INDEC – llegaremos a la conclusión de que Argentina, en lo que a tasa de

¹² Ver gráfico 5 en el Anexo.

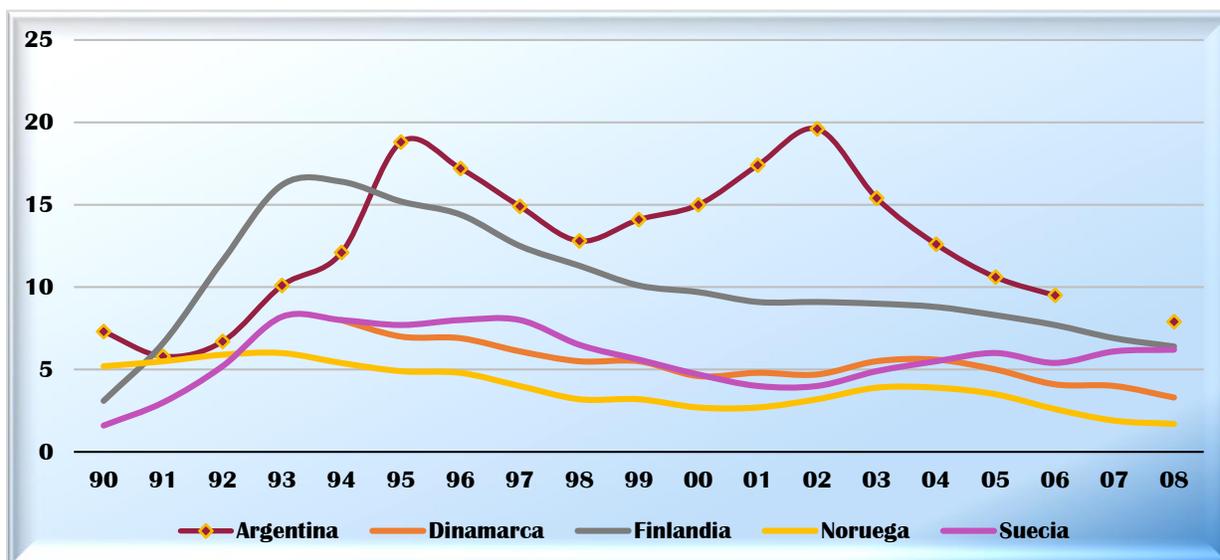
¹³ http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58

¹⁴ http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=ARG&idioma=spanish

desempleo respecta, para el período 2008-2014, es un país que revela un patrón semejante a los nórdicos, incluso, con números mejores que el promedio de los países de la OCDE¹⁵.

Visto que los datos arrojados por el INDEC son públicamente controvertidos, resulta acertado, incluir en la investigación otras fuentes. Por ejemplo, podemos mencionar la International Labour Organization (ILO), que con su base de datos propia publica información sobre la tasa de desempleo¹⁶, siendo el año 2008 el más cercano a nuestro presente. Con dichos datos, se elaboró el siguiente gráfico, donde se revela una diferencia notable entre ambos grupos de países, aun cuando, pareciera esbozarse una convergencia entre ellos al final del período considerado.

Figura 7. Tasa de desempleo para los países nórdicos y Argentina (1990-2008)



Nota: (*) Sin datos disponibles para Islandia (**) Sin datos disponibles para Argentina en 2007.

Fuente: Laborsta – Database of Labour Statistics (ILO)

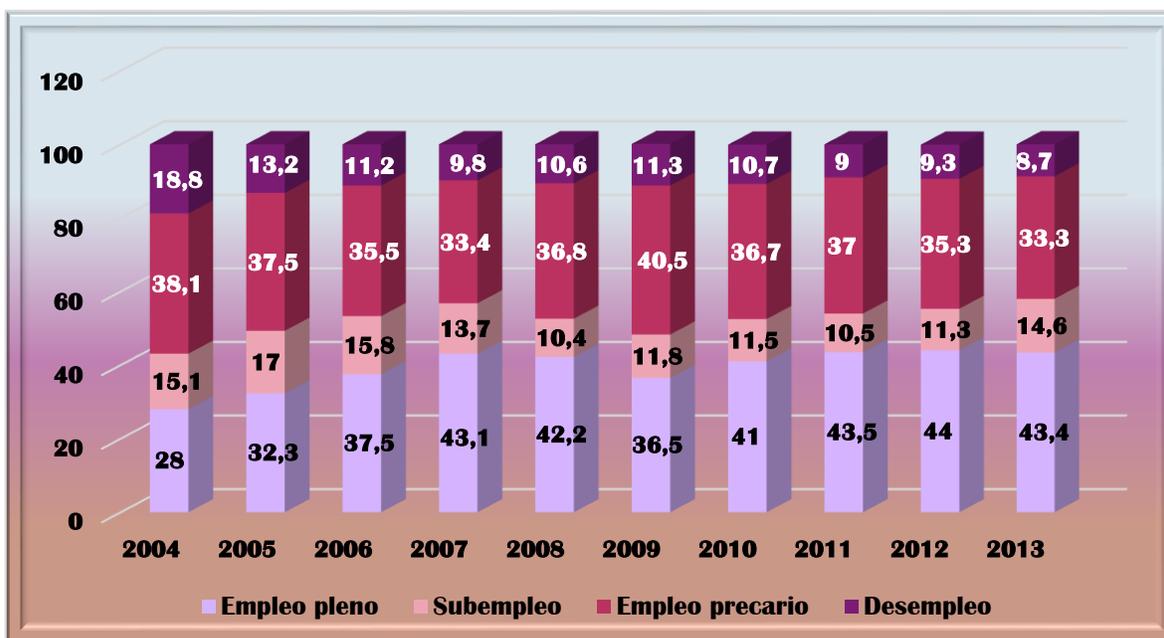
Para apreciar si esta convergencia se verifica en los años subsiguientes, podemos recurrir a los informes publicados por la Universidad Católica Argentina (UCA). Donza, E. (2014) en un informe para la UCA detalló la composición para la población económicamente activa en Argentina, entre el año 2004 y 2013. Por un lado, si consideramos los años extremos, se comprueba un corolario

¹⁵ Ver gráfico 6 del Anexo.

¹⁶ <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>

positivo, dado que el desempleo disminuyó un 54% y el empleo pleno aumentó un 55%. No obstante, el análisis no debe detenerse ahí, puesto que el empleo precario no solo, no disminuyó de modo significativo, sino que, sigue siendo elevado hacia 2013 (33,3% de la PEA).

Figura 8. Composición de la Población Económicamente Activa argentina, mayores de 18 años (2004-2013)

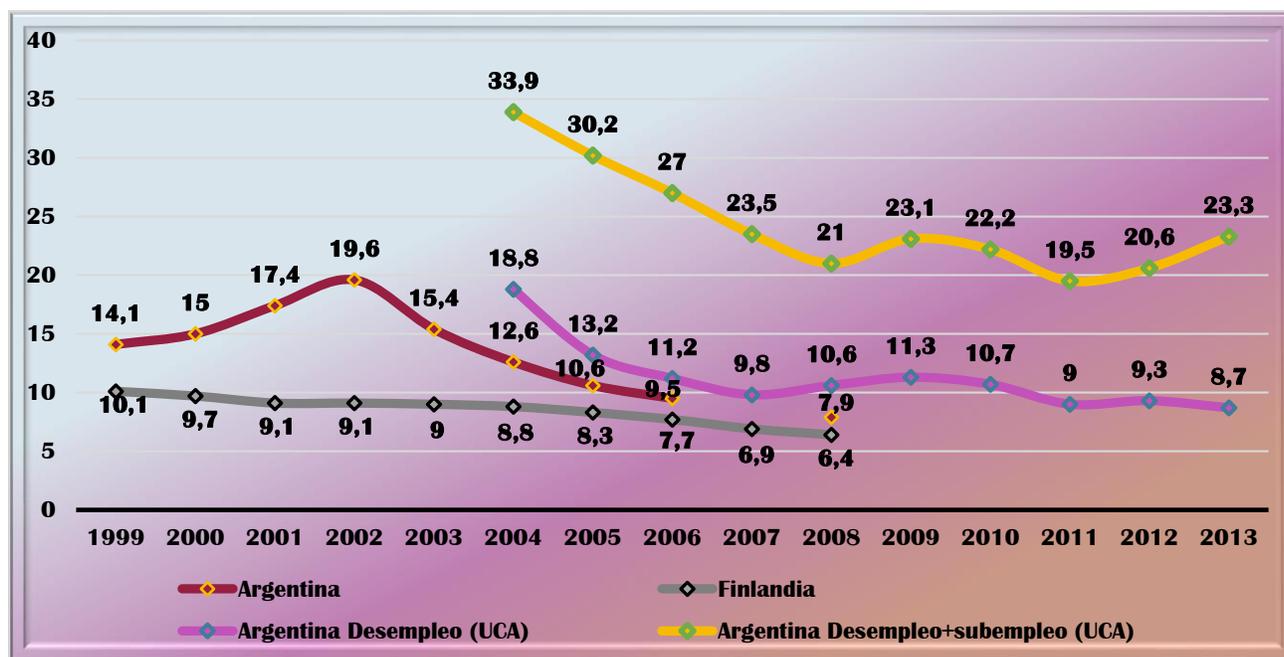


Fuente: Donza E. (2014).

De modo que, tomando la tasa de desempleo en Argentina, para el período 2004-2013, podemos completar la línea de tendencia delineada en la figura 7 y, al mismo tiempo, compararla con Finlandia, por ejemplo, el país nórdico con un desempeño relativamente inferior al resto de sus vecinos. Asimismo, resulta interesante combinarlos con la información exhibida por la figura 8, puesto que, aun cuando la tasa de desempleo muestra un nivel aceptable (8,7% para el año 2013), no debemos olvidar que, un gran porcentaje de la PEA no goza de un trabajo pleno. Una parte corresponde a empleo precario (33,3% en 2013) – sufren procesos que conllevan inseguridad, incertidumbre y falta de garantía en las condiciones de trabajo, sumado a que probablemente, los ingresos económicos que se perciben por el trabajo no cubran las necesidades básicas – y otra a subempleo (casi 15% en 2013), trabajando menos horas de las que desearían, o desaprovechando su stock de capital humano adquirido, porque no se están explotando al máximo las capacidades del trabajador.

Consecuentemente, si consideramos que, la tasa de desempleo no es suficiente para reflejar la profunda problemática en el mercado laboral, visto que una gran proporción de la PEA no podría incluirse dentro de la categoría de empleo satisfactorio y digno, podemos adosar a la tasa de desocupados, por ejemplo, la tasa de subempleo. De este modo, con el objetivo de exteriorizar los problemas de calidad de empleo que predominan aun en Argentina, obtendremos la curva “Argentina Desempleo+Subempleo (UCA)” (presentada en la figura 9), la cual nos llevaría a conclusiones más diligentes, ya que si bien el desempleo no presenta un comportamiento errático, ni mucho menos ascendente, parece acertado incorporar de algún modo un factor adicional que simbolice las contrariedades inconclusas del mercado de trabajo argentino. En otras palabras, en este caso no es acertado confeccionar inferencias a partir de la tasa de desempleo únicamente porque, estaríamos ignorando cuestiones respetables como la alta proporción de precariedad laboral y subempleo.

