

De Kafka a Weber: Una reforma institucional necesaria

“El progreso se evapora y deja atrás una estela de burocracia”

Franz Kafka

Las modernas economías de mercado dependen para su funcionamiento de un conjunto de servicios producidos por las burocracias estatales, incluso desde una perspectiva liberal, existe un conjunto de servicios relacionados con la actividad empresarial que son considerados como parte de las actividades imprescindibles que debe realizar un Estado. (Hayek, 2006).

En la práctica, según los datos recolectados por el programa Doing Business del Banco Mundial, existe una variación significativa en el desempeño de las burocracias entre países. Algunas burocracias se asemejan por su orden y eficiencia al ideal weberiano mientras que en determinados países lo que abunda es una desorganización kafkiana¹ que dificulta la formalización de las empresas y el funcionamiento del sistema económico.

Regulación y actividad empresarial

En la medida en que determinados tipos de servicios otorgados por el estado, como los registros públicos, son esenciales para el desarrollo de la actividad económica, existe una relación entre la regulación (instituciones formales) y la actividad empresarial.

La regulación excesiva puede desincentivar el *espíritu empresarial*², resentir la creación de empleo y asentar el empleo global de una economía en un nivel más bajo (Fonseca, López-García, & Pissarides, 2001). Por otro lado, cuando los procedimientos de entrada consumen mucho tiempo, las industrias se ajustan con

mayor lentitud ante un cambio expansivo en su demanda y ante los cambios tecnológicos, dificultando la adaptación de la base empresarial (Ciccone & Papaionnou, 2007).

Por último, cuando se analiza la complejidad fiscal, la carga administrativa de esa complejidad fiscal y su vínculo con la formación de empresa, se observa una relación significativa y negativa entre las cargas administrativas que impone el sistema tributario y la entrada al mercado (Braunerhjelm & Eklund, 2014).

En contraste, cuando la regulación está enfocada en promover la gobernabilidad privada y la competencia (cuando son viables) tienden a impulsar la productividad multifactorial de los países (Nicoletti & Scarpetta, 2003), elemento crucial en el crecimiento del PIB. Existen dos razones por las que esto sucede. La primera tiene que ver con la tecnología, cuanto más bajas sean las barreras de entrada y el control estatal, el proceso de ponerse al día con las tecnologías será más rápido debido al mayor dinamismo empresarial. La segunda razón por la cual se observan ganancias en la productividad después de la aplicación de reformas destinadas a facilitar las condiciones de entrada y reducción del control estatal, se produce debido a que tales reformas, aumentan las presiones competitivas y los incentivos empresariales derivados de los cambios en la propiedad³.

Si los efectos negativos de una burocracia excesiva y una regulación kafkiana son tan negativos para la economía y, por otra parte, hay claros efectos positivos de una regulación y un marco institucional que faciliten la libre empresa la pregunta directa es: ¿por qué las burocracias crecen y dificultan la actividad empresarial?

¹ En su novela póstuma *El Castillo* (1926), Franz Kafka en esta novela narra la historia de “K”, un agrimensor que tiene que lidiar con el poder burocrático del castillo que convierte su vida en un absurdo.

² Por espíritu empresarial se entiende de forma general la voluntad de las personas de tomar la iniciativa de establecer sus propios negocios, trabajar por cuenta propia y crear puestos de trabajo para otros.

³ Las ganancias de la privatización pueden depender de la participación que mantiene el estado en las empresas privatizadas y de reformas complementarias que incrementen el nivel de competencia en los mercados.

Políticas Públicas para la Libertad

Elección pública e inestabilidad política

La teoría de la elección pública argumenta que la regulación incrementa hasta el punto de obstaculizar el crecimiento económico (Niskanen, 1971). Esto se debe a dos razones: la primera es que los políticos, burócratas y reguladores buscan maximizar el presupuesto⁵ y la segunda, que los agentes económicos buscarían capturar rentas (*rent seeking*) para sí mismos.

Los políticos, no buscan únicamente rédito monetario, también su accionar estará encaminado a buscar rédito político, la inestabilidad política puede ser el caldo de cultivo para la introducción de una legislación excesiva y de baja calidad. Las oleadas temporales de inestabilidad política aumentan los incentivos a sobreproducir leyes y pueden desplazar la economía hacia un *Estado kafkiano* (Gratton, Guiso, Michelacci, & Morelli, 2021). Esto se debe a que la inestabilidad política acorta el horizonte de tiempo de los políticos, estos reaccionan proponiendo un conjunto de leyes, mandando una señal barata de esfuerzo para sus electores, cuyo resultado llega demasiado tarde para que se los culpe por ello.

