

Informe de Economía e Instituciones

Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones
Año 5, N° 4, agosto 2012

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

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

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 5 N° 4 (2012, agosto). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones04-12.pdf> [Fecha de consulta:.....]



Escuela de Economía
Programa de Estudios en Economía e Instituciones

Informe de Economía e Instituciones

Año 5 – Número 4
Agosto 2012

Índice

Resumen Ejecutivo 2

Columnas:

- **El enigma “Institucional”: la clave para mejorar la competitividad**
Gerardo Sanchis Muñoz 3
- **Nuevas instituciones, nuevos problemas**
Hugo Dalbosco 5
- **Inequidad y pérdida de calidad de vida frente a la inseguridad**
Carolina Moreno 7

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Consejo Consultivo: Dr. Patricio Millán, Dr. José María Dagnino Pastore

Asistente de Edición: Carolina de Urioste

Email: peiuca@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

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

Resumen Ejecutivo

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

En la primera columna **“El enigma “Institucional”: la clave para mejorar la competitividad”** Gerardo Sanchis Muñoz reflexiona acerca del problema de la institucionalidad en Argentina, a partir *diferencial institucional* entre Argentina y otros países. Define entonces la “calidad institucional” y se pregunta cómo se consigue. Plantea que lo que hace falta es que las personas que componen las instituciones sean idóneas (lo que implica integridad, motivación y competencia). Esto que garantiza que el estado sea imparcial, lo que es necesario para la justicia y la existencia de los bienes públicos. Concluye afirmando que nuestro país no podrá mejorar su competitividad en tanto no consiga lograr una Calidad Institucional en base a la idoneidad de sus funcionarios.

En los últimos meses, el gobierno nacional ha lanzado dos iniciativas que tendrán honda repercusión en la vida pública del país: se envió al Congreso un proyecto de reforma del Código Civil, y se formó una comisión, para propiciar un proyecto de reforma integral del Código Penal. En la segunda columna, **“Nuevas instituciones, nuevos problemas”**, Hugo Dalbosco estudia las iniciativas, analizando la cuestión de la institucionalidad. Plantea qué ha dado origen a distintas instituciones y qué las ha hecho exitosas y concluye que es necesario que las instituciones nuevas no ignoren o descuiden ciertas pautas originadas en tradiciones y modos de vida sociales, para poder hacer una mejora y realmente llegar a fortalecer la institucionalidad nacional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce el “derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona”. En la tercera columna, **“Inequidad y pérdida de calidad de vida frente a la inseguridad”**, Carolina Moreno analiza cómo en la Argentina la defensa de estos derechos resulta dificultosa, dado que tanto la inseguridad como el temor de los argentinos a sufrir algún tipo de delito han estado en aumento, según datos del Observatorio de Deuda Social de la UCA. Al darse esto en un contexto de crecimiento económico y reducción de los niveles de indigencia, la autora propone ampliar el enfoque de la inseguridad de uno económico a uno de equidad social y moral pública. Concluye afirmando que la inseguridad propaga el miedo entre la sociedad y la discriminación entre grupos sociales.

Columnas

El enigma "Institucional": la clave para mejorar la competitividad

Por Gerardo Sanchis Muñoz*

Gracias a la integración económica global, el latinoamericano medio puede disponer de los mismos bienes y servicios privados que cualquier otro habitante del mundo, siempre que su ingreso se lo permita. Si pensamos en la oferta de un supermercado, o en el servicio de telefonía móvil, o de una gasolinera en cualquier país de la región, no difieren demasiado de los disponibles para un americano del norte o un europeo. No sucede lo mismo con los Bienes Públicos: la seguridad, educación pública o la infraestructura urbana que goza un canadiense o un belga no puede compararse ni remotamente a las deficiencias en los servicios públicos que sufrimos nosotros. Esto es el enigmático *diferencial institucional* de la globalización, que resuelve la provisión global del mercado, pero no la calidad de las instituciones de cada Estado, ni las políticas públicas locales para garantizar los Bienes Públicos básicos.

¿Se puede explicar qué es exactamente la Calidad Institucional?

