



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

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 12 – Número 4
Agosto de 2018

Índice

Resumen Ejecutivo 2

Columnas:

Marco Regulatorio e inversiones en la Argentina
Patricio Millan Smitman 3

Capitalización y migraciones
Alfonso Martinez 6

**Calidad del gobierno como "imparcialidad", y su
corrupción**
Marcelo F. Resico..... 11

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Santiago Ruy Varela

Email: programadei@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

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, **Marco regulatorio e inversiones en Argentina**, el autor hace una revisión de la estructura de inversión del país utilizando como benchmark comparativo el último informe de Doing Business del Banco Mundial. Un aparato institucional ineficiente denota las condiciones actuales a las que debe enfrentarse un emprendedor en Argentina, caracterizada por trámites burocráticos extensos, así como un significativo costo destinado al pago de impuestos que atenta con obstruir el motor del crecimiento del país. En este marco, identificar estos obstáculos es clave para poder planificar más allá de los problemas macroeconómicos del país.

En la segunda columna, **Capitalización y Migraciones**, el autor intenta agregar nuevas nociones al conocimiento de la dotación de factores y desarrollar explicaciones que permitan entender mejor los movimientos migratorios globales. A partir del desarrollo de un modelo basado en datos de stock de capital y de población, se puede ver como la inequidad interregional a nivel mundial de los stocks de capital explica estos procesos migratorios. Frente a un escenario en el cual las posibilidades de una "gran convergencia" se ven socavados por un estancamiento de flujos de capital, migrar muestra ser la única alternativa para jóvenes y familias que aspiran a mejorar sus estándares de vida.

En la tercera columna, **Calidad de Gobierno como "Imparcialidad," y su Corrupción**, el autor analiza las ideas de los politólogos Bo Rothstein y Jan Teorell en torno a variables de índole institucional, como la corrupción y la calidad y eficacia del gobierno. Aunque la mayor parte de la atención en este tipo de estudios se ha centrado sobre el aporte de la democracia a la eficacia gubernamental, ésta es solo una parte de los requerimientos. Es menester, asimismo, prestar atención al nivel de "imparcialidad" en el actuar de los funcionarios. Una falla en este principio, y la búsqueda de objetivos propios, pueden distorsionar la honestidad del actuar en la función pública. En una sociedad en la cual la exposición a este tipo de hábitos se vuelve más frecuente, indagar en esta temática se ha vuelto una prioridad.

Columnas

Marco Regulatorio e inversiones en la Argentina

Patricio Millán Smitmans*

Los análisis económicos y las discusiones públicas generalmente dan énfasis a los aspectos macroeconómicos y en la Argentina hay muy poco debate sobre el marco regulatorio y los aspectos microeconómicos, aunque ellos tienen una enorme importancia para incentivar las inversiones en el mediano y largo plazo y promover el desarrollo económico y el crecimiento del empleo registrado. A medida que la economía de un país se “normaliza” y disminuye la volatilidad macroeconómica, los aspectos microeconómicos pasan a ser cada vez más relevantes y es importante conocer en detalle cual es la situación del país y corregir las deficiencias que existan en esta área.

... En los últimos años el país prácticamente no ha implementado ninguna reforma regulatoria que facilite el marco para hacer negocios

Un buen punto de partida para analizar la influencia del marco regulatorio actual en la Argentina son los informes “Doing Business” que anualmente publica el

Banco Mundial. Estos informes analizan las regulaciones que favorecen o restringen la actividad empresarial en diversas áreas del ciclo de vida de una empresa registrada. En el informe **“Doing Business 2018: Reformando para la Creación de Empleos”**¹ se analizan los siguientes aspectos para cada uno de los 190 países analizados: apertura legal de una empresa, otorgamiento de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de una propiedad, obtención de crédito, protección de inversionistas minoritarios, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos, resolución de insolvencia y regulación del mercado laboral. Evidentemente estas son áreas que preocupan a cualquier inversionista que quiere desarrollar un nuevo emprendimiento en la Argentina.

Numerosos países están implementando reformas en sus marcos regulatorios para facilitar hacer negocios, atraer inversiones y fomentar el empleo registrado. El informe del Banco Mundial revela que en el año que terminó a mediados de 2017, 119 de los 190 países implementaron mejoras en sus marcos regulatorios, pero la Argentina no aparece entre ellos. En los últimos años el país prácticamente no ha implementado ninguna reforma regulatoria que facilite el marco para hacer negocios, aunque esto puede haber cambiado con algunos cambios recientes en la legislación para las pequeñas empresas, cuyos efectos serán por naturaleza limitados.

* Doctor en Economía por la Universidad de Harvard, miembro del Consejo Académico Consultivo del Doctorado en Economía de la UCA, se ha desempeñado en organismos internacionales como Banco Mundial y FAO.

¹ World Bank, “Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs”, Washington D.C., October 31, 2017

En términos del ranking de países de acuerdo a la facilidad de hacer negocios, Argentina aparece en la posición 117 entre los 190 países, lo que indica que no es un país que tenga un marco regulatorio atractivo para los nuevos inversionistas. Los países más atractivos son Nueva Zelanda, Singapur, Dinamarca, Corea del Sur, Hong Kong, Estados Unidos, el Reino Unido y Noruega. Los países de América Latina mejor ubicados son México (49), Chile (55), Perú (58) y Colombia (59).