La cantidad de leyes de baja calidad obstaculiza la eficiencia burocrática en su totalidad, haciendo que todas las leyes produzcan resultados ineficientes y tardíos, convirtiendo esto en una característica fija del sistema. Esto implica que coyunturas de inestabilidad política donde se han producido un conjunto de leyes perjudiciales al sistema, tengan consecuencias (posiblemente) duraderas en el funcionamiento de las instituciones.

⁵ Bajo esta visión, el modelo básico de la teoría de la maximización del presupuesto de la burocracia propuesto por William Niskanen, parte de la hipótesis de que los oficiales de gobierno siempre buscarán aumentar sus propios fondos disponibles, Esto se produce debido a que los burócratas suelen recibir mayores salarios cuando trabajan para agencias más grandes. De igual forma un presupuesto mayor se traduce en poder y prestigio, por lo que tienen un incentivo para querer maximizarlo.

Se ha evaluado el impacto de la estabilidad del régimen político sobre la adopción de instituciones de libertad económica⁶ encontrando que la adopción de tales instituciones se da cuando hay una competencia política muy baja (autocracias) o muy alta (democracias altamente competitivas). Para Saravia, la historia forma un papel importante a la hora de formar expectativas sobre la estabilidad de un régimen político. (Saravia, 2015).

Las autocracias muy arraigadas con una expectativa de permanecer en el poder en el futuro, son más propensos a adoptar instituciones de libertad económica debido a que existe la expectativa de que en el futuro sean ellas mismas quienes permanezcan en el poder, además, la expectativa de estabilidad del régimen político hace a los ciudadanos menos propensos de protestar contra el régimen si esperan que este se mantenga estable, aunque las medidas adoptadas (por ejemplo, las privatizaciones) los afecten en el corto plazo. Por otro lado, las democracias competitivas, generan competencia política intertemporal, es decir, la adopción de instituciones eficientes aumenta la probabilidad de permanecer o recuperar el poder en el futuro, ciudadanos y gobernantes desarrollan una expectativa de estabilidad democrática en la medida en que se desarrollan valores democráticos comunes, estos valores, a su vez, derivan de una acumulación lenta y prolongada de un stock de libertades civiles y derechos políticos.

Bolivia: Un estado kafkiano

Debido a la importancia de las instituciones y el marco regulatorio en la actividad empresarial y el desarrollo económico, se han desarrollado distintos índices para medir la calidad de las burocracias públicas, las facilidades regulatorias y la libertad económica en los países.

⁶ En línea con Saravia (2015) definiremos a las *instituciones de libertad económica* como las convenciones formales e informales que determinan la protección de la propiedad privada, la libre competencia y la libertad de intercambio.

Políticas Públicas para la Libertad

El indicador más conocido para evaluar las facilidades regulatorias que ofrecen las burocracias políticas de los distintos países, a la hora de formalizar un negocio, es el índice *Doing Business*, una iniciativa del Banco Mundial. La última edición publicada el año 2020, ubica a Bolivia en el puesto 150 de 190 economías del mundo (y en el puesto 29 de 32 economías en América Latina y el Caribe), con una puntuación de 51,7 sobre 100⁷. (World Bank, 2021).

Para evaluar si un país adopta o no instituciones favorables a la libertad económica, el Fraser Institute elabora el *Índice de Libertad Económica* (EFW, por sus siglas en inglés). El año 2019 (último dato disponible) el país ocupaba el puesto número 125 de 165 países estudiados⁸. (Gwartney, Lawson, Hall, & Ryan, 2021).

Otro indicador muy utilizado para medir la calidad institucional es el *Global Competitiveness Index 4.0*⁹, del World Economic Forum. El año 2019 (último dato disponible, Bolivia ocupa el puesto 107 de 141 economías analizadas, solo por delante de Venezuela y Haití dentro de las economías de América Latina y el Caribe¹⁰. (World Economic Forum, 2019).

⁷ Para una perspectiva ampliada del índice Doing Business y el resultado de Bolivia en las distintas áreas véase: *Doing Business 2017 ¿Cuán difícil es tener un negocio formal en Bolivia?*, Asuntos Públicos N° 188, Julio del 2016.

⁸ Para una perspectiva ampliada del IEFW respecto a las áreas que toma en cuenta el índice y los resultados que obtuvo Bolivia en los últimos años véase: *Libertad económica en Bolivia, Otra vez la institucionalidad*, Asuntos Públicos N° 171, septiembre 2015.