Figura 9. Evolución de la tasa de desempleo para Finlandia y Argentina del INDEC vs. Argentina de la UCA (desempleo y desempleo agregado al subempleo)



Fuente: Laborsta – Database of Labour Statistics (ILO); INDEC; Donza E. (2014).

2.3. Instituciones y Desarrollo Humano en los países objeto de estudio

En el apartado 1.6 indagamos sobre las cuestiones referentes al Desarrollo Humano (DH), no solo en la temática inmediata, sino que se complementó el concepto con el aporte de Amartya Sen, a fin de otorgarle al DH la trascendencia que amerita. En la actualidad, el DH dista absolutamente de una significación sencilla; más bien, se vincula a una multiplicidad de factores.

Como un primer intento para relacionar instituciones con desarrollo, veamos qué denominador común presentan los países nórdicos (y el resto de los países del primer mundo), respecto a la estructura institucional. Los componentes inherentes a los sistemas institucionales desarrollados son, primeramente, el *enforcement* de los derechos de propiedad y de los contratos, de modo tal que los agentes se sientan estimulados a realizar actividades productivas, fortaleciendo el dinamismo económico. Segundo, confinamiento del accionar de las elites de poder político y económico y del propio Estado, a fin de que se vean imposibilitados para ejecutar alguna clase de expropiación o cualquier conducta oportunista y predatoria análoga. Finalmente, cierto grado de igualdad de oportunidades para amplios sectores de la sociedad, principalmente, con el objeto de que lleven a cabo inversiones en capital humano, para que luego ese conocimiento sea inyectado en actividades productivas, aumentando el aprovechamiento de recursos.

Detengámonos en el primer y tercer componente, y hagamos una aplicación a Argentina, como ejemplo de país con instituciones disfuncionales. Aquí podemos completar este pensamiento con la proposición elaborada por Spiller, P. T. & Tommasi, M. (2001), quienes sostienen que si el ambiente institucional no facilita el *enforcement* de las transacciones políticas intertemporales, entonces:

- Se observarán políticas que promueven acciones individuales no cooperativas.
- Algunas reformas beneficiosas sobre las políticas de bienestar nunca podrán efectivizarse.
- Habrá subinversión en capabilities, derivando en políticas de baja calidad.

Al no haber un Estado de derecho que obligue a todos los agentes a cumplir con los contratos y compromisos asumidos, todos adoptarán conductas gobernadas por sus intereses individuales, aun cuando ello origine un estado subóptimo, visto que si todos los agentes cooperan, mientras que uno no lo hace, éste obtendrá beneficios visiblemente superiores. Consiguientemente, los agentes se rigen por su estrategia dominante, que es no cooperar.

Como se dijo anteriormente a lo largo del presente trabajo, las transacciones intertemporales eficientes requieren acuerdos institucionales que faciliten el enforcement. En ausencia de cualquier tipo de enforcement, las políticas y las acciones de política se caracterizarán por cortoplacismo, reglas inflexibles, incapacidad para implementar cambios eficientes de política y subinversión en capacidades, todo lo cual conduce a políticas de baja calidad.

Además, si este mismo Estado, no protege los derechos de sus habitantes, éstos verán confinado el desenvolvimiento de sus libertades, siendo que son acreedores de esos derechos de calidad constitucional que son avasallados por la debilidad institucional. Como bien especificó Reyes Guzmán, G. (2001) en su comentario al libro de Sen, A. (1999) “*Development as freedom*”, el individuo oprimido está imposibilitado para ejercer sus responsabilidades, pues requiere invariablemente de libertad para lograrlo. Por lo tanto, recordando que las *capabilities* son lo que realmente las personas son capaces de ser y hacer, podemos aseverar que aquellas se van constriñendo, debido a esta carente firme defensa de las libertades, fomentando la subinversión, que se justifica quizá por la primacía de un sentimiento personal de resignación.

Con el objetivo de cerrar el concepto del Desarrollo Humano, podemos exponer los resultados publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el Informe sobre Desarrollo Humano 2015¹⁷, sobre un total de 188 países, Noruega y Dinamarca muestran una idoneidad extraordinaria, con el primer y cuarto puesto, respectivamente. Le siguen Suecia (14° puesto), Islandia (16° puesto) y Finlandia (24°). Finalmente, Argentina obtiene el puesto n° 40, exhibiendo un desempeño aceptable, teniendo en cuenta la baja calidad institucional que hemos fundamentado a lo largo del presente trabajo.

2.4. El potencial redistributivo de la fiscalidad

El Estado es un agente de la economía con una trascendencia consabida, puesto que su extensa envergadura, la posibilidad de generar un marco legal delimitado, el cual le permita desplazarse dentro de las arenas de la licitud y los recursos que aglomera, lo envisten de un poder magnánimo, capaz de inclinar la balanza en la dirección ambicionada, persiguiendo la consecución de un determinado efecto, perseverando en la modificación de la trayectoria de alguna variable macroeconómica fundamental, o bien, dando batalla para evitar el desencadenamiento de algún acontecimiento perjudicial para la sociedad.

¹⁷ Para conocer el listado completo, consultar:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf

La soberanía que lo caracteriza lo faculta a emplear múltiples herramientas, las cuales le darán acceso al escenario esperado. Claramente, su operatoria afecta el desenvolvimiento de las actividades de los agentes desde innumerables dimensiones; la que nos interesa en esta instancia es aquella que, a través de su política de impuestos y de gastos, modifica la distribución del bienestar. La estrategia que debiera primar es aquella que apunte a realizar exacciones sobre los individuos con mayor capacidad contributiva – siendo el instrumento más utilizado para este fin, la implementación de impuestos directos y progresivos, como se explicará en los próximos apartados – y canalice esos recursos, de modo eficiente y sin vestigios de corrupción, en forma de programas de asistencia hacia los sectores de mayor riesgo social.

Por consiguiente, la gestión del estado involucra la afectación del bienestar de las personas porque extrae recursos monetarios de un sector para concederlos a otro grupo social, mediante el otorgamiento de bienes y servicios indispensables para mejorar la calidad de vida de aquellos que no fueron provistos desde sus comienzos, con numerosas oportunidades que los empoderen a elegir, desde un amplio abanico de alternativas, aquella que más se ajuste a sus intereses y complacencias; más bien, siempre la escasez o nulidad de opciones fue la regla que gobernó su suerte. Es a esta misma materia a la cual el estado debe dirigir su mirada, el combatir la desigualdad de oportunidades que revisten a determinados individuos y revertir esta situación, con el objetivo de romper con el círculo vicioso de la pobreza, habilitando la movilidad social obstaculizada por factores ajenos al individuo. Más aún, procurando que sus logros sean solo el resultado de un patrón demarcado por la meritocracia: el esfuerzo y el empeño propio como delimitadores de sus potencialidades.

Sin embargo, la práctica connota una carestía de simplicidad al momento de ejercer la aplicación de disposiciones coherentes con la igualdad. Tanto la equidad horizontal como la equidad vertical enfrentan importantes desafíos para ser implementadas en los países de América Latina. Es que estos países americanos ostentan características que limitan el papel redistribuidor del Estado, a saber, las tres principales son: presión tributaria baja¹⁸, tributación regresiva y gasto público orientado deficientemente (Jimenez J. P., (comp.) Gomez Sabaini, J. C. (comp.) y Podestá, A. (comp.), 2010). Las injusticias procedentes de estos tres factores resquebrajan la legitimidad de los sistemas tributarios, repercutiendo en la capacidad recaudatoria de los mismos. En este sentido, “los países de la región se encuentran en un círculo vicioso de tributación regresiva y recursos escasos, desigualdad en la distribución del ingreso y deslegitimación de las instituciones públicas y

¹⁸ La carga tributaria promedio de los países latinoamericanos es prácticamente la mitad de la registrada por los países de la ODCE, según datos publicados por el informe de CEPAL (2010).

del rol del Estado (Gomez Sabaini, J. C. y O'Farrell, J. (2009)" (Jimenez J. P., (comp.) y otros, 2010, p. 25). Este razonamiento es congruente con Puryear, J. y Malloy Jewers, M. (2010), quienes sostienen que la combinación de ingresos inadecuados – sistemas tributarios neutrales o regresivos, demostrando un abrumador fracaso en la labor de trasladar la carga de impositiva a los sectores más prósperos –, servicios de baja calidad y una desacertada direccionalidad de los programas han colaborado en la explicación de por qué la pobreza ha decrecido lentamente y por qué la desigualdad se ha mantenido extraordinariamente alta. La región Latinoamericana no ha demostrado un buen desempeño en la reducción de la pobreza y redistribución de la riqueza.

Estos mismos autores declaran que la política fiscal es eficiente cuando, no solo promueve la estabilidad y crecimiento macroeconómico, sino que también, desempeña un segundo cometido, transformándose en un poderoso instrumento para mitigar directamente la pobreza y desigualdad. Alrededor del mundo los gobiernos han destinado fondos para proveer bienes públicos a los pobres, servicios de seguridad social, asignaciones monetarias y la aplicación de otros programas de ayuda, con el objetivo de aumentar el bienestar en el sector, promoviendo la formación de sociedades más prósperas e iguales. En algunos países, estos esfuerzos han sido notoriamente exitosos, por ejemplo, los países nórdicos, como demostraremos en las siguientes páginas.