Sin embargo, desde la Presidente de la Nación a cada candidato de la oposición; desde el lego al académico, el término se repite y se aprovecha en cada discurso, como una expresión comodín, que representa a muchas cosas diferentes. *¿Se puede explicar qué es exactamente la Calidad Institucional?* El jurista Daniel Sabsay-, precursor local en el tema, afirma que supone garantizar, al menos, *la independencia del Poder Judicial, una Justicia efectiva y oportuna, el correcto rol fiscalizador del Congreso, la vigencia plena de los organismos de contralor, la ejecución ordenada y oportuna del Presupuesto Nacional, la transparencia de los Actos Administrativos, un sistema electoral confiable, y el respeto de los Derechos Humanos.*¹

En efecto, entendemos a la "Calidad Institucional" como un conjunto de condiciones de gobierno funcionando correctamente, y referidas a los más diversos asuntos. Es evidente que en varios países como el nuestro muchas personas perciben que no se poseen *simultáneamente* ninguna de esas condiciones en forma aceptable. Debe entonces haber una razón de fondo, sistémica o estructural, que lleve a esta situación. De lo contrario, estaríamos frente a la absurda receta de tipo "lista de supermercado": basta ir agregando *"justicia efectiva", "independencia judicial", etc.*, en nuestro "carrito" de mejoras, y listo. Dicho de otra manera: *¿dónde se compran la justicia efectiva y la independencia de poderes?*

Hasta hace poco, algunos gurués locales ofrecían todavía elixires mágicos institucionales. Un caso notorio era el del "hermanamiento institucional", es decir la propuesta de importar instituciones (o calidad institucional) llave en mano de otros países, imitando el ejemplo de la Unión Europea que replica

* Lic. en economía de la UCA, Magister en Administración pública Harvard, MSC en Política pública Oxford, candidato doctoral en Sociología UCA. Profesor de Economía Pública y Secretario académico de la Facultad de Ciencias Económicas, UCA.

¹ Ver www.foroagroindustrial.org.ar/pdf/M%F3dulo%2011%20Sabsay%202.pdf

organizaciones públicas de países avanzados, en algunos de tradición socialista y recién incorporados a la unión.²

No obstante, el problema en nuestro país nunca ha sido su baja capacidad de diseño institucional. A pesar del mito, ideas o buenas instituciones no son lo que falta en nuestro país. Hemos tenido organizaciones modelo a nivel regional (INDEC, Banco Central, Obras Sanitarias, Vialidad Nacional, CONEA, etc.). Incluso el diseño de nuestro sistema de control SIGEN-AGN es avanzado.

Nuestra gran falla es otra. En muchos casos se tiene gente competente, pero no en el lugar que corresponde. En otros casos no existe gente competente porque no se la forma. Las organizaciones son fundamentalmente las personas que las componen. De nada sirve traer una Aduana copiada de España si voy a nombrar a inexpertos para conducirla, o si no tengo aduaneros idóneos para integrarla,

A pesar del mito, ideas o buenas instituciones no son lo que falta en nuestro país. porque no hay escuela aduanera meritatoria. En ningún país avanzado falta un sistema de ingreso por mérito, y las carreras públicas en las funciones claves e

intransferibles del Estado (aduanas, impuestos, regulación económica, auditoría, etc.), y en la mayoría también, escuelas de formación e inducción propias.

La institución que es débil es la *Función Pública*, porque domina en nuestro país la práctica de los cargos públicos como botín de guerra electoral, donde prevalece la militancia o la complicidad, y no la idoneidad. La idoneidad en la Función Pública es mucho más que la "profesionalización", es decir elegir el funcionario que ostenta una maestría. Supone, primero, la integridad (cívica, moral y personal), como componentes indispensables, luego la motivación (sensibilidad, responsabilización y compromiso) y finalmente la competencia. De hecho, la idoneidad es la que garantiza la conducta clave del Estado -que NO es la eficiencia o efectividad-, y que es a su vez el ingrediente fundamental de la justicia: la *imparcialidad*.³

Sin idoneidad no hay ni imparcialidad ni competencia funcional, y sin esto es imposible que haya Calidad Institucional. Dicho de otra forma, si el agente de Policía no surge de un sistema que produce idoneidad, no será entonces ni imparcial ni competente: devendrá corrupto e ineficiente. Y si los agentes de policía son corruptos e ineficientes, no hay seguridad pública, o sea no hay *bien público*. No existen instituciones "por afuera" de la Función Pública. Por ende, la calidad de la *institución* policial no es sino la resultante directa de la calidad de la *función* policial, y ésta se mide, concretamente, por el *ejercicio* de su poder con imparcialidad.⁴

Sin idoneidad no hay ni imparcialidad ni competencia funcional, y sin esto es imposible que haya Calidad Institucional

A pesar de la lógica del anterior argumento, el país sigue sufriendo desde hace años, la degradación de la función ética y profesional de la policía, que acompaña la degradación inexorable del resto de las funciones públicas (juez,

²EUROPA Síntesis de la legislación: El reto de la ampliación" en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60020.htm>.