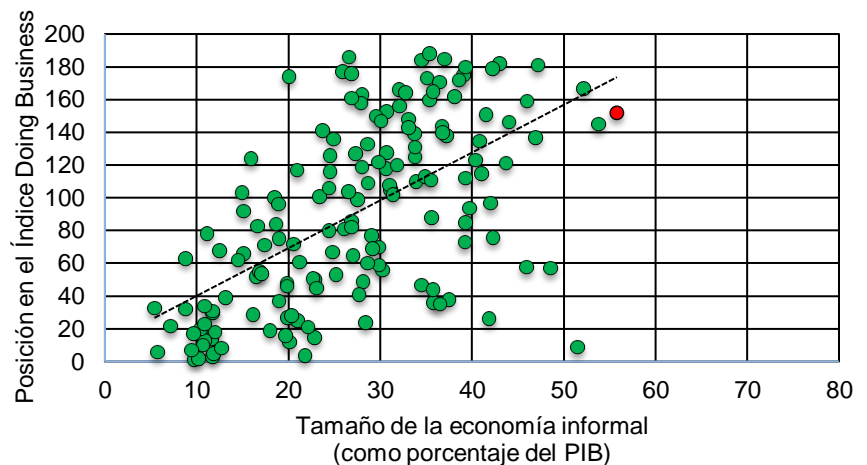
⁹ El índice de competitividad global mide la capacidad que tiene un país de generar oportunidades de desarrollo económico a sus ciudadanos.

¹⁰ Para un análisis más detallado de los indicadores que componen el Índice de Competitividad Global y del desempeño de Bolivia en los últimos años, véase: *Reporte de Competitividad Mundial 2015-2016, “La región debe construir resistencias contra shocks externos”*, Asuntos públicos N° 174, Octubre 2015

Innovación, e Informalidad

La regulación excesiva a la hora de abrir un negocio y la baja calidad institucional está correlacionada con los niveles de informalidad de una economía, los países que ocupan los últimos puestos en el Índice Doing Business tienen una economía informal más grande. (ver Gráfico N° 1)

Gráfico N°1: Facilidad para hacer negocios vs Tamaño de la economía informal en el Mundo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Schneider y Medina (2019) y Doing Business (2019)

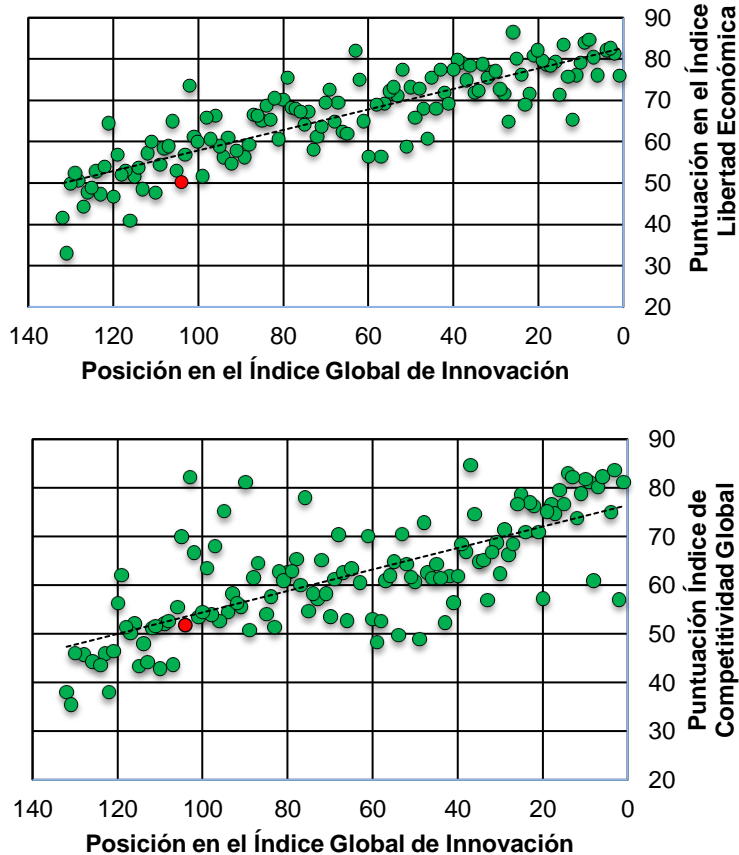
La informalidad en la economía boliviana es extremadamente alta, según las estimaciones de Schneider y Medina (2019), el tamaño de la economía informal en Bolivia el año 2017 (último dato disponible) ascendía a un 55,8% con respecto del PIB, siendo la economía informal más grande del mundo. (Medina & Schneider, 2019). Según la base de datos de *ILOSTAT* de la Organización Internacional del trabajo (ILO, por sus siglas en inglés) la proporción de empleados informales respecto al total de la fuerza laboral, en el año 2019 (último dato disponible), asciende a 84,9% en Bolivia.¹¹

¹¹ En muchos artículos de prensa se suelen confundir ambas estadísticas, lo cual es un error, el dato de Schneider y Medina (2019) ilustra el tamaño del conjunto de la actividad informal con respecto al PIB, mientras que *ILOSTAT* habla de porcentaje de personas empleadas en el sector informal.