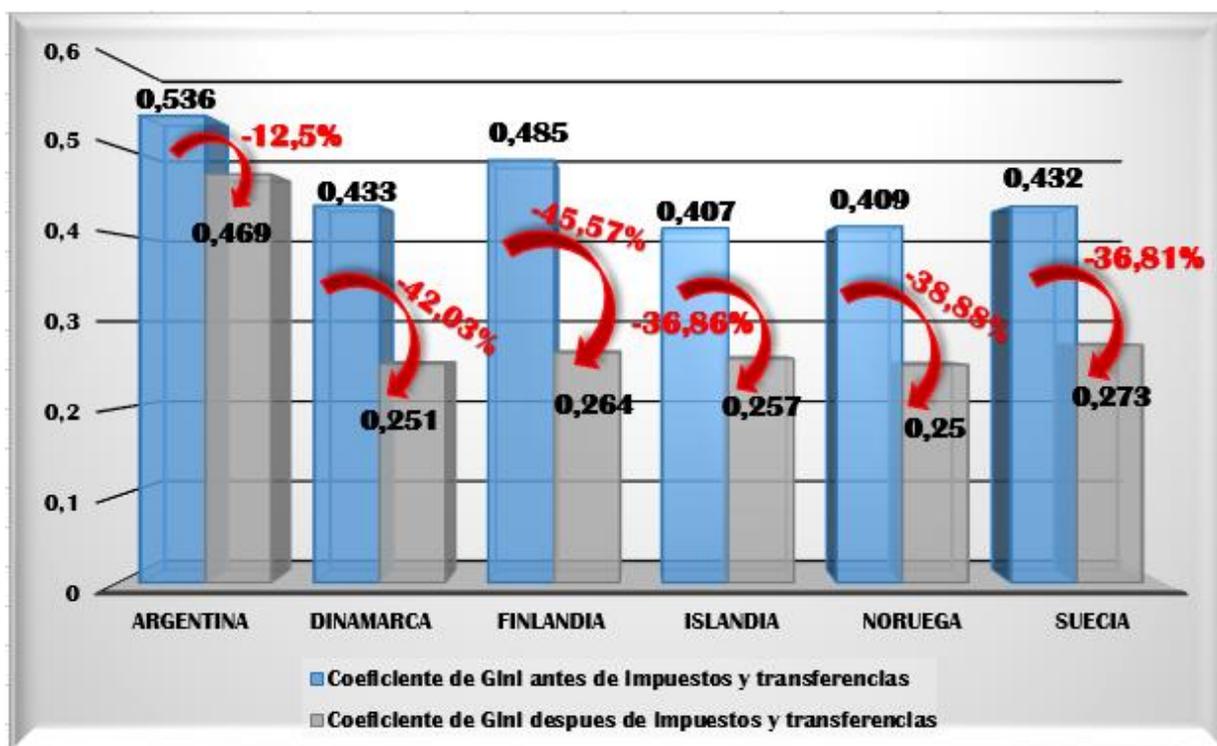
El primer paso para medir el impacto redistributivo de la política fiscal consiste en determinar, por ejemplo, cuál es la distribución del ingreso antes de la acción de la política fiscal. Una vez definido este dato, se puede vislumbrar la incidencia conjunta de la política tributaria y la del gasto público social. Por comparación entre la situación antes y después de la acción de la política fiscal, se comprobará si la misma resulta regresiva o progresiva, estimándose en consecuencia su impacto redistributivo.

Como bien lo describen Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011), los estudios sobre medición del impacto redistributivo tienen por objetivo estimar los efectos del procedimiento de la agenda del gobierno sobre la sociedad y, en particular, conocer cómo, mediante la recaudación de impuestos, la aplicación de otras contribuciones y el suministro de bienes y servicios sociales el Estado puede ir perfeccionando la distribución del ingreso vigente. Adicionalmente, permiten conocer a quiénes se benefician de las distintas políticas implementadas, constituyéndose en una herramienta útil para su confección.

Con la ayuda de los datos provistos por la OCDE (2015), podemos confeccionar la figura 10, donde se observa la magnitud del impacto que puede llegar a verificarse cuando el Estado interviene en el funcionamiento de la economía, realizando la operatoria que comentábamos con anterioridad, esto

es, por un lado, cobrando impuestos, y por el otro, concediendo subsidios y demás tipos de transferencias en favor de los sectores más desprovistos.

Figura 10. Impacto de la gestión del Estado en la desigualdad. Países nórdicos y Argentina (2011)



Fuente: OECD.Stat; Hanni, M., Martner, R. y Podestá, A. (2015)

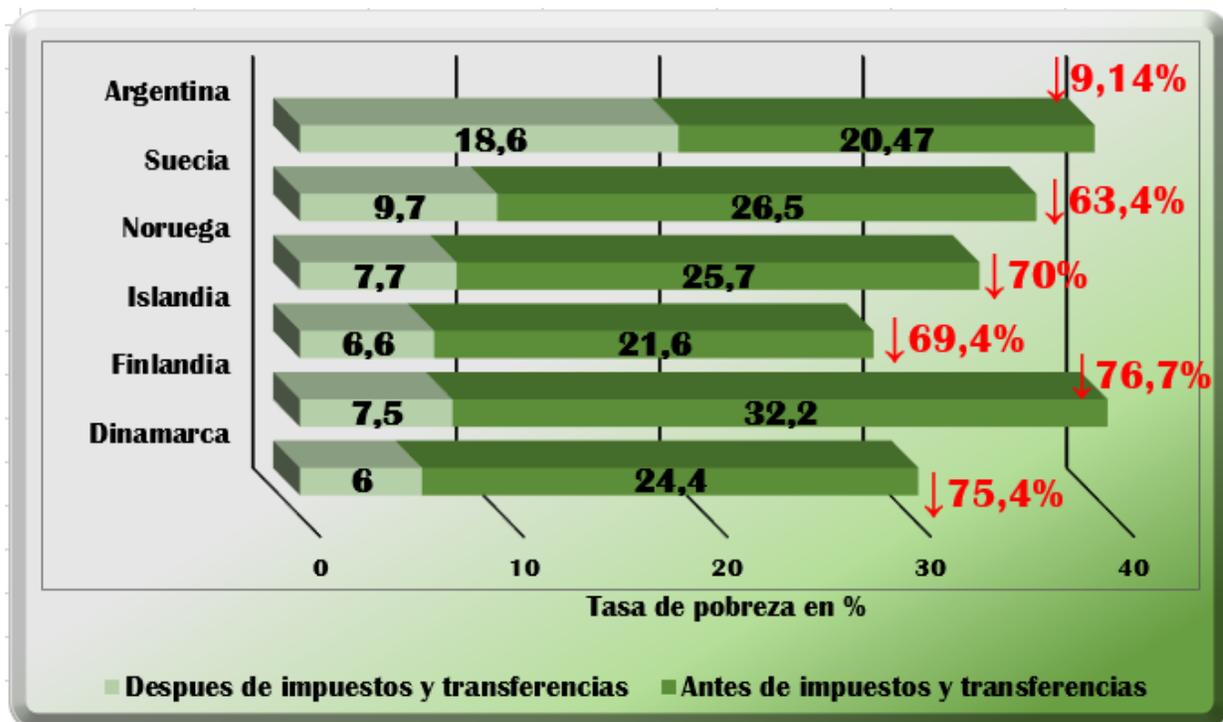
El gráfico revela, en primer lugar, que los países nórdicos exhiben un coeficiente de Gini, antes y después de impuestos y transferencias, bastante uniforme – el más alto, antes de la intervención del Estado, es Finlandia con 0,4850 y el más bajo es el de Islandia con 0,407, mientras que después de la intervención del Estado, se presentan como extremos Suecia con 0,273 y Noruega con 0,25. El promedio antes de la actuación del Estado es de 0,4332, y después de su operatoria 0,259. En segundo lugar, que Argentina se encuentra por encima de todos los países nórdicos si nos referimos al coeficiente de Gini antes de la intervención estatal. Análogamente, el coeficiente de Gini argentino después del obrar del Estado es superior al del de los países nórdicos, solo que, en este parámetro las disparidades se ensanchan. En tercer lugar, observemos detenidamente las cifras resaltadas en rojo, las cuales muestran el porcentaje de variación entre ambos coeficientes de Gini, una vez que se aplica la gestión del Estado. Argentina expone la menor merma, solo el 12,5%,

mientras que en los países nórdicos, la menor disminución está en manos del Estado sueco con un 26,81%, y la mayor reducción se infiere del Estado finlandés, con un 45,57%.

Como corolario, podemos aseverar que los estados nórdicos son indiscutiblemente competentes si de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso se trata, al promediar un 40,03% en la reducción del coeficiente. La Argentina, una vez más, presenta una abrumadora diferencia si la cotejamos con los países europeos, puesto que presenta una reducción del coeficiente en solo un 12,5%.

Otro indicador que podemos mencionar es la tasa de pobreza. Los datos publicados por OECD Stat son una contundente demostración de la eficacia de los países nórdicos. Observando la figura 11, en todos ellos, mediante la actuación del Estado, fue practicable la concepción de una reducción abrumadora de la tasa de pobreza, puesto que en promedio, presentan al comienzo, una tasa de pobreza antes de impuestos y transferencias, del 26,22%; luego, incorporando el potencial redistributivo de las políticas fiscales, se arriba al 7,26%, en promedio. También, se puede apreciar que cada uno de estos países europeos, con la presencia del Estado, logran disminuir la tasa de pobreza en más de un 60%. Como perfecto contraste, se presenta Argentina, que parte de una tasa de pobreza menor que muchos de los países del hemisferio norte, aunque, la operatoria del Estado, se encuentra lejos de asegurar análogos resultados: solo conquista una reducción del 9,14% de este indicador. De modo que, el Estado argentino, es como mínimo 6 veces menos eficiente que sus pares europeos.

Figura 11. Tasa de pobreza en países nórdicos y Argentina, antes y después de impuestos y transferencias de protección social (2010)



Fuente: OECD.Stat.

Nuevamente, queda manifiesto en los resultados la virtuosa intervención de los estados nórdicos, ya que son diestros para provocar una reducción significativa en la disparidad de la distribución del ingreso y en las tasas de pobreza. El cotejo entre Argentina y los países nórdicos exponen abrumadoras diferencias, en cuanto al desempeño del Estado. Sin lugar a duda, la estructura impositiva y recaudatoria, los canales a través de los cuales se distribuyen las transferencias monetarias a los sectores más necesitados y los mecanismos de control pensados para comprobar que la ayuda llegue con certeza a su destino, sin entorpecimientos – sea por negligencia o adrede, en manos de individuos con intereses turbios –, constituyen un conglomerado de políticas planeadas e instauradas por estos países cuya idoneidad está fuera de discusión. Estas políticas, seguramente, se encuentran asistidas por otras más, y todas ellas integran un tejido ininteligible, donde dichas estrategias funcionan articuladamente.

A modo de cierre, podemos afirmar que las instituciones afectan la distribución de los beneficios generados por el crecimiento económico entre los diversos grupos sociales y políticos en una

sociedad y, por ende, impacta sobre la desigualdad. Análogamente, el modo en que un país crece y distribuye los frutos del crecimiento es el determinante primordial de las oportunidades que tienen las personas y los grupos sociales en lo concerniente a la posibilidad de acceder a fuentes de bienestar, de desarrollar sus capacidades al máximo y doblegar la condición de pobreza y marginalidad que los subordinaba. Las instituciones eficientes y competentes son diestras para proteger los derechos – acceso a bienes públicos de calidad, una llegada sin complicaciones a la justicia y a residir en un entorno donde la igualdad de oportunidades sea una cuestión preeminente – y libertades de los desprovistos, haciendo que el sistema no avasalle su ambiente, coarte facultades ni subyugue sus capacidades.

Principalmente, los sectores carenciados son potenciales víctimas de comportamientos oportunistas por parte de otros agentes, ya que no cuentan con la instrucción ni herramientas fundamentales para resguardar su entorno ni los suyos. Sin embargo, en muchos países los agentes más ricos son los principales beneficiarios de la débil protección de los derechos de propiedad, lo que les permite adjudicarse grandes sumas de dinero gracias a actividades redistributivas, como la búsqueda de rentas, haciendo uso de sus facultades de expropiación (Sonin, K., 2002), o bien, realizando maniobras abusivas y deshonestas.