³ Está claro que el ejercicio de cualquier atributo público debe hacerse con eficiencia también, sin la cual puedo malograr el atributo central (imparcialidad o integridad). No obstante, no deja de ser un atributo *accesorio*.

⁴ Según una encuesta a ciudadanos de todos los países de la OECD reciente (Encuesta APSC de la OECD, octubre de 2005) sobre los valores más requeridos a los funcionarios públicos, la "imparcialidad" estaba primera, delante de la "legalidad", la "integridad", la "transparencia" y la "eficiencia".

funcionario político local o nacional, agentes de otras fuerzas de inteligencia o seguridad, etc.)

El criterio de idoneidad en el nombramiento de cargos, exigido por la Constitución Nacional en su artículo 16, brilla por su ausencia en la Argentina de hoy, por lo que una buena parte de la sociedad vislumbra, acertadamente, que no habrá posibilidad de garantizar un plantel competitivo e idóneo para que el Estado acompañe exitosamente al sector privado en la conquista del mercado global, ni surgirá una Justicia independiente (imparcial), que vele por la seguridad jurídica, ni habrá agentes de seguridad probos.

Así las cosas, y a riesgo de ser reiterativo, es razonable argumentar que la "Calidad Institucional" no es ni más ni menos que la calidad de los funcionarios que componen las instituciones. Se puede inferir además, que la generación de

La "Calidad Institucional" no es ni más ni menos que la calidad de los funcionarios que componen las instituciones.

un *civil service* imparcial y competente, lleva por añadidura una dirigencia política idónea, porque el contagio por imitación es directo. Si el Estado dejara de ser un botín de cargos y de recursos, habrían

amainado los incentivos para que los partidos políticos sean criaderos de oportunistas y aventureros. Se reforzará así el círculo virtuoso de la idoneidad entre la dirigencia política y estatal.

Así, la ansiada "Calidad Institucional", auténtica y sustentable, estará a la vuelta de la esquina, y cualquier "hermanamiento institucional" será ahora un aporte positivo. Con idoneidad en la Función Pública, habrá empresas públicas competitivas, políticas exportadoras exitosas, estrategias científico tecnológicas efectivas, y distribución del conocimiento y de la riqueza equitativa⁵. En definitiva, calidad significa eficiencia en los servicios públicos, atributo nada despreciable para sumar a la competitividad de nuestro país, donde su estado está cerca de controlar el 50% del producto, y es de lejos el mayor empleador del país.

Nuevas instituciones, nuevos problemas

Por Hugo Dalbosco*

En los últimos meses, el gobierno nacional ha lanzado dos iniciativas que tendrán honda repercusión en la vida pública del país, e, incluso, podrían trascender esa esfera y traspasar las fronteras de la vida privada de los ciudadanos y habitantes. En efecto, en primer lugar se envió al Congreso un proyecto de reforma del Código Civil, cuyo tratamiento parece inminente. Más tarde, se formó una comisión, integrada por reconocidos juristas, para propiciar un proyecto de reforma integral del Código Penal. Sobre la orientación y contenido de las reformas se han expedido distintas voces de la Universidad, a las cuales me remito, porque mi intención es llamar la atención sobre los efectos que cambios de esta magnitud pueden tener en el campo institucional.

Las instituciones son mecanismos de moderación del poder

⁵ No es casual que el famoso estudio de Rauch y Evans sobre el efecto de las instituciones sobre el crecimiento económico detecte una correspondencia ajustada entre desarrollo y calidad de la burocracia, que sería un buen "proxy" sin duda de la *calidad de la función pública* (RAUCH, J. y EVANS, P. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64 (octubre de 1999), 748-765)

* Licenciado en ciencias políticas y Profesor en el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina, y Administrador gubernamental en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Como se sabe, las instituciones son sistemas de reglas cuyo entramado encauza las relaciones sociales, las hace previsibles y, dentro de ciertos límites, regula la incorporación de cambios. Las instituciones consolidadas, en general, provienen de experiencias históricas cuya virtualidad cristaliza en un momento determinado y las convierte en los mecanismos habituales de relación entre actores sociales y políticos. Muchas de las instituciones políticas vigentes fueron, en alguna oportunidad, imposiciones del poder, pero, una vez establecidas, su desenvolvimiento opera regularmente como un límite para la concentración y la arbitrariedad.