En el Cuadro 1 siguiente se indica la posición de Argentina en cada una de las áreas analizadas en el informe "Doing Business 2018", en relación a los 190 países considerados en el estudio. En prácticamente todas las áreas la Argentina aparece en una posición desfavorable, pero esta situación es más aguda en el ranking de la obtención de un permiso de construcción, el pago de impuestos y la apertura de una empresa. Evidentemente todos estos son elementos cruciales para un inversionista y en ellas se necesitan con urgencias la implementación de mejoras regulatorias que hagan más competitivo al país y permitan atraer las necesarias nuevas inversiones.

Cuadro 1
Ranking de la Argentina en Informe "Doing Business 2018"²

Apertura de una empresa	157
Obtención de permisos de construcción	171
Obtención de electricidad	95
Registrar una propiedad	117
Obtener un crédito	72
Protección a inversionistas minoritarios	43
Pagar impuestos	169
Comercio transfronterizo	116
Cumplimiento de contratos	102
Resolver insolvencia	102

Para el ranking en facilidad para la apertura de una empresa se considera una Sociedad de Responsabilidad Limitada establecida en la Ciudad de Buenos Aires, con entre 10 y 50 trabajadores y dedicada a actividades comerciales e industriales generales. Los estudios realizados indican que se requieren 13 procedimientos diferentes para legalizar la empresa, en los cuales se consumen 24 días (sin considerar el trabajo previo de conseguir la información necesaria) con un costo equivalente a un 10,4% del ingreso nacional per cápita. Un caso de referencia es Nueva Zelanda en los cuales todo se tramita en 1 solo procedimiento que toma ½ día a un costo equivalente a un 0% del ingreso nacional per cápita. En el caso de Chile los procedimientos requeridos son 7, se demoran 5 ½ días y tiene un costo equivalente a un 3,0% del ingreso per cápita. Evidentemente la Argentina tiene que hacer menos demorado y costoso el proceso para la instalación de una nueva empresa.

... Se necesitan con urgencias la implementación de mejoras regulatorias que hagan más competitivo al país

Los procedimientos que toman más tiempo para la

² Entre los 190 países analizados

apertura de una empresa son la inscripción en el Registro Público de Comercio de la Ciudad de Buenos Aires (5 días para un procedimiento expreso), la legalización de los libros de la empresa en la Inspección General de Justicia (5 días para un procedimiento urgente) y la obtención de una clave de identificación fiscal (CUIT) en la Administración Federal de Ingresos Públicos (4 días). Los dos primeros procedimientos son también los de más alto costo, mientras que el tercero es gratis. Muchos países han implementado un sistema de "ventana única", que permite realizar todos los procedimientos en el mismo lugar y en un plazo corto de tiempo.

La situación es aún más complicada en relación al pago de impuestos. En Argentina se requiere que la empresa pague 9 impuestos diferentes: ingresos brutos, contribuciones a la seguridad social, impuesto a las transacciones financieras, impuesto a las ganancias (renta), impuesto a la propiedad, impuesto a los automóviles y vehículos, timbres y estampillas en la venta de propiedades, impuestos al valor agregado e impuestos a los combustibles. Los análisis de la empresa modelo utilizada estiman que se gastan 311,5 horas al año para pagar impuestos y que su costo asciende a un 106% de las utilidades obtenidas. En Nueva Zelanda se pagan 7 impuestos diferentes, se gastan en ello 140 horas al año y el costo es un 34,5% de las utilidades. En el caso de Chile se pagan 7 impuestos diferentes, que consumen 291 horas al año y tienen un costo equivalente a un 33% de las utilidades. El alto costo de los impuestos que deben pagar las empresas hace prácticamente prohibitiva la venida de nuevas

... con la estructura de impuestos existente actualmente hay amplios incentivos para la "evasión" y la "elusión" tributaria

inversiones a la Argentina. Una reforma tributaria que simplifique el sistema existente es una necesidad imperiosa.

El costo más alto en lo que se refiere a los impuestos pagados por las empresas en Argentina lo representa el impuesto a los ingresos brutos (53,21% de las utilidades), seguido por las contribuciones a la seguridad social (25,94% de las utilidades) y el impuesto a las transacciones financieras (17,25% de las utilidades). Evidentemente con la estructura de impuestos existente actualmente hay amplios incentivos para la "evasión" y la "elusión" tributaria en las empresas ya instaladas y hay muy poco estímulo para que aparezcan nuevas empresas que fomenten la competitividad y eleven la productividad de la economía. Es evidentemente que es necesario alcanzar una "estabilidad macroeconómica" pero esto no es suficiente y para atraer inversiones hay muchos cambios regulatorios que deben implementarse a la brevedad.

Marco Regulatorio e inversiones en la Argentina

Alfonzo Martinez*

La información económica a nivel global es bastante rica en materia de flujos y muy pobre en lo que se refiere a stocks. En particular, sobre el stock de capital utilizado en la producción. Si bien hay esfuerzos a nivel país para algunos casos, no es frecuente encontrar un estudio del stock de capital abarcativo de todo el mundo como el que realizan investigadores del Banco Mundial en "The changing wealth of nations". En la teoría económica se estudia que el subyacente a la discusión sobre la asignación de recursos que maximiza la utilidad, supone una igualdad de dotaciones iniciales de factores en cada persona. De ahí que la dotación de stock de capital sea de suma importancia. La teoría del comercio internacional, por su parte, nos enseña que a través del comercio de bienes y servicios se tiende a igualar la remuneración de los factores. En esta perspectiva, el movimiento de bienes y servicios o de factores adquiere importancia para los flujos migratorios y la remuneración del trabajo humano subyacente a los mismos.