2.5. Indicadores de Gobernabilidad

La cuestión de la gobernabilidad, ampliamente definida como las tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país, se manifiesta como un tópico crecientemente recurrente donde se señala su preeminencia sobre el desarrollo económico. Numerosos estudios empíricos realizados sobre diversos países encontraron una relación positiva entre la calidad de las instituciones, la estructura de gobierno y el crecimiento económico.

Dado este contexto, no tendría que sorprendernos el afloramiento de un amplio consenso entre economistas y demás expertos especializados en crecimiento y desarrollo y hacedores de política internacional acerca de la concepción de que la buena gobernabilidad es un requisito previo para alcanzar incrementos sostenidos en los estándares de vida (Dellepiane Avellaneda, S., 2006).

Como inferencia inmediata, no podemos dejar de mencionar los indicadores mundiales de gobernabilidad (IMG), los cuales expelen información relevante, visto que son la manifestación de la calidad institucional de un país en términos numéricos, lo cual habilita la comparación entre las distintas naciones, así como, vislumbrar la evolución de la progresión institucional de un país determinado a lo largo del tiempo.

Dichas cifras se revisten de trascendencia dado que cuantiosos estudios asocian la calidad de la gobernabilidad como un factor que supedita numerosas variables relacionadas al bienestar individual. En otras palabras, los indicadores de la calidad de la gobernabilidad están altamente correlacionados con variables proxy del desarrollo socioeconómico, tales como nivel de instrucción, nivel de ingreso, status de salud, etc. Muchos especialistas en esta temática demuestran en sus investigaciones empíricas, conclusiones consistentes con una estrecha ligadura entre alcanzar altos niveles de calidad de gobernabilidad y un elevado grado de desarrollo económico.

Como si esto fuera poco, las derivaciones de una buena calidad institucional confluyen en hechos como mejor desempeño económico (Dellepiane Avellaneda, S., 2006), menor desigualdad en la distribución del ingreso, reducción de la pobreza, mayor calidad educativa y salud, mayores niveles de felicidad subjetiva y menores probabilidades de conflictos civiles armados (Charron, N., Lapuente, V. & Dijkstra, L., 2012).

Puntualmente, los indicadores de gobernabilidad global fueron creados por el Banco Mundial con el objetivo de medir la capacidad de gobernar de 215 países del mundo. El organismo se basa en 30 fuentes de datos para la construcción de dichos indicadores. Esta información es generada por institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y empresas del sector privado.

Los indicadores agregados para medir el funcionamiento de los gobiernos son los siguientes:

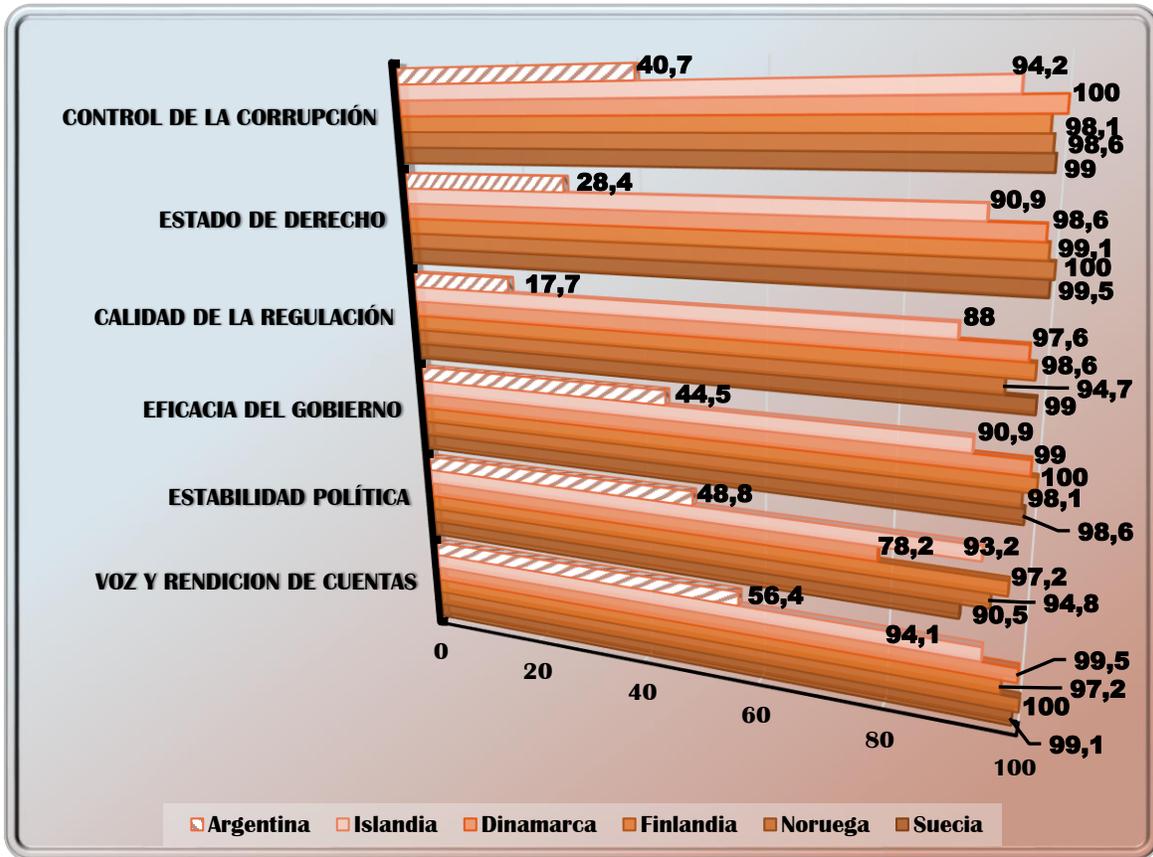
- ➡ **Voz y rendición de cuentas**: Mide la disposición de los ciudadanos para participar y exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobernantes en las elecciones. También se vincula a la libertad de expresión, de asociación y la libertad de prensa.
- ➡ **Estabilidad política y ausencia de violencia**: señala la viabilidad de una desestabilización del gobierno por medios violentos e inconstitucionales, incluyendo la violencia política y el terrorismo. La esencia del orden político radica en el establecimiento de límites creíbles en el comportamiento de los funcionarios políticos (North, 2003).
- ➡ **Efectividad del gobierno**: Mide la calidad de la administración pública y el grado en que ésta se ve afectada por presiones políticas. Asimismo, la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas y la credibilidad sobre el compromiso del gobierno con dichas políticas.
- ➡ **Calidad regulatoria**: Engloba la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas o reglamentaciones que faciliten y promuevan el desarrollo del sector privado.

- ➡ **Estado de Derecho o Imperio de la Ley**: Indica en qué medida los agentes tienen confianza en las reglas de juego y se comportan de acuerdo a las mismas, así como, la capacidad de éstos para afrontar actos criminales y violentos. A su vez, abarca la calidad del *enforcement* de los contratos, la policía y la justicia.
- ➡ **Control de corrupción**: Revela la utilización del poder público para beneficio privado, y hasta qué punto las diferentes instancias de gobierno son cooptadas por elites e intereses privados.

La base de datos del Banco Mundial aglomera suficiente información acerca de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad para 215 países. Con la información exhibida podemos comparar para el año 2013 la situación de los países nórdicos y contrastarlos con Argentina. La figura 12 denota una abrumadora diferencia entre ambos grupos en las 6 grandes dimensiones mencionadas. El mejor desempeño logrado por Argentina es en la esfera Voz y rendición de cuentas (56,4 puntos), donde dista de Islandia (94,1 puntos), el país con una actuación relativamente inferior a sus vecinos, en 37,7 puntos. El peor desempeño cosechado por Argentina es en el terreno de la calidad de regulación (17,7 puntos), donde 70,3 puntos la separan, nuevamente, de Islandia (88 puntos). Por otro lado, la figura 13 coteja a la Argentina en cada área con el promedio alcanzado por los países nórdicos.

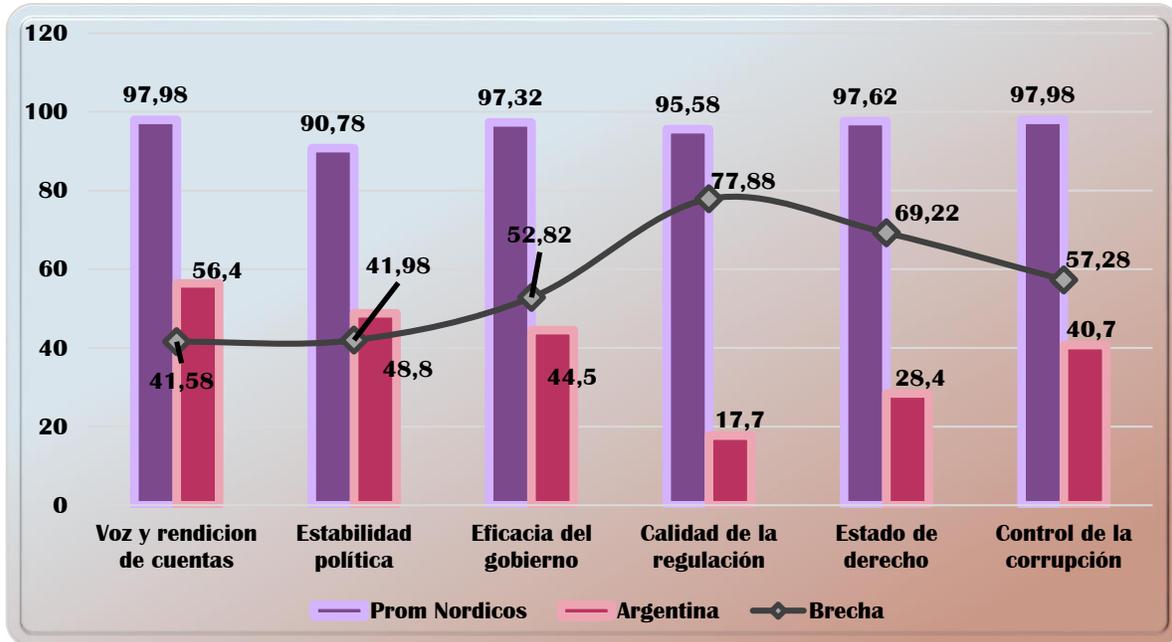
El desarrollo institucional no es una trayectoria ineludible, únicamente, por la existencia de una democracia y sus correspondientes elecciones periódicas. Simultáneamente, se precisan acciones políticas basadas en el sistema de pesos y contrapesos de los tres poderes – en particular, estableciendo límites al poder ejecutivo, ya que si el ejecutivo tiene una amplia discrecionalidad para tomar decisiones de política de forma unilateral, significa que la política será inestable y carente de credibilidad –, acuerdos y legislaciones congruentes, promotoras de transacciones económicas, emprendimientos e inversiones productivas, con un Estado inquebrantable, que se empeñe en hacer cumplir los contratos, que imparta políticas destinadas a asistir a individuos de mayor vulnerabilidad y con menos oportunidades para que no se encausen en el desempleo de largo plazo y la exclusión social, reduciendo así las desigualdades sociales. Estos hechos deben complementarse con un Estado con capacidad para el ejercicio de sus funciones, absolutamente ímpoluto y transparente, rindiendo cuentas en tiempo y forma.