La institución, dice Jepperson, "representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado"

Las instituciones del ámbito civil, en cambio, responden en general a un fondo tradicional sobre el que se han ido incorporando innovaciones y variantes a lo largo del tiempo, oportunamente establecidas y reguladas por leyes.

En su conjunto, las instituciones son mecanismos de moderación del poder y, aunque puedan ser, también, vehículos de "normalización" ligados al establecimiento de un determinado orden, aseguran, sin embargo, un cierto aprendizaje colectivo mediante formas culturales adaptativas que no son incompatibles con la "reducción de la incertidumbre", de la que habla North⁶ al caracterizarlas. Son estructuras dialógicas, donde se produce el encuentro de distintos actores sociales por lo cual, resulta vital la interiorización de las pautas de comportamiento por parte de los individuos.

En las épocas de crisis se replantea la vitalidad y la eficiencia del entramado institucional. Es común escuchar que América Latina en general no cuenta con instituciones sociales fuertes, lo cual deja a sus sociedades desprotegidas frente a la concentración del poder, o, al menos, sometidas a la lógica de la democracia delegativa. Cuando en el proyecto en el que la sociedad ha delegado la realización de sus metas colectivas figuran cuestiones mayormente de manejo económico y social, el acierto o el desacierto del delegado en este campo puede traer aparejado un impacto que trascienda esos límites y afecte a otras formas más delicadas de la vida colectiva.

Esa es precisamente la cuestión que se plantea con estas iniciativas de reforma. La institución, dice Jepperson⁷, "representa un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado". Por su naturaleza, las instituciones del ámbito civil parecieran requerir un tratamiento más evolutivo, que acompañe la transformación de los comportamientos sociales con incorporación de cambios y nuevas figuras sin dejar de tener presente el orden social que se quiere reproducir con el entramado institucional. Desde el punto de vista de North, por ejemplo, el problema es conseguir cooperación voluntaria entre los actores sin recurrir al mecanismo coercitivo hobbesiano, el cual, en definitiva puede resultar disfuncional, entre otras cosas, al crecimiento económico.

Es posible elegir instituciones y establecer un sistema de incentivos para lograr la cooperación

Asimismo, las instituciones del ámbito penal, por su gravedad, deben salvaguardar a la sociedad tanto del abuso del poder estatal como de aquellas

⁶ NORTH, Douglass C., 1995, "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, México.

⁷ JEPPEPERSON, Ronald L, 1991, "The new institutionalism in organization analysis", University of Chicago Press, Chicago, IL.

conductas individuales o grupales que pongan en peligro, además de la integridad personal, el acceso a los bienes públicos. Una reforma sesgada por motivos ideológicos puede significar una transformación drástica de la estructura de "costos de transacción" y tener efectos sensibles en el campo económico y social. Particularmente cuando, como parece suceder en cuestiones de seguridad, el humor colectivo no sintoniza adecuadamente con las tendencias intelectuales dominantes.

Las instituciones se crean, evolucionan, cambian, a veces por diseño intencional, a veces por el devenir social. Es posible, entonces, efectuar "arreglos institucionales" que incentiven o desincentiven comportamientos, es posible elegir instituciones y establecer un sistema de incentivos para lograr la cooperación de los actores. Consecuentemente, es posible también el cambio institucional, así como la propuesta de arreglos institucionales que canalicen comportamientos, etc. En consecuencia, a esta altura del desarrollo social, la imposición -a través de predominio circunstancial de una mayoría legislativa y de cierto pensamiento único- de instituciones que pretendan establecer un orden social "ideal" que ignore, descuide o enfrente ciertas pautas originadas en legítimas tradiciones, modos de vida y aspiraciones sociales entraña el peligro de debilitar y no de fortalecer el entramado institucional.