Este trabajo intenta agregar algo al conocimiento de la dotación de factores y elaborar enseñanzas que permitan entender mejor los movimientos migratorios que muchas personas enfrentan. La novedad a partir de la cual se elabora el trabajo es la publicación "The changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millenium" por el Banco Mundial en 2018 que brinda información para los años 2014, 2005 y 1995. En dicho trabajo se calcula el valor de la riqueza para cada país y el agrupamiento de éstos de acuerdo a su nivel de desarrollo económico. Por riqueza se incluye: Capital producido, Capital natural, Forestal maderero, Forestal no maderero, Áreas protegidas, Agrícola, Pasturas, Subsuelo, Humano, Activos externos netos. En este trabajo sólo se toma el capital producido. Explícitamente se dejan de lado los otros tipos de riqueza porque su movimiento es menos claro y, en el caso del capital humano, se encuentra corporizado en personas que lo mueven consigo. Los agrupamientos por nivel de ingreso son: Bajo ingreso, Bajo-medio ingreso, Alto-medio ingreso, Alto ingreso OECD y No OECD y Mundo.

... el movimiento de bienes y servicios o de factores adquiere importancia para los flujos migratorios

Del banco de datos del Banco Mundial se tomó: Población, Tasa de participación laboral, PBI, Inversión y Deflactor del PBI. El banco de datos del BM, no brinda información del grupo "Alto ingreso no OECD". Respecto a la tasa de participación laboral, esta estadística no refleja la oferta efectiva de trabajo sino la potencial. Esto es un verdadero problema ya que al trabajarse con población en vez de con trabajadores, los valores relativos por trabajador pueden no ser los mismos que por habitantes. De la base de datos del Panorama Económico Mundial del FMI se tomó la tasa de ahorro. Como el FMI no calcula iguales agrupamientos que el Banco Mundial, se asimiló el grupo "sub Sahariano" del FMI al grupo "Bajo ingreso" del Banco Mundial.

El siguiente cuadro resume la información que brinda "The Changing Wealth of Nations" 2018 y 2011, para los años 2014, 2005 y 1995.

* Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota, miembro del Consejo Académico Consultivo del Doctorado en Economía de la UCA y consultor económico.

Cuadro 1 Población y stock de capital				Bajo	Bajo-	Alto-	Alto OECD	Mundo
				ingreso	medio ing.	medio ing.	ingreso	
N población total	2014	M pers		624	2929	2541	1177	7271
N población total	2005	M pers		488	2547	2377	1108	6520
N población total	1995	M pers		371	2136	2170	1037	5714
K capital producido total	2014	MM 2010 U\$D		1071	18137	62830	222125	304163
K capital producido total	2005	MM 2010 U\$D		533	16044	48553	125650	190781
K capital producido total	1995	MM 2010 U\$D		321	7672	42268	101011	151272
Fuente	elab en base a	2014	WB The changing wealth of nations. 2018					y WB data
		2005	WB The changing wealth of nations. 2011 Chap 2 Pg 28 Table 2,1					y WB data
		1995	WB The changing wealth of nations. 2011 Chap 2 Pg 28 Table 2,1					y WB data

Para hacer comparables los datos que surgen de la versión 2014 y 2011, se utilizaron los valores de población que ofrece el banco de datos del Banco Mundial. Para la elaboración del stock de capital total, se partió del capital per cápita de las publicaciones de 2014 y 2011, y se lo aplicó a las poblaciones. Como se explicó anteriormente, esto no es precisamente el capital por trabajador que es lo que se usa en la teoría usada en el tema.

A partir de estos datos, se elaboró la tasa de depreciación implícita en el stock de capital y los flujos de inversión para cada grupo. Se construyó a partir de la siguiente formulación:

$$K(t) = (1-d) * K(t-1) + I(t-1)$$

Donde

- $mK(t)$ es el stock de capital producido en el momento t .
- d es la tasa de depreciación $I(t)$ es el flujo de inversión en el momento t .

Se espera que $0 < d < 1$. En el cuadro 2 se ofrecen los valores de "d" obtenidos.

Cuadro 2 Tasa de depreciación				Bajo	Bajo-	Alto-	Alto OECD	Mundo
				ingreso	medio ing.	medio ing.	ingreso	
2014 - 2005		% s/ K		0,76	6,40	6,10	0,00	1,40
2005 - 1995		% s/ K		1,88	0,00	3,10	5,20	4,30
Promedio simple 2014- 1995		% s/ K		1,32	3,20	4,60	2,60	2,85
Fuente: elaboración								

Como puede observarse, las tasas de depreciación para algunos grupos y períodos adquieren valores que no resultan lógicos (cero o muy altos). Cuando se promedian los dos períodos o bien se considera el agregado "mundo", los valores son más cercanos a lo que a priori se esperaría. También se elaboró el cálculo de los parámetros consistentes con una función de la forma Cobb Douglas. Cabe señalar que no se calculó qué forma de función de producción se adapta mejor a la información disponible. La forma de la función de producción usada es:

$$y(t) = M * k(t)^{\text{alfa}}$$

Donde

- $y(t)$ y $k(t)$ son los valores per cápita del ingreso y del capital respectivamente. (Es decir por habitante no por trabajador)
- M es un coeficiente
- " \wedge " significa "elevado a"

Se espera que alfa sea $0 < \text{alfa} < 1$

Los valores obtenidos para M y alfa fueron los siguientes:

Cuadro 3 Coeficientes de la función de producción			Bajo ingreso	Bajo-medio ing.	Alto-medio ing.	Alto OECD ingreso	Mundo
$y(t) = M * k(t)^{\alpha}$							
Alfa		2005 - 2014	0,5419	< 0	> 1	0,1035	0,2679
Alfa		1995 - 2014	0,5108	> 1	> 1	0,3863	0,5243
M		2005 - 2014	10,2			11506,9	585,8
M		1995 - 2014	12,9			370,4	38,3
Fuente: elaboración							

Para los grupos "bajo - medio ingreso" y "medio - alto ingreso" los valores de alfa resultaron fuera de valores lógicos. Por tal motivo se optó por no considerarlos. Como se explicó más arriba, no se pudo obtener los coeficientes necesarios para otro tipo de economías.

Para calcular los años necesarios para alcanzar una cierta capitalización se utilizó la solución de una ecuación diferencial no lineal de primer orden y primer grado (ver Alpha Chiang) aplicada a la función de producción de tipo expuesto más arriba, que usó Solow. El resultado es:

$$k(t)^{(1-\alpha)} = (k(0)^{(1-\alpha)} - (s * M) / (n+d)) * e^{-(1-\alpha) * (n+d) * t} + s * M / (n+d)$$

Donde

- "s" es la propensión marginal a ahorrar / 100
- "n" es la tasa de crecimiento poblacional / 100
- "d" es la tasa de depreciación del capital

Como el Banco Mundial no ofrece los ahorros agrupados, se utilizó el Panorama Económico Mundial del FMI (WEO) y se asimiló el área sub-sahariana a la de bajos ingresos.

Los valores resultantes son:

Cuadro 4 Otros indicadores			Bajo ingreso	Alto OECD ingreso	Mundo
s propensión marginal a ahorrar		2014	18,30	22,10	26,40
n crecimiento población		2005 - 2014	2,77	0,67	1,22
n crecimiento población		1995 - 2014	2,77	0,67	1,28
Fuente: Bco Mundial y WEO FMI para tasa de ahorro.					

Así se calculó cuánto tiempo llevaría a un habitante de una geografía de "bajo ingreso" alcanzar el capital per cápita del promedio mundial y de una geografía OECD. Para ello, la fórmula propuesta más arriba supone que a lo largo del experimento se mantenían los parámetros actuales de la geografía de "bajo ingreso". Como los años requeridos son muchos, cabría cuestionar este supuesto dentro de una dinámica no estática. Esto no se hace en el presente trabajo. La baja tasa de ahorro y alto crecimiento de la población unidos al bajo nivel de capitalización per cápita hacen que para el grupo de "bajo ingreso" alcanzar el nivel de capitalización per cápita del "mundo" llevaría un número inaceptable (> 100) de años. De donde se sigue que las opciones son aumentar la tasa de ahorros, bajar la tasa de depreciación y de crecimiento poblacional y

modificar la función de producción. Pero se supone que adaptar la función de producción a los parámetros del "mundo" no es un proceso que se pueda lograr de la noche a la mañana. En similar línea, bajar la tasa de depreciación no es algo fácil de lograr en el corto plazo. Aumentar la tasa de ahorro en niveles muy bajos de ingreso no es simple. Bien observó Keynes que la propensión marginal a consumir disminuía con el ingreso. Respecto a la tasa de crecimiento poblacional, parece miope el pensar en bajarla. Justamente las economías más avanzadas manifiestan los problemas del envejecimiento de sus poblaciones. Por último, se calculó la productividad marginal del trabajo y del capital para la función de producción anteriormente considerada y utilizando los parámetros construidos. Los resultados fueron:

Cuadro 5 Productividad marginal de los factores		Bajo ingreso	Alto OECD ingreso	Mundo
Producto marginal del trabajo	2014	6,29	17741,16	1165,99
Producto marginal del capital	2014	4,33	10,85	10,20
Fuente: elaboración				

Contrariamente a lo esperado, la productividad del capital aumenta con la capitalización del grupo. En primer lugar, se debe tener en cuenta que quizás la función de producción utilizada no haya sido la mejor para caracterizar la realidad económica que se quiere estudiar. Sin embargo, la complejidad de desentrañar una forma que se ajuste mejor a la información disponible implica un trabajo que escapa al objetivo de esta nota. Más aún, tal función debería encuadrar en alguno de los tipos conocidos a la hora de calcular los años requeridos para alcanzar una cierta capitalización. La falta de estadísticas que permitan sustituir el total de la población por la población económicamente activa puede estar viviendo los indicadores a la hora de hacer un estudio que busca trabajar con grupos que se espera tengan distintas tasas de participación laboral. Esta limitación no es menor. Aun dentro de la forma de la función de producción aceptada, los parámetros M y α , adquirieron valores fuera de la

... el comercio apuntaría no a igualar la remuneración de los factores en cada grupo sino entre los trabajadores que tienen similar capitalización

lógica para algunos grupos de países. Las diferencias en la dotación de capital per cápita son muy grandes y el tiempo que llevaría reducirlas también es muy grande, por lo que el intercambio de bienes y servicios requiere una mirada dentro de los grupos para obtener del mismo una reducción en la diferencial de ingresos de los factores. La diferencia en la productividad del capital en los distintos grupos de ingreso resultó distinta de lo esperado. Cabe imaginar que un análisis bajo incertidumbre, por ejemplo, algún tipo de caracterización del riesgo, podría echar cierta luz sobre el respecto. En este trabajo no se realiza un análisis bajo incertidumbre que permitiría contemplar tal intuición. Si mediante el comercio se tendieran a igualar los precios de los bienes y servicios (corregidos por flete, etc), las diferencias de productividad del trabajo observadas entre los distintos grupos de países de diferente ingreso, indican una distorsión del comercio muy importante. Quizás sea más apropiado decir que dentro de cada grupo de países se da una distribución no uniforme entre sus habitantes. Por tal razón, el comercio apuntaría no a igualar la remuneración de los factores en cada grupo sino entre los trabajadores que tienen similar capitalización. Aun así, la diferencia entre grupos debería achicarse. Esto no se hizo porque la información es agregada sin elementos que permitan construir una distribución en base a la capitalización del trabajador de los trabajadores de cada grupo.

Por último, se trató de calcular el número de años necesario para que el capital per cápita de hoy en una geografía de bajo ingreso se iguale al nivel actual de

capital per cápita del promedio del mundo, bajo los parámetros de la actualidad. La cantidad de años necesaria es tan grande que hace irrelevante el cálculo. En primer lugar, bajo certidumbre, los flujos de capital no se mueven para arbitrar rendimientos. Factores que no hemos caracterizado pero que parecen estar presentes parecen tener mucha influencia en los movimientos de capital. La corrección de por ejemplo el riesgo, es un factor de suma importancia, pero de muy lenta concreción. Por tal motivo, políticas que tiendan a reducirlo son necesarias, pero requieren ser acompañadas de otros elementos de política que complementen la búsqueda de resultados en un plazo menor.

... Así las cosas, el beneficio neto esperado de emigrar es percibido por el migrante como altamente positivo

La capitalización con recursos y esfuerzos propios parece requerir un trabajo enorme y prolongado por muchos años. De manera que esta vía no daría a corto plazo una tendencia a la convergencia del capital per cápita disponible en distintas geografías diferenciadas por su nivel de ingreso. El comercio de bienes y servicios parecería una vía de tendencia rápida a la convergencia de ingresos, que necesita ser reforzada mejorando las dotaciones iniciales de capital por trabajador. Las críticas a la globalización de los flujos comerciales obligan a considerar políticas que acompañen el camino, al menos por algún tiempo. Con menos comercio y escasos flujos de capital, la perspectiva es de un empeoramiento de la remuneración relativa del trabajo en las geografías de bajos ingresos. Ante esta perspectiva, es entendible que los jóvenes más fuertes de geografías con ingresos bajos intenten mover su trabajo (en el que se corporiza su capitalización) hacia geografías con ingresos altos. De manera que los jóvenes de geografías de bajos ingresos deciden mover su factor trabajo emigrando hacia las economías de altos ingresos. Si permanecen en su geografía de ingresos bajos, su retribución será mucho menor que la que recibe un trabajador con similar capital humano en países de ingresos altos de por vida sea cual fuere su esfuerzo de acumulación.

Así las cosas, el beneficio neto esperado de emigrar es percibido por el migrante como altamente positivo. Como resultado, los migrantes se han multiplicado en los últimos años. En este aspecto podemos conjeturar que la mayor información disponible ha mostrado a muchos trabajadores de geografías de bajos ingresos el nivel de remuneración al que podrían aspirar en otras geografías. Pareciera que un primer paso para disminuir el flujo de migrantes desde economías de bajo capital a economías muy capitalizadas es el aumentar el comercio entre ambas geografías para aliviar las diferencias de ingresos.

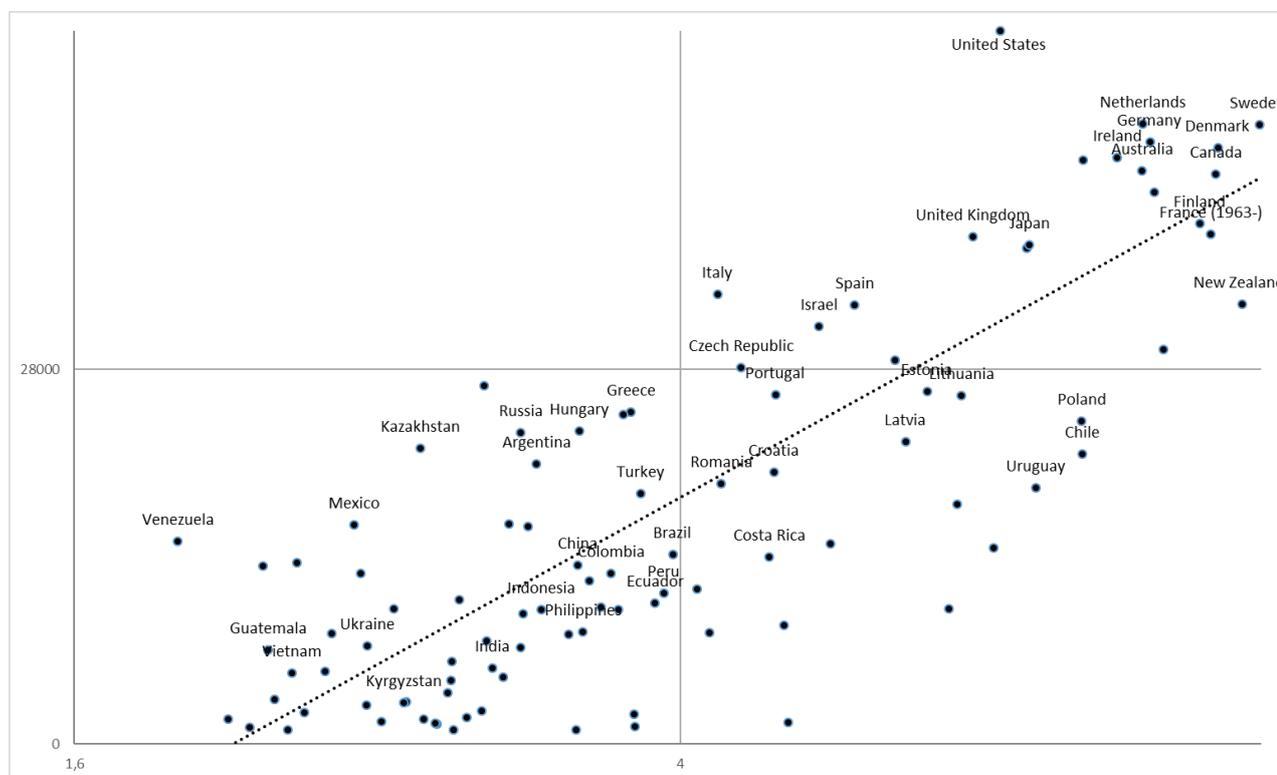
Un paso necesario parece ser (porque este trabajo no lo contempla) mejorar el conocimiento para entender los factores que hacen a la baja capitalización. La migración de geografías de ingresos bajos a geografías de ingresos altos tiene una buena explicación por la pobre expectativa de mejorar sus ingresos de los jóvenes que residen en geografías de ingresos bajos. La construcción de barreras a la inmigración es una batalla perdida por el bajísimo costo de oportunidad de los migrantes. La reducción del comercio por un lado y la persistencia de altos riesgos en las geografías de ingresos bajos por el otro, aumentan los incentivos de los migrantes. De esta nota puede extraerse que, si se quiere morigerar los flujos migratorios, tenemos que ver una fuerte determinación a aumentar el comercio y contribuir a reducir la baja capitalización en las geografías de ingresos bajos.

Calidad de Gobierno como "Imparcialidad," y su Corrupción

Marcelo F. Resico*

La corrupción, sobre todo asociada al funcionamiento del sector público ha pasado a ser tema de primer orden, no solo en los medios locales, sino también en varios resonantes casos que han sacudido a países vecinos y del resto del mundo. Teniendo en cuenta esas preocupaciones en la presente columna recapitularemos las propuestas y conclusiones de los politólogos Bo Rothstein y Jan Teorell de la Universidad de Gotemburgo en Suecia acerca de la "calidad de gobierno," de la "imparcialidad" como su principal característica y de la definición de la "corrupción" como pérdida de la imparcialidad en las funciones del estado⁴. Una de las primeras vinculaciones que realizan resulta de asociar la "calidad del gobierno" con el desarrollo económico-social comprobando que ambas nociones están relacionadas. Constatan que ya existe una bibliografía de economía política que señala que no es tanto la falta de emprendedurismo, o de recursos de capital humano o físico lo que atenta contra el desarrollo económico, sino la baja calidad de las instituciones del gobierno que implementan y hacen cumplir las leyes y las políticas⁵. Uno de los argumentos centrales de esta literatura consiste en relacionar la falta de información adecuada sobre lo que los funcionarios pueden o no pueden hacer, y la incertidumbre que esto genera en cuanto a predecir las acciones del gobierno, con el nivel de inversión y de crecimiento en una economía.

Imparcialidad del Gobierno y PBI per Cápita



* Doctor en Economía. Director del Programa de Desarrollo e Instituciones de la UCA

⁴ Rothstein Bo, Teorell Jan, "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, April 2008 (pp. 165-190).

⁵ Por ejemplo obras de Acemoglu y Robinson, Easterly, Evans y Rauch, Knack y Keefer, Rodrik, etc., muchas de las cuales han sido citadas en otras columnas de este informe.

Elaboración propia en base a Quality of Government Expert-Survey y United Nations Development Reports. El índice de Administración pública imparcial surge de la Quality of Government Survey (QoG), que es un conjunto único de datos con información sobre la estructura y el comportamiento de la administración pública en una variedad de países diferentes. Los datos cubren 159 países y se basan en una encuesta web de 1294 expertos. El conjunto de datos abarca diferentes dimensiones de la calidad del gobierno, como la politización, la profesionalización, la apertura y la imparcialidad. En particular, la imparcialidad se construye sumando cada medida ponderada por la carga factorial obtenida de un análisis de componentes principales. Min. Año: 2014 Max. Año: 2014 N: 112. Los datos de Imparcialidad del Gobierno sobre el eje de ordenadas van de 0 a 7. Los datos del índice de Ingreso Nacional per cápita sobre el eje de abscisas van de 0 a 54.000 US\$ anuales.

A continuación, se dedican a estudiar en qué consiste el concepto de "calidad del gobierno". La literatura sobre el "buen gobierno" proviene de distintas disciplinas como la administración pública, la teoría económica de la elección pública (Public choice), el multiculturalismo, etc. Asimismo, existe una variedad de focos en atención en cuanto a los determinantes de la mencionada calidad. Para algunos autores está asociada a la "democracia," para otros se vincula con el respeto al "estado de derecho," y, los economistas enfatizan los resultados de "eficiencia o efectividad". También existen estudios que apuntan a cuestiones culturales de largo plazo como el "capital social" como determinante de la calidad del gobierno.

... La democracia es central en la legitimidad de "acceso al poder" en cambio para la legitimidad del "ejercicio del poder," resulta central la imparcialidad

Como veremos los autores toman distancia de estos elementos, si bien los aceptan parcialmente, para proponer como principio normativo de la función pública la "imparcialidad". Con respecto a las definiciones de "buen gobierno" argumentan que son tan amplias como las de "la política". Tampoco se puede definir el "buen gobierno" solamente como ausencia de "corrupción" puesto que muchas prácticas que pueden no ser definidas estrictamente como "corrupción" –entendida como sobornos– como el clientelismo, el nepotismo, el rentismo, el patronazgo, la discriminación, y los casos en que las agencias del estado son capturadas por los grupos de interés que debieran regular, debieran ser incluidas.

Reconocen que, si bien la "democracia" es necesaria para la calidad del gobierno, no es suficiente. La democracia es central en la legitimidad de "acceso al poder" (guiada por el principio de igualdad democrática), en cambio para la legitimidad del "ejercicio del poder," resulta central la imparcialidad administrativa. Por otra parte, sostienen que el principio de imparcialidad implica y comprende al de "estado de derecho," dado que la imparcialidad se refiere en buena medida a la aplicación de la ley. Con respecto a la "eficiencia/efectividad," si bien es importante en un sentido utilitario, no les resulta decisivo dado que no constituye un criterio normativo y final. A este respecto señalan que por el contrario la "imparcialidad en la acción del estado puede mejorar su eficacia y la eficiencia. Por último, con respecto a la "confianza y el capital social," argumentan que dependen de la calidad de las instituciones del gobierno en lugar constituirse como causa.

Los autores entonces proponen que la "calidad del gobierno" debe ser entendida normativamente y desde una discusión de filosofía política, aunque complementariamente debe estar relacionada con buenos resultados. La tesis fundamental entonces es que la "imparcialidad" en el ejercicio de la autoridad pública es tan necesaria como la legitimidad de acceso al poder. La idea es que cuando una persona ocupa un puesto público no debería usarlo primariamente como un activo para favorecer al grupo de interés específico, a la propia familia, al clan, la tribu, etc., sino que las políticas deben ser aplicadas imparcialmente de modo que ha sido legislado.

La imparcialidad consiste en que, en el ejercicio del poder público, cuando se implementan leyes y políticas, los funcionarios no deben tener en consideración nada sobre el ciudadano o caso, que no esté estipulado de antemano por la ley. Es decir, no deben estar movidos por consideraciones como relaciones

especiales, preferencias personales, etc. Deban tratar a las personas igual, sin relación con gustos o disgustos personales. La imparcialidad debe ser una propiedad de los jueces, de los funcionarios y de los políticos por igual.

Por ejemplo, la imparcialidad aplicada a decisiones sobre el reclutamiento de los funcionarios implica que la selección debe basarse en los méritos y en las cualificaciones. Si el reclutamiento estuviera basado en criterios clientelares, contactos personales, simpatías políticas, soborno o pertenencias étnicas el principio de la imparcialidad sería violado. La imparcialidad no sería violada, en el caso de una política social, si se apunta a grupos con necesidades insatisfechas como plantea la ley, y se dejan afuera personas o grupos que no presentan esas falencias.

La identificación del funcionario público imparcial se remonta a Max Weber. Sin embargo, luego, parte de la investigación en administración pública argumentó que la imparcialidad es inefectiva, o que es un ideal imposible de alcanzar. El modo de operación burocrático fue criticado por su inflexibilidad para el estado moderno orientado a las políticas públicas, que requieren flexibilidad y compromiso de los funcionarios, y por ser difícil de aplicar a los diferentes casos.

Otra crítica provino de la teoría de la elección pública, según la cual los funcionarios buscan su propio interés en lugar de vincularse a una ética del interés público, como la imparcialidad. Esta crítica converge con los que ven a la política como una arena de los intereses partidarios en la que no habría lugar para funcionarios imparciales (como jueces y funcionarios públicos) dentro del estado. Otra crítica viene desde la filosofía política o de los enfoques multiculturalistas según la cual no es posible trascender a los intereses subjetivos e individuales.

Para superar la disputa los autores se basan en la idea de las "esferas morales," que no son transferibles, y que fue enunciada por Michael Walzer⁶. Según Walzer tenemos diferentes ideas normativas sobre la justicia según la esfera a la que nos referimos. Por ejemplo, mientras es esperable que las personas busquen su utilidad en el mercado, no lo es en el campo político (por ejemplo, la compra y venta de votos). Pero un mismo individuo puede participar simultáneamente de diferentes esferas como la familiar, la del mercado, de la política, etc. Esto

... parte de la investigación en administración pública argumentó que la imparcialidad es inefectiva, o que es un ideal imposible de alcanzar

implica que los que ejercen el poder deben conocer los límites entre las diversas esferas, así como lo que es lícito o no, en cada una.

En el Estado, cuando nos referimos al típico funcionario, policía o juez actuando con imparcialidad, entendemos que debe guiarse por el interés público y no el privado. Las decisiones deben

ser hechas de acuerdo con la ley o política pública, sin tener en cuenta los intereses de los involucrados. Los intereses especiales que son aceptables en otras esferas, como el dinero en el mercado, las lealtades en la familia o los amigos, y la adhesión a intereses especiales en el ámbito social privado, no deben ser admitidas en estas decisiones relacionadas con lo público. Se puede apoyar en la esfera privada a distintas causas o grupos, pero si se impone una decisión pública hay que informar los conflictos de interés reales o potenciales. Lo que reclama la postura de la imparcialidad es que las personas que tienen bajo su cargo decisiones públicas reconozcan que existen límites claros entre esa esfera y otras esferas sociales, lo que genera restricciones acerca de los comportamientos que pueden ser aceptados.

⁶ Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Justice*. New York: Basic Books.

En cuanto a la corrupción parten de que es definida generalmente como el abuso (o mal uso) del cargo público para el beneficio privado. Esta definición es superior a la que se basa meramente en la opinión pública o en el interés público. Pero no hace referencia al tipo de actos que definen el "abuso," lo que deja la cuestión en un campo relativista. Los autores proponen la definición de la corrupción que implica que el que ocupa el cargo público viola el principio de imparcialidad para obtener un beneficio privado.

Así planteado el núcleo de la imparcialidad consiste en la noción de "no discriminación". Por ello la noción de imparcialidad abarca diferentes prácticas incluyendo el clientelismo, el patronazgo, el nepotismo, el favoritismo político, la discriminación y otras formas de particularismos. Está basada en la presunción que el estado y la justicia deben tratar como iguales a los que merecen ser tratados como iguales, se trata de la imparcialidad en el ejercicio del poder.

En sociedades dominadas por el patronazgo y las estructuras neo-patrimoniales, o con nociones fuertes de pertenencias sociales, la idea de los funcionarios públicos que actúan bajo el principio de imparcialidad cuando ocupan funciones puede no ser extendida en la cultura de la mayoría de las personas. Por el contrario, el acceso a posiciones de poder puede ser utilizado para el beneficio personal. La vida política en muchas regiones del tercer mundo está caracterizada por las relaciones patrón-cliente. El sector público se transforma en un instrumento para generar apoyo público a las facciones que compiten por el poder y, por ende, los servicios públicos carecen de las características básicas de eficiencia, productividad y de otros valores universales.

Los autores formulan críticas a las políticas anti-corrupción que sólo proponen nuevas instituciones (ombudsman, fiscales especiales, etc). El problema es que estas instituciones son rápidamente controladas por las redes políticas corruptas basadas en el particularismo que erosionan la posibilidad de imparcialidad. Sostienen que no sólo se necesitan nuevas instituciones sino una nueva infraestructura normativa.

... la noción de imparcialidad abarca diferentes prácticas incluyendo el clientelismo, el patronazgo, el nepotismo, el favoritismo político, la discriminación y otras formas de particularismos

A modo de conclusión nos permitimos enfatizar una cuestión que explican con claridad. Afirman que un problema particular de la imparcialidad en las instituciones de alta calidad es que suelen no tener un grupo de interés evidente que sea su apoyo natural. La cosa más natural para un grupo de interés, ya sea que se base en una orientación económica, ideológica o étnica, es buscar que las instituciones políticas y las regulaciones sirvan a sus intereses particulares y esas instituciones tienden por naturaleza a no ser imparciales. Por el contrario, la concepción de la "calidad del gobierno" como imparcialidad debe ser vista como un tipo de "bien público," y por tanto sufre de todos los problemas conocidos de acción colectiva para crear dichos bienes por las diversas formas de "free-rider" y otras clases de conductas oportunistas.

Es esta una aseveración que induce a una seria reflexión política sobre la posibilidad de una sociedad que se base en el estado de derecho y la igualdad ante la ley. En algunos autores que estudian los orígenes de estas instituciones hay referencias a que se dan en contextos de equilibrios de poder entre varias facciones que acceden a negociar una ley para definir las disputas. Seguramente comportamientos altruistas como los fomentados por ciertas religiones o teorías éticas pueden cooperar, pero en definitiva dependen de las elecciones que va tomando una sociedad política en el transcurso de su propia historia.