Figura 12. Indicadores Mundiales de Gobernabilidad para los países nórdicos y Argentina (2013)



Fuente: Banco Mundial: Worldwide Governance Indicators.

Figura 13. Indicadores Mundiales de Gobernabilidad: Argentina vs. Promedio de los países nórdicos (2013)



Fuente: Banco Mundial: Worldwide Governance Indicators.

Los componentes anteriormente detallados emanan de un armazón institucional competente, es decir, el sendero por el cual se encamina un país es el desarrollo, no solo en el plano económico, sino que, a nivel individual, los habitantes advierten que paulatinamente se van ampliando los límites que denotan lo que son capaces de ser y hacer. Análogamente, experimentan la autorrealización y el aprovechamiento de sus potenciales al máximo.

En contraste, para el caso argentino, Spiller, P. T. & Tommasi, M. (2001) señalan que hay evidencia suficiente para tildar a las políticas públicas como muy volátiles y, en otras circunstancias muy rígidas, revelando una inconfundible inconsistencia a lo largo del tiempo y, en general, de baja calidad. La inestabilidad argentina se presenta no solo en los grandes lineamientos de su política económica, sino también en políticas más específicas. Por ejemplo, los programas de bienestar existentes son a menudo modificados (reenfocando o descontinuoando programas existentes y creando otros nuevos) con cada cambio de Ministro o Secretario (Scartascini C. (ed.), Spiller, P. T. (ed.), Stein, E. (ed.) y Tommasi, M. (ed.), 2011). También demuestra muy alta volatilidad en las

comparaciones internacionales de política fiscal, en las relaciones diplomáticas, las políticas de tipo de cambio, etc.

Por “inestabilidad institucional” estamos haciendo referencia a prácticas concretas que engendran inconstancia y variabilidad por vulnerar las ‘prácticas esperadas’ por los actores y dan lugar al aumento de la incertidumbre. Estas prácticas (tales como la aceptación del uso abusivo de los decretos de necesidad y urgencia, la posibilidad del presidente de realizar vetos parciales con promulgación parcial, la constante renovación, arbitraria y discrecional, de los miembros de la Corte Suprema de Justicia – que instauro un firme escepticismo en torno a su independencia -, entre otras), son de naturaleza endógena, en tanto son consecuencia de las acciones emprendidas por los mismos funcionarios públicos del gobierno y se las puede compendiar en un improcedente funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos.

Las facultades que le son otorgadas al Poder Ejecutivo exteriorizan una relación negativa con la inestabilidad política. Cuanto más poder se le confiera al ejecutivo, menos entorpecimientos hallará en su camino para decretar nuevas reglas y derogar las que no son pertinentes, según su criterio, y concomitantemente, se avizorará un escenario político altamente cambiante. Particularmente, en caso de que la institución del juicio político se desvirtúe y sea manipulado como un dispositivo para destituir a jueces, cuyas opiniones constitucionales no son del agrado del presidente o del Congreso en vigor, las decisiones constitucionales de dichos jueces tenderán a ser congruentes y a acondicionarse a los dictámenes impartidos por estos actores con capacidad de remoción, limitando la capacidad de la Corte Suprema de suavizar las acritudes propias de los avatares políticos. De ahora en adelante, dicha institución, como forma de auto-preservarse, aspirará a desarrollar doctrinas de no-confrontación tanto con el Poder Legislativo como con el Poder Ejecutivo, y a no entrometerse en conflictos entre éstos, restringiendo su incumbencia en la mediación entre los poderes y, por lo tanto, eliminando su contribución a la preservación del orden constitucional (Spiller, P. T y Tommasi, M., 2000).

Scartascini, C. (ed.) y otros (2011) resume esta temática afirmando que la historia de inestabilidad política de la Argentina contribuyó a la carencia de limitaciones judiciales y, por ende, constitucionales sobre la acción del ejecutivo. Asimismo, se conjuga un conglomerado de factores, como la falta de incentivos legislativos, la capacidad del ejecutivo (empoderado gracias a una excesiva discrecionalidad en términos de distribución geográfica del presupuesto federal, empleando la asignación de fondos como mecanismo de premios y castigos, coaccionando a líderes provinciales y municipales, a cambio de lealtades políticas) para actuar unilateralmente y el poder de los líderes provinciales, dando origen e instaurando un escenario estrambótico para la

negociación de las políticas cruciales, pasando desde un recinto metódico y tradicional, como la legislatura nacional, hacia los salones del ejecutivo.

En simples palabras, el congreso es desplazado en su cargo de configurarse como la sede de la elaboración y negociación de políticas. La falta de convicción de los legisladores – con una alta propensión al clientelismo político – y la omnipotencia encarnada en el ejecutivo nacional no favorecen una progresión hacia instituciones parlamentarias competentes. Análogamente, la alta rotación en los niveles ministeriales y secretarías coacciona contra la coordinación entre los funcionarios, impidiendo alcanzar una amalgamación que nutra los espacios institucionales e intensifica la heterogeneidad en la calidad de las políticas y refuerza la discordancia reinante entre las políticas públicas. El desencadenamiento de estos acontecimientos no solo connota un desplome en la noción de transparencia, sino que también carece de la rigidez institucional necesaria para hacer cumplir los convenios en el tiempo.

Esta ilación se condice con el razonamiento de que en contextos con altos costos de transacción, los actores políticos probablemente envistan de rigideces determinadas políticas como una protección contra potenciales variaciones. Por ejemplo, ante la abrumadora fluctuación del tipo de cambio, se erige el régimen de Convertibilidad de los años 90. Otra ilustración estaría representada por la situación donde, en un intento por reducir los impulsos oportunistas y la administración según la propia compostura gubernamental en la asignación de los fondos, los actores políticos han tendido a aumentar la rigidez del Acuerdo de Coparticipación Federal de Impuestos. Por consiguiente, se reduce la capacidad de ajuste de la política fiscal ante cambios en las circunstancias económicas. Esto sumado a la práctica de destinar ciertos impuestos para programas específicos ha derivado en un sistema de recaudación y distribución impositiva significativamente rígido y enrevesado (Spiller, P. T & Tommasi, M., 2001)

Spiller, P. T., Stein, E. & Tommasi, M. (2003) retratan la inestabilidad Argentina, exponiéndola como el séptimo país más volátil sobre un total de 106. Concluyen que, dada la disposición presente de nuestro país, la credibilidad política, la estabilidad y la predictibilidad únicamente pueden superarse utilizando como cimiento un elemento indispensable: mecanismos rígidos. Éstos, justamente, al ser tan rigurosos terminan detonando la economía o, simplemente, implican un costo elevado a afrontar (Scartascini, C. (ed.) y otros, 2011).

La volatilidad confluye la economía a un axiomático camino: al acortar los horizontes de tiempo de los actores sociales y económicos reduce la efectividad de las políticas y conduce a resultados

económicos y sociales muy inferiores a los deseables. Al respecto, Scartascini, C. (ed.) , Spiller, P. (ed.), Stein, E. (ed.) y Tommasi, M. (ed.) (2011) afirman:

Los empresarios indican en estudios internacionales que ven la volatilidad de las políticas en Argentina como muy costosa para la operación de sus empresas. De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, cuando se consultó a los empresarios acerca de qué tan costosos eran los cambios legales en el país para la operación de sus negocios, Argentina se ubicó en el puesto 61 entre 75 países en términos de estabilidad de su entorno empresarial (p.78).

Streb, J. M. (2001) también estudió esta relación entre incertidumbre y subdesarrollo económico, asociando la incertidumbre a la arbitrariedad y la inestabilidad. Para poder comprender mejor el razonamiento, emplea una caracterización de las instituciones políticas como reglas del juego. En lo concerniente a la arbitrariedad, aun cuando las reglas del juego son conocidas, si estas leyes adjudican al gobierno una excesiva libertad de acción, los resultados de las diligencias económicas de los agentes estarán sujetos al desvarío e incongruencia del gobernante y, por consiguiente, los tornará abrumadoramente inciertos. Por otro lado, la segunda perspectiva sobre la incertidumbre política, la inestabilidad, se puede interpretar como reglas de juego que están continuamente cambiando. Si bien un sistema político entraña la restricción de la conducta arbitraria del poder político, si estas reglamentaciones no perduran en el tiempo, no habrá una senda demarcada, de modo que no habrá predictibilidad sobre los resultados de las decisiones económicas. Ambos tipos de incertidumbre llevan a que los individuos no sean capaces de discernir ni operar en el sistema en el que se encuentran inmersos.

Y finalmente concluye que la conjetura principal consiste en que la incertidumbre política implica el subdesarrollo económico, puesto que aquella está estrechamente ligada con mayores riesgos, lo cual genera acrecentamiento en las tasas de interés. Por consiguiente, se establece un freno al proceso de acumulación de capital, haciendo que el país se mantenga relativamente atrasado. Esto se relaciona con el trabajo de Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2000), quienes, en base a Henisz, W. J. (2000) y datos de la Penn World Table, demuestran gráficamente cómo la inestabilidad institucional aumenta la variabilidad en la tasa de crecimiento de un país; esto es, cuanto mayor es la variabilidad de régimen institucional, más aleatorio se vuelve el crecimiento económico.

Asimismo, en otro aporte, Streb, J. M. (2000) expone que la inestabilidad afecta sustancialmente al mercado de capitales y las decisiones intertemporales de los agentes. Se erige un acortamiento del horizonte temporal de los individuos, por lo que tomarán decisiones de carácter miope. Sin reglas

de juego seguras, no conviene dedicarse a actividades que lleven a inmovilizar capital y tengan un horizonte de maduración largo.

Conclusiones

El presente trabajo, que exhibe a las instituciones como eje cardinal del desarrollo de un país, resulta fructífero para advertir que las reformas que estén proyectando implementar los países en vías de desarrollo deben tener como epicentro la estructura institucional. Esto refleja el reconocimiento de que es prácticamente improbable que los mercados funcionen eficientemente con la falta de previsibilidad y legitimidad en las reglas del juego.

En un nivel cognitivo básico, las instituciones son una aglomeración de reglas mentales, leyes y esquemas que conducen nuestros deseos, reduciéndolos y replicándolos en comportamientos específicos, en determinados contextos (Lewis, O. & Stainmo, S., 2012). Es en esta instancia donde hay que mencionar a la cultura, puesto que la compilación de todos los ingredientes culturales se manifiesta en la configuración de las instituciones como extensión de valores sociales interiorizados por los actores, lo cual explica, en cierto grado, ese componente distintivo que predomina en la esencia de las instituciones de cada región y que está íntimamente ligado a la idiosincrasia de cada sociedad.