Inequidad y pérdida de calidad de vida frente a la inseguridad

*Por Carolina Moreno**

Diversas teorías de desarrollo humano y tratados internacionales de derechos humanos reconocen el derecho a la seguridad e integridad corporal como un derecho humano fundamental de los individuos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) establece que "todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal" y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce el "derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona". En este marco, las instituciones gubernamentales tienen una responsabilidad ineludible frente al problema para con sus ciudadanos. Sin embargo, en la Argentina tales derechos parecieran continuar estando fuera de la agenda de gobierno o cuando lo están, tienden a desaparecer muy rápido de la escena pública.

Ocho de cada diez argentinos viven diariamente con temor a sufrir algún tipo de delito

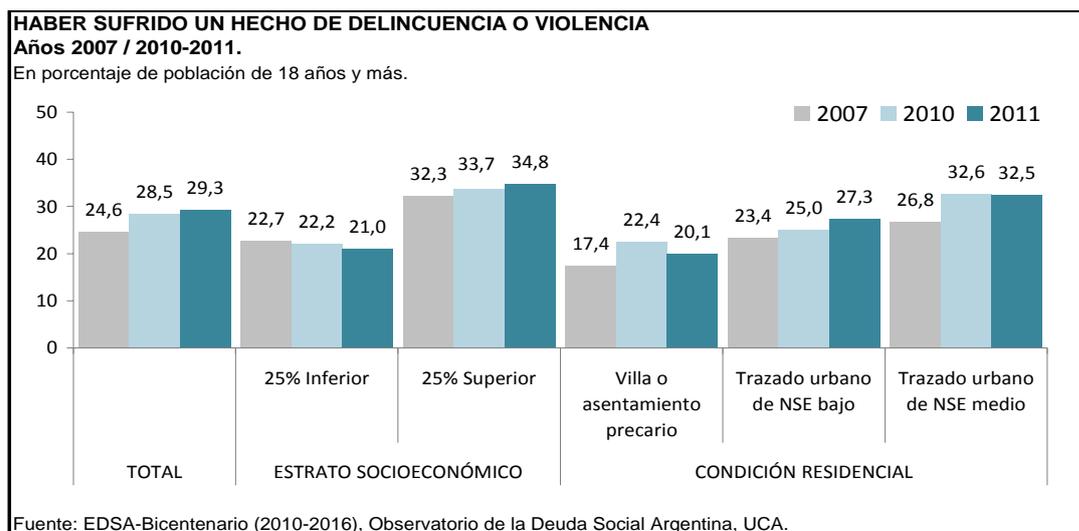
De acuerdo a un ranking elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA que evalúa la mención de los problemas que preocupan tanto a la sociedad argentina como a los medios de información, la inseguridad aparece como el problema más importante para toda la población analizada y los medios evaluados. No sorprenden estos datos, ya que ocho de cada diez argentinos viven diariamente con temor a sufrir algún tipo de delito, y tres de cada diez declararon haber padecido algún hecho de delincuencia en el año 2011. Los datos registrados indican una tendencia al agravamiento de la inseguridad ya que el porcentaje de personas que declararon haber sufrido un delito pasó de 24,6% en el año 2007 a 29,3% en 2011.

La pobreza es un problema social en sí mismo, pero no es la causa de la inseguridad

Estos resultados llaman especialmente la atención ya que el aumento del problema de la inseguridad se produjo en un contexto de crecimiento

* Investigadora del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. carolina_moreno@uca.edu.ar

económico, ampliación del consumo, reducción de los niveles extremos de indigencia y ampliación de las políticas sociales. Todo cual demuestra una vez más que la pobreza es un problema social en sí mismo, pero no que es la causa de la inseguridad; ni tampoco la información que a su manera da cuenta de ella. Su verdadera causa, tal como se sabe producto de numerosas investigaciones internacionales, son las desigualdades sociales. Es decir, el choque socio-cultural que se produce entre las expectativas de movilidad generadas por los logros efectivos que alcanzan los sectores económicos y políticos que están en la cúspide de la pirámide social, y las oportunidades efectivas de educación, trabajo y progreso que ese mismo sistema ofrece a los sectores que están en el resto de la pirámide. De ahí, que no sobre decir que el problema de fondo de la inseguridad es antes que otra cosa, un problema de equidad social y moral pública.

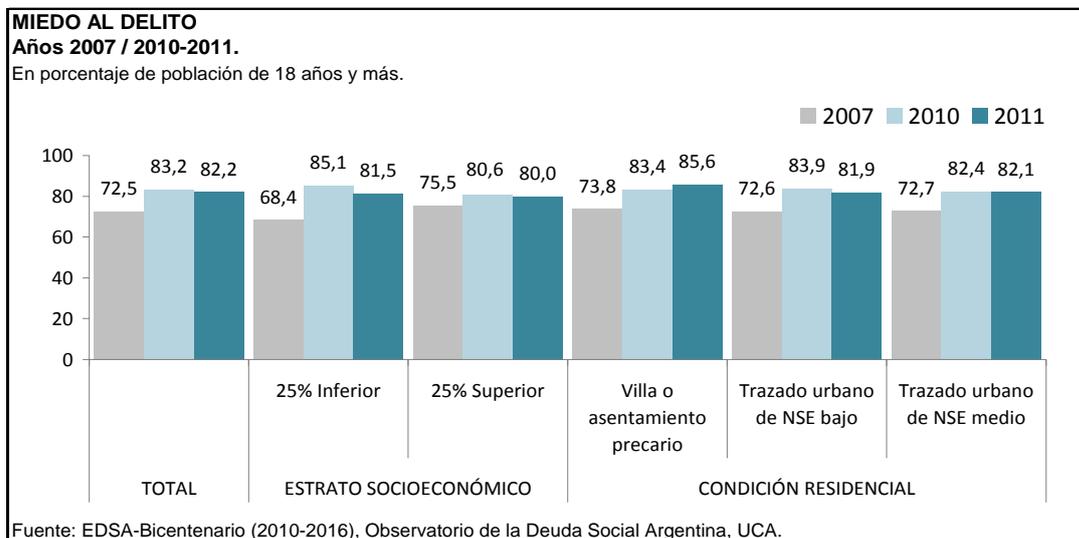


Asociado a esto, otro hecho que no sorprende pero que sí llama la atención es la poca diferencia que existe entre estratos sociales cuando se compara el riesgo a sufrir un hecho delictivo por sectores ocupacionales o socio-residenciales. Si bien es cierto que la población de los sectores medios, con estudios secundarios completos y habitante de zonas con trazado urbano profesionales son los más afectados por la tasa de delito (3,5 personas cada diez por año), poca es la distancia que separa este riesgo del que experimentan los sectores medios asalariados y los estratos más pobres de trabajadores no calificados (3,2 personas y 2,5 personas cada diez, respectivamente). A lo que cabe agregar que, salvando aquellos delitos que afectan a la propia vida y que no admiten ningún juicio de diferenciación social, es en los sectores más pobres donde el saqueo, el robo o el hurto, o incluso la violencia sin sentido, tienen a sus principales víctimas dado el mayor impacto que generan estos hechos en el presupuesto familiar de estos sectores. A lo cual se suma, su mayor vulnerabilidad en muchos otros derechos sociales, tales como la vivienda, la salud, la educación y el trabajo.

Por último, es también un hecho socialmente relevante que el temor al delito no sólo ha crecido de manera sistemática durante los últimos años, acompañando al aumento de los hechos delictivos, sino que dicho miedo se encuentra extendido a niveles alarmantes. Esta "sensación" no discrimina según las características personales, económicas ni socio-residenciales. Sin embargo, hay dos aspectos sociales vinculados que agravan aún más problema. Por un

El problema de fondo de la inseguridad es antes que otra cosa, un problema de equidad social y moral pública.

parte, la mayor o menor presencia policial preventiva en el vecindario; y, por otra, la mayor o menor presencia de prácticas de venta, compra o intercambio de drogas o estupefacientes en el barrio. En cualquier caso, el temor a la inseguridad es también un problema en sí mismo.



Lejos de ocupar las oficinas de gobierno y de impedir el sueño de la mayoría de los funcionarios, la inseguridad y el miedo a salir al espacio público se difunde sobre la vida cotidiana de los ciudadanos y, más específicamente, se concentra al interior de cada hogar y en el comportamiento social de cada uno de nosotros y nuestros hijos. Quien gana la calle es el temor a los otros, el prejuicio, la discriminación, la anomia, la desconfianza, la pérdida de solidaridad, en fin, un delicado, imperturbable y por demás eficaz sistema de control social frente al cual la ciudadanía continúa desarmada.