

Instituciones, burocracia y actividad empresarial

“Algunas limitaciones a nuestra libertad son necesarias para evitar otras restricciones todavía peores. Sin embargo, hemos ido mucho más lejos de ese punto. Hoy la necesidad urgente estriba en eliminar barreras, no en aumentarlas.” Milton Friedman

El pasado 20 de julio del año 2022 se realizó un webinar organizado por la fundación POPULI titulado: *Instituciones, burocracia y actividad empresarial: La importancia de la simplificación de trámites en el desarrollo económico*¹. El profesor Antonio Saravia en su presentación explicó el vínculo existente entre estos conceptos. Las instituciones, el crecimiento de la burocracia y el desarrollo de la actividad empresarial constituyen un marco de análisis adecuado para comprender por qué son necesarias reformas que permitan simplificar los trámites y barreras regulatorias a las que se enfrentan los agentes económicos.

1. Instituciones y costos de transacción

El premio nobel de economía del año 1992, Douglas North, define las instituciones como: “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 2014). Para North, las instituciones son importantes porque 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.

Las instituciones pueden ser de dos tipos: formales e informales. Las instituciones formales serán las normas escritas formalmente, por ejemplo, aquellas que regulan las relaciones laborales o aquellas que definen la carga impositiva que soportan las empresas.

¹ La presentación puede verse en el siguiente link:

<https://www.facebook.com/PopuliBO/videos/1136276886922257>

Por su parte, las instituciones informales pueden entenderse como los códigos de conducta no escritos que subyacen y complementan las normas informales. Para comprender en mayor grado la importancia de las instituciones en el desempeño económico es importante precisar que comprendemos por *costos de transacción*, debido a que las instituciones son claves a la hora de reducir los *costos de transacción* (o incrementarlos) que subyacen en toda interacción humana.

El premio nobel de economía Ronald Coase publicó el año 1937 (a sus 27 años) un seminal artículo titulado “*The nature of the firm*”. En ese artículo Coase intentaba responder a la siguiente pregunta: ¿por qué existen empresas? es decir, por que existen organizaciones de factores de producción que se organizan mediante contratos de largo plazo. Recordemos que los economistas defienden la idea de que los precios son señales que permiten la información necesaria para que los agentes económicos se coordinen, a partir de este razonamiento se puede suponer que un empresario lo tendría mucho más fácil limitándose a comprar cada día en el mercado aquellas cantidades de factores productivos que prevé necesitar sólo para ese día, en lugar de colocarse a sí mismo en una situación de inflexibilidad firmando contratos de provisión a muy largo plazo. Pensemos, por ejemplo, en los contratos laborales ¿Cuál es el sentido de que los agentes económicos suscriban contratos de largo plazo en lugar de contratos temporales diarios que vayan renovándose conforme se requiera?

Coase ofreció una respuesta que abriría una nueva línea de investigación en la ciencia económica. Si bien es cierto que existen aso-

Políticas Públicas para la Libertad

ciados a la rigidez contractual, también existen costes vinculados a comprar continuamente en el mercado los factores necesarios en cada operación. En otras palabras, Coase descubrió que la información para tomar decisiones todo el tiempo en el mercado tiene costes. En ese sentido las empresas serían organizaciones que permiten minimizar los costes de transacción de un plan de negocios. Dicho de otra forma, las empresas economizan el uso de la información disponible en el mercado sustituyendo la toma de decisiones descentralizada por una toma de decisión jerárquica. Tal como comenta D. H. Robertson, encontramos: “islas de poder consciente en este océano de cooperación inconsciente, como trozos de mantequilla coagulada en un cazo de leche cortada”. Ronald Coase afirma que: “dentro de la empresa estás transacciones mercantiles son eliminadas y, en lugar de la complicada estructura de mercado, aparece el empresario coordinador quien dirige la producción”. (Coase, 1937)

2. La empresarialidad

El economista Israel Kirzner es quien ha elaborado una teoría de la *función empresarial* más refinada. Al igual que Ronald Coase, Kirzner, comprendía que dentro del proceso económico había un actor que permitía coordinar los procesos económicos: Para Kirzner el descubrimiento y la explotación de las ganancias del comercio no suceden automáticamente, sino que brota de la acción deliberada de los agentes, el empresario está alerta a las nuevas oportunidades de ganancias en el sistema económico y, por lo tanto, forma parte activa del proceso de formación de precios. En su exposición el profesor Antonio Saravia resumía el concepto de emprendedor como: “la persona que tiende un puente entre lo que tienes y lo que quieres tener” en base a la *alerta emprendedora* que menciona Kirzner en sus escritos, entendida como una actitud de apertura o receptividad a oportunidades disponibles, pero no descubiertas.

3. Instituciones y crecimiento económico

Una vez explicados los aportes de North, Coase y Kirzner podemos establecer la relación

entre estos conceptos.

Para Saravia las buenas instituciones generan el clima adecuado para que el empresario aproveche su potencial creativo, pues estructuran el conjunto de incentivos y reducen los costos de transacción que permiten la coordinación y el despliegue de la empresarialidad, permitiendo la innovación y descubrimiento de nuevas oportunidades de ganancia. Cuando