El punto es que cada país seleccionará su propio patrón económico-institucional, sus propias reglas, moralidad, creencias, y hábitos, profesando total compatibilidad con su propia cultura, historia y valores (Tridico, P. 2004). En consecuencia, la estructura institucional tendrá una raíz distintiva en cada país (que se vincula a la trayectoria de dependencia) generando un efecto único, según el tiempo y el espacio, lo cual explica el impedimento de replicar los buenos resultados. Esto indica que el subdesarrollo no se puede superar simplemente importando instituciones, esto es, copiando estructuras y realizando injertos que demostraron ser exitosos en otros países.

Los países más desarrollados hoy día son aquellos que han dotado al Estado con suficiente poder como para ejecutar y hacer cumplir los contratos, proteger los derechos de propiedad y asegurar la estabilidad y la paz; pero, simultáneamente, han desplegado mecanismos para limitar dicho poder, por ejemplo, mediante un parlamento y un poder judicial independiente y el federalismo (Shirley, M. M., 2005).

Dentro de la diversidad de los marcos institucionales están las estructuras competentes que, por un lado, impregnan el ambiente de seguridad en los derechos de propiedad y en la ejecución

contractual. Como resultado, facilitan el crecimiento económico mediante la reducción del oportunismo en las transacciones entre personas, impulsando al logro de una íntegra reputación, forjada en un marco de credibilidad, compromiso y *enforcement*. Por el otro, promueven el desenvolvimiento de las libertades individuales, aboliendo toda clase de barreras y condicionantes. Libertades que hallan un terreno propicio en aquel ambiente donde cobra preeminencia la igualdad de oportunidades y, por consiguiente, los agentes cuentan con los instrumentos vitales que realmente los convierten en capaces hacer, ser y tener aquello que añoran (*capabilities*). Alcanzar el desarrollo humano contribuye al perfeccionamiento de las instituciones, lo cual repercute en el desarrollo de una nación.

En este sentido, “la efectividad de los arreglos institucionales está supeditada, principalmente, a las *capabilities* y los derechos de los actores sociales (Sen, A., 1981, 1999)” (Tebaldi, E. y Mohan, R., 2008, p.7)¹⁹, puesto que si el ser y la potestad para desarrollar los propios derechos es fehacientemente realizable, impactará sobre la trayectoria por la que se encausan los arreglos institucionales.

En contraste, se verifican numerosos casos de instituciones con una consabida ineptitud. El compendio de reglas predominantes, en este caso, configuran un sendero que subyuga a la nación en el subdesarrollo. Un pasado (path dependence) que ejerce una notable influencia, condiciona las avenencias y resoluciones institucionales subsiguientes. Factores como la inestabilidad dominante en el ámbito político-económico, conflictos redistributivos y asimetrías en el poder de negociación entorpecen los cambios institucionales benéficos tendientes a allanar las desigualdades entre los individuos. Esta vía libre para la concentración del poder y la corrupción cimienta las bases para un contiguo deterioro institucional, materializándose un círculo vicioso, si se quiere, entre instituciones disfuncionales y desigualdad. La corrupción generalizada termina de sepultar al sistema en el estancamiento, cerrando la posibilidad a cuantiosas inversiones y sosegando el ritmo de crecimiento.

Particularmente, Argentina en estos últimos años – a pesar de las cifras de crecimiento económico conquistadas en sucesivos años – ha sido el emblema del deterioro institucional²⁰, con sus concomitantes frutos. Se trata de la personificación perfecta de cómo el declive en la armazón institucional arrastra consigo la credibilidad de una nación y su potencialidad económica, socavando futuras oportunidades. Al respecto, Spiller P. T & Tommasi, M. (2001) señalaron que en

¹⁹ Traducción mía.

²⁰ En América Latina es el país con mayor retroceso durante los últimos diez años. Ver Índice de Calidad Institucional 2015 elaborado por Krause, M.

Argentina está faltando un componente crucial: el auto-cumplimiento de los acuerdos políticos. Los legisladores, funcionarios claves del gobierno, burócratas y jueces, tienen horizontes de corto plazo. Esta miopía es una consecuencia de un acaudalado repertorio de inestabilidad institucional, fuente de políticas infaustas y perniciosas que profesan la perseverancia en el camino de la decadencia.

Es esta última oración la que nos remonta a nuestro punto de partida y la que representa la temática central de este trabajo, esto es, estudiar la estructura institucional como un aliciente del desarrollo económico y, a su vez, hallar evidencia suficiente que nos permita distinguirla como un componente hermenéutico de las discrepancias en la performance económica de los distintos países. Esto fue demostrado ahondando en las reglas constitutivas de los estados nórdicos y llamando a escena a la Argentina, para poner en evidencia el marcado contraste.

El cotejo seleccionado ofrece corolarios interesantes. En primer lugar, los cimientos vitales de un país precisan de un proceso de maduración, donde participan cuantiosos elementos, que forman un entretejido complejo, a saber, las reglas de juego, el sendero de dependencia (epítome institucional), el aparato cultural, la idiosincrasia propia de la sociedad, etc. Por consiguiente, el camino al desarrollo económico es una instancia que se alcanza luego de varias etapas de gestación. Ambos grupos de países, han vivido y asimilado experiencias únicas que afectan su futuro y sus trayectorias potenciales.

En segundo lugar, las trayectorias dispares que diferencian a la Argentina de los países nórdicos son susceptibles de ser ilustradas en el plano concreto mediante numerosos indicadores, por ejemplo tasa de pobreza, distribución de la renta, estructura impositiva, calidad institucional (indicadores de gobernabilidad), que fueron tratados en el presente trabajo. Estas cifras son la manifestación de todos los elementos descriptos en el párrafo anterior.

Finalmente, aun contando con toda la teoría y sus correspondientes ejemplos alrededor del mundo, el cambio hacia los senderos del desarrollo no están próximos a plasmarse en un instructivo o receta a seguir. Más bien se precisa de una acción política firme, tendiente al saneamiento del sistema, coadyuvada por un marco institucional que, mediante la propagación de los incentivos adecuados, encaucen las conductas de los agentes hacia la cooperación y la búsqueda del bienestar social en detrimento de actuaciones oportunistas. El efecto concomitante son políticas públicas de calidad, capaces de supeditar la polarización del ingreso y del poder y reducir la incertidumbre. Resulta perentorio orientar las políticas hacia el allanamiento de las desigualdades económico-sociales, empleando como principal herramienta la promoción de la igualdad de oportunidades y el estímulo al desenvolvimiento de las capabilities y las libertades individuales.

Bibliografía

Acemoglu D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2005) “Institutions as a fundamental cause of long-run growth”, Handbook of Economic Growth, Volume IA.

Acemoglu D. & Robinson, J. A. (2008a) “The Persistence and Change of Institutions in the Americas”, Southern Economic Journal.

Acemoglu D. & Robinson, J. A. (2008b) “Persistence of Power, Elites, and Institutions”, American Economic Review 2008.

Acuña, C. H. & Tommasi, M., (1999) “Some reflections on the institutional reforms required for Latin America”.

Alonso, J. A. (2005) “América Latina: Las trampas del progreso” Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Alonso, J. A. (2007) “Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente”, Revista de la CEPAL 93.

Andersen, T. M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H. T. & Vartiainen, J. (2007) “The Nordic model: Embracing globalization and sharing risks” The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA).

Argañaraz, N. y Devalle, S. (2015) “Presión tributaria y gasto público de Argentina en el contexto internacional: del promedio de Latinoamérica al promedio de la OCDE”, Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), Informe económico n°303.

Bardhan, P. (1999) “Understanding Underdevelopment: Challenges for Institutional Economics from the point of view of Poor Countries”, University of California at Berkeley.

Cardona Salazar, J. (2011) “Un examen a los enfoques micro y macro analíticos sobre los costos de transacción”, Swiss Management Center (Suiza).

Carrasco Monteagudo, I. y Castaño Martínez, M. S. (2012) “La Nueva Economía Institucional”, Nuevas corrientes de pensamiento económico.

Charron, N., Lapuente, V. & Dijkstra, L. (2012) “Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU”, European Commission.

Corbacho A. (ed.), Fretes Cibils, V. (ed.) y Lora, E. (ed.) (2012) “Recaudar no basta: Los impuestos como instrumentos de desarrollo” Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dellepiane Avellaneda, S. (2006) "Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom" Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

Donza E. (2014) "Research Workshop on Human Development and Social Inclusion in Argentinean Cities in Comparative Perspective: Employment creation and labour market segmentation", Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina.

Duell, N., Singh, S. & Tergeist, P. (2009) "Activation Policies in Norway", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 78, OECD Publishing.

Escudero V. (2015) "Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison, International Labour Office (ILO) Research department, Working paper No. 3.

Florensa, M. C. (2004) "Institutional Stability and Change. A Logic Sequence for Studying Institutional Dynamics".

Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011) "Impacto del presupuesto sobre la equidad", Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFIDAR), Documento de Trabajo N° 40.

Gasper, D. (2002) "Is Sen's capability approach an adequate basis for considering human development?" Institute of Social Studies, Working Paper Series No. 360.

Genschel P. (1995) "The Dynamics of Inertia: Institutional Persistence and Institutional Change in Telecommunications and Health Care", Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIFG Discussion Paper 95/3.

Graversen, B. K, & Van Ours, J. C. (2006) "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program".

Greif, A. (1994) "Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies". *Journal of Political Economy* 102,912-950.

Greif, A. & Laitin, D. D. (2004) "A theory of endogenous institutional change", *American Political Science Review*, Stanford University.

Greve, B. (2012) "Denmark a Nordic Welfare State – Are the Active Labour Market Policy Withering Away?" *The Open Social Science Journal*.

Grubb, D., Singh, S & Tergeist, P. (2009) "Activation Policies in Ireland", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 7, OECD Publishing.

Hanni, M., Martner, R. y Podestá, A. (2015) "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL* 116.

Hellman, J. S. & Kaufmann, D. (2002) "Inequality of influence" The World Bank.

Henisz, W. J. (2000) "The Institutional Environment for Economic Growth", Mimeo, University of Pennsylvania.

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) (2015) Presión tributaria y gasto público de Argentina en el contexto internacional, del promedio de Latinoamérica al promedio de la OCDE, Informe económico n°303

Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) (2014) "Argentina tuvo el crecimiento del gasto público más alto del mundo", Informe n°559.

International Labour Organization (ILO) (2014/15) "World Social Protection Report: Building economic recovery, inclusive development and social justice"

Jimenez J. P. (comp.), Gomez Sabaini, J. C. (comp.) y Podestá, A. (comp.) (2010) "Evasión y equidad en América Latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Kingston, C. & Caballero, G. (2008) "Comparing theories of institutional change" Journal of Economic Literature.

Lane, C. (2004) "Institutional Transformation and System Change: Changes in Corporate Governance of German Corporations".

Lewis, O. & Stainmo, S.. (2012) "How Institutions Evolve: Evolutionary Theory and Institutional Change", Northeastern Political Science Association.

Lin, J. Y., (1989) "An economic theory of institutional change", Cato Journal.

Miller, G. (2000) "Rational Choice and Dysfunctional Institutions", Governance: An International Journal of Policy and Administration.

Molteni, G. (2006) "Principales aportes de la Nueva Economía Institucional (NEI) y sus críticos", Revista Valores en la sociedad industrial.

Neffa J. C. (Dir.), Brown, B. y Battistuzzi, A. (colab.) (2011) "Empleo, desempleo y políticas de empleo: políticas públicas de empleo I 1989/1999", Ceil Piette Conicet.

Neffa J. C. (coord.), Brown, B. y López, E. (2012) "Empleo, desempleo y políticas de empleo: el funcionamiento del mercado de trabajo según los organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo", Ceil Conicet.

North, D. C. (1991) "Institutions", Journal of Economic Perspectives.

North, D. C. (1993) "Institutions and credible commitment", Journal of Institutional and Theoretical Economics

North, D. C (1997) "The process of economic change", Washington University in St. Louis.

North, D. C. (2005) "Institutions and the Performance of Economies Over Time", Handbook of New Institutional Economics.

OECD iLibrary: Statistics/Society at a Glance/2014|: <http://dx.doi.org/10.1787/888932966694>

OECD (2015) Employment Outlook 2015.

OECD.Stat: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>

Observatorio Fiscal de Latinoamérica y Caribe (OFILAC): <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/2/45832/P45832.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl>

Offe, C. (1994) “Designing Institutions for East European Transitions”, University of Bremen.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012) “Las políticas de mercado de trabajo en Argentina: diseño, cobertura y desafíos”, Notas OIT: Trabajo decente en Argentina.

Puryear, J. y Malloy Jewers, M. (2010) “Política Fiscal y los Pobres en América Latina”, Inter-american Dialogue.

Rubin, P. H., (2005) “Legal Systems as Frameworks for Market Exchanges”, Handbook of New Institutional Economics, p. 205-228.

Salvia, A., De Grande, P. (colab.) y Macció, J. (colab) (2005) “El desarrollo humano y la segmentación social de los espacios urbanos”, Universidad Católica Argentina (UCA).

Scartascini, C. (ed.) , Spiller, P. (ed.), Stein, E. (ed.) y Tommasi, M. (ed.) (2011) “El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sebastián, C. (2006), “Instituciones y Crecimiento económico: un marco conceptual” Universidad Complutense.

Sen, A. (1980): “Equality of What?”, en Sen, A. (1999): Choice, welfare and measurement, Harvard University Press, Cambridge, Massachusets.

Sen, A. (1987) “On Ethics and Economics”, Oxford, Basil Blackwell.

Sen, A. (1997): “Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea”. En Revista Internacional del Trabajo, vol. 116, n° 2 (verano).

Serio, M. (2011) “Igualdad de oportunidades en ingresos: el caso de Argentina”, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Shirley, M. M. (2005) “Institutions and Development” Handbook of New Institutional Economics, p. 611-638.

Spiller, P. T. y Tommasi, M. (2000) “Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la Nueva Economía Institucional”, CEDI/FG&S – PNUD.

Spiller, P. T & Tommasi, M. (2001) “The institutional foundations of public policy: A transactions approach with application to Argentina” *Journal of law, economics and organization*.

Spiller, P. T., Stein, E. & Tommasi, M. (2003) “Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes, an intertemporal transactions framework”

Sonin, K. (2002) “Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights” *Journal of Comparative Economics*.

Streb, J. M. (2000) “Por qué importan las instituciones políticas para el desempeño económico: incertidumbre política y subdesarrollo”, Universidad del CEMA

Streb, J. M. (2001) “Political uncertainty and economic underdevelopment”, *Political uncertainty and economic underdevelopment* Estudios de Economía.

Tebaldi, E. y Mohan, R., (2008) “Poverty, Geography and Institutional Path Dependence” *Journal of Economic Literature*.

Thorsten, B. & Levine, R., (2005) “Legal Institutions and Financial Development”, *Handbook of New Institutional Economics*, 251–278.

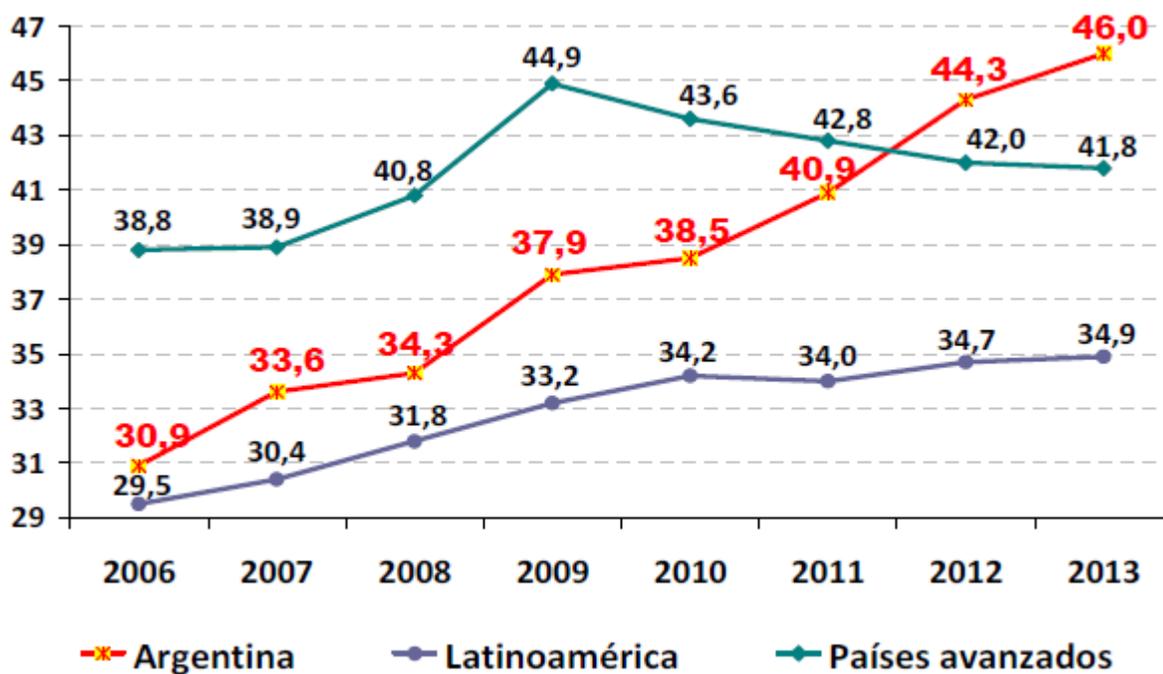
Tridico, P. (2004) “Institutional change and economic performance in transition economics: The case of Poland”, University of Sussex, Arts A Building, Working paper nro 74.

Wallis, J. J. (s/f) “Persistence and Change in Institutions: the evolution of Douglass C. North”, University of Maryland.

Anexo

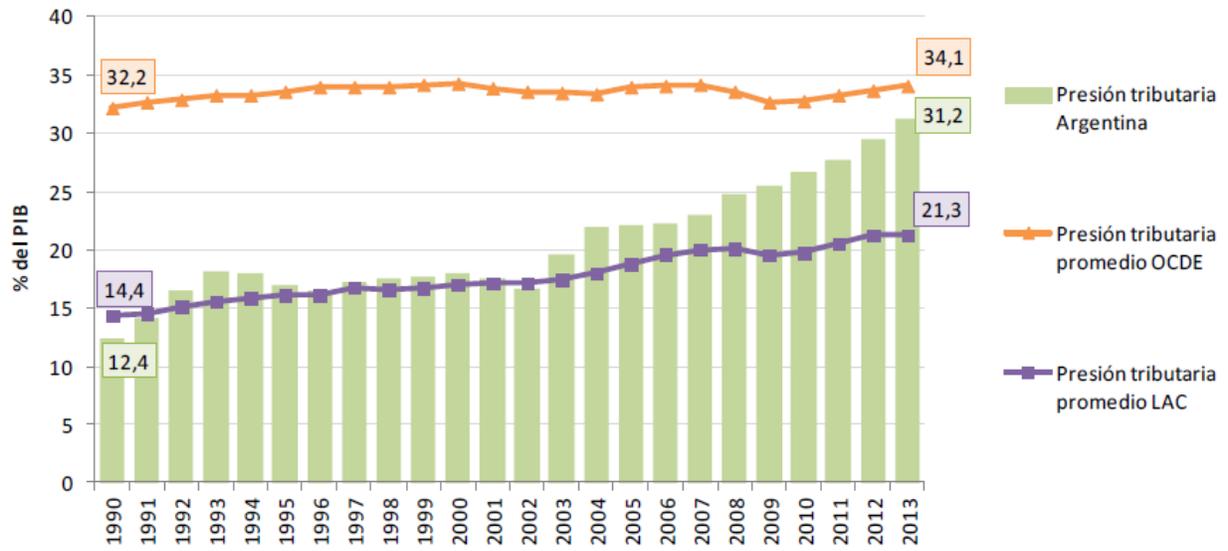


**Gráfico A1. Evolución del gasto público como porcentaje del PBI.
Países avanzados, Latinoamérica y Argentina (2006-2013)**



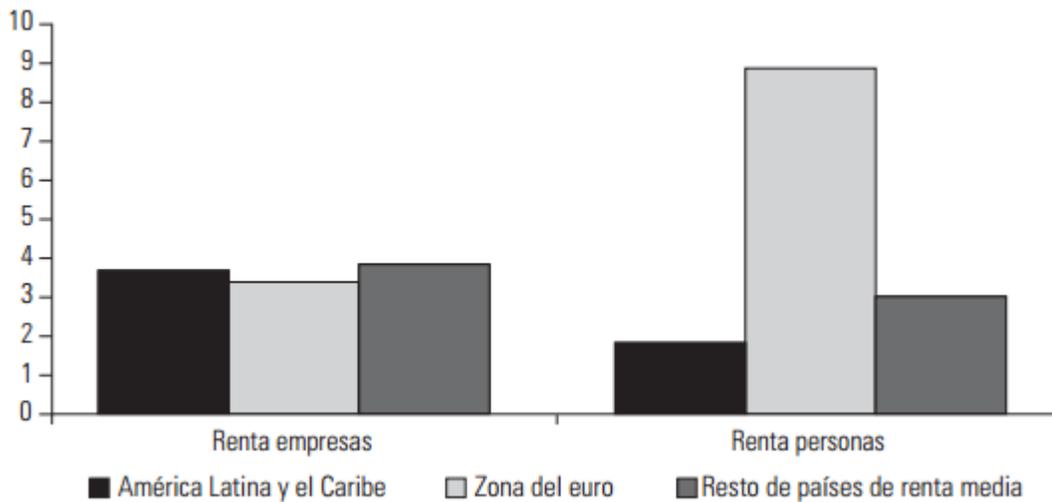
Fuente: IDESA (2014).

Gráfico A2. Evolución de la carga tributaria. Argentina vs. promedio LAC y OCDE como porcentaje del PBI



Fuente: IARAF (2015).

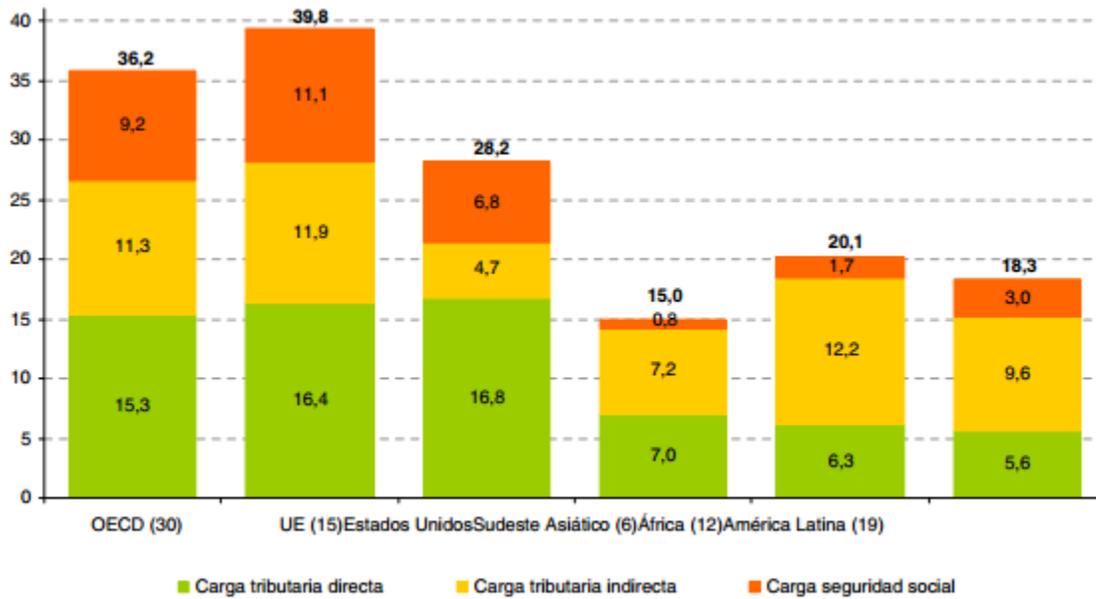
Gráfico A3. Recaudación del impuesto a la renta de personas y empresas, 2006–2010 (porcentaje del PIB)



Notas: **La región de América Latina y el Caribe comprende:** Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. **Los países de la Zona del euro son:** Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal. **Los países de renta media incluidos son:** Albania, Argelia, Armenia, Bután, Bielorrusia, Botsuana, Bulgaria, Cabo Verde, Camerún, Egipto, Fiji, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Irán, Jordania, Kazajistán, Lesoto, Lituania, Malasia, Marruecos, Mauricio, Moldavia, Namibia, Nigeria, Pakistán, Polonia, Rumania, Rusia, Seychelles, Siria, Sri Lanka, Sudáfrica, Suazilandia, Tailandia, Túnez, Turquía y Ucrania.

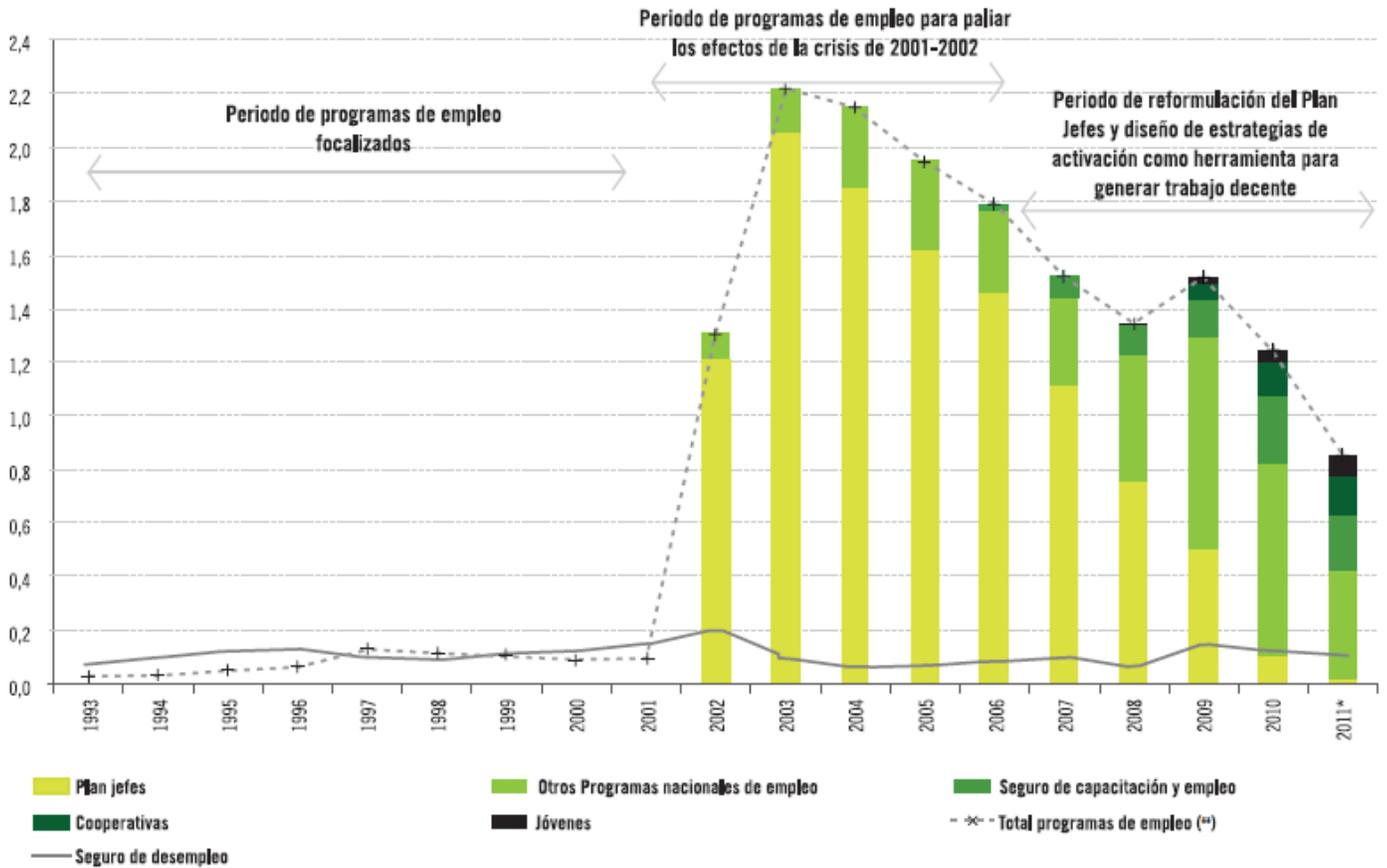
Fuente: Corbacho A. (ed.), Fretes Cibils, V. (ed.) y Lora, E. (ed.) (2012).

Gráfico A4. Comparación internacional del nivel y estructura de la carga tributaria (en porcentajes del PIB)



Fuente: Jimenez, J. P., (comp.) Gomez Sabaini, J. C. (comp.) y Podestá, A. (comp.) (2010)

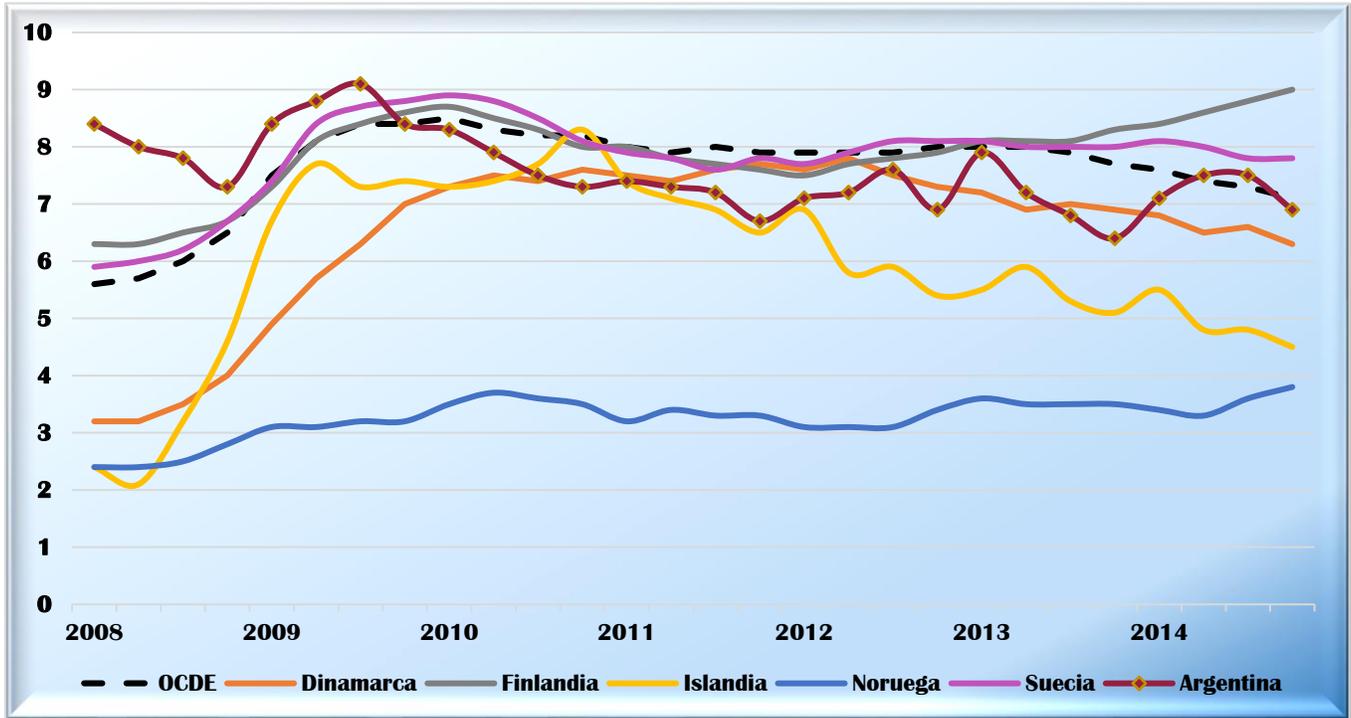
Gráfico A5. Períodos y programas que componen las principales políticas de mercado de trabajo, 1993-2011* (en millones)



Notas: (*) para 2011, los datos corresponden al promedio mensual de las prestaciones al mes de junio, excepto para el programa de cooperativas cuyo dato corresponde a marzo. Para simplificar su presentación, este gráfico no incluye beneficiarios de programas de capacitación. (**) para el período 1993-2001 no se discriminan los programas. El más importante es el plan Trabajar (ejecutado entre 1996 y 2001). Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MTEySS y del MECON.

Fuente: OIT (2012).

Grafico A6. Tasa de desempleo para los países nórdicos, OCDE y Argentina (2008-2014)



Fuente: Eurostat; INDEC.