Políticas Públicas para la Libertad

La Innovación y la adopción de mejores tecnologías en los procesos de producción son claves a la hora de incrementar la productividad de una economía. Se puede observar (ver Gráfico N° 2) que existe una correlación entre la calidad institucional; medida por el *Índice de Libertad Económica* y el *Índice de Competitividad Global*; y la innovación, medida por el *Índice Global de Innovación*¹², elaborado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO, por sus siglas en inglés).

Gráfico N° 2: Calidad institucional e innovación en el Mundo



Fuente: Elaboración propia en base a Economic Freedom World Index (2018), *Global Competitiveness Index* (2019) y *Global Index Innovation* (2019)

¹² El *Índice Global de Innovación*, permite determinar las capacidades y los resultados en materia de innovación de las economías del mundo, entre sus componentes están: Capital Humano, Infraestructura, Sofisticación del mercado y de los negocios y productos que incorporen conocimiento y tecnología.

Bolivia ocupa el puesto 104 de 132 economías que son analizadas por el Índice Global de Innovación, a nivel regional se ubica en el puesto 17 de 18 economías de América Latina y el Caribe, en el mismo informe destacan que la baja calificación de la economía boliviana se debe a la debilidad institucional y la calidad regulatoria. (World Intellectual Property Organization, 2021).

Conclusiones

Las instituciones son cruciales a la hora de explicar el desarrollo a largo plazo de las economías modernas por qué estructuran los incentivos que enfrentan los tomadores de decisiones económicas, y las instituciones transmiten la información que los actores deben procesar para negociar los entornos en los que se encuentran interactuando. Son ellas las que determinan como perseguimos la especialización productiva en la cual cooperamos socialmente.

El desincentivo al espíritu empresarial de los ciudadanos, la poca adaptabilidad del tejido empresarial, el retraso tecnológico y la informalidad son los efectos de tener malas instituciones y burocracias kafkianas que a largo plazo dificultan el desarrollo de las economías.

La adopción de buenas instituciones requiere de la participación activa de los grupos de interés en el debate público respecto al marco regulatorio donde desarrollan su actividad económica, las democracias altamente competitivas cuyos participantes desarrollen valores compartidos de respeto a los derechos y libertades económicas y políticas de los ciudadanos, generan un caldo de cultivo para instituciones cuyos pilares fundamentales sean: respeto a los derechos de propiedad, un gobierno honesto, estabilidad política, sistema jurídico confiable y mercados abiertos y competitivos.

Bibliografía

Braunerhjelm, P., & Eklund, J. E. (February de 2014). Taxes, tax administrative burdens and new firm formation. *KYKLOS International Review for Social Sciences*, 1-11.

Políticas Públicas para la Libertad

- Ciccone, A., & Papaionnou, E. (June de 2007). Red Tape and Delayed Entry. *European Central Bank Working Paper*, Paper No. 758.
- Fonseca, R., López-García, P., & Pissarides, C. A. (2001). Entrepreneurship, start-up costs and employment. *European Economic Review*, 692-705.
- Gratton, G., Guiso, L., Michelacci, C., & Morelli, M. (September de 2021). From Weber to Kafka: Political Instability and the Overproduction of Laws. *American Economic Review*(9), 2964-3003.
- Gwartney, J., Lawson, R., Hall, J., & Ryan, M. (2021). *Annual Report: Economic Freedom of the World 2021*. Fraser Institute.
- Hayek, F. v. (2006). *Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía política*. Madrid: Unión Editorial.
- Medina, L., & Schneider, F. (December de 2019). Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One. *Cesifo Working Paper*(7981), 1-54.
- Nicoletti, G., & Scarpetta, S. (2003). *Regulation, Productivity and Growth*. (O. Publishing, Ed.) París: OECD Economics Department Working Papers.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy & Representative Government*. Abingdon: Routledge.
- Saravia, A. (2015 de 2015). *Political Regime Stability and Economic Freedom*, 35(3), 581-602.
- World Bank. (2021). *Doing Business 2020 : Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, DC: World Bank.
- World Economic Forum. (2019). *Global Competitiveness Report*. World Economic Forum.
- World Intellectual Property Organization. (2021). *Global Innovation Index*. WIPO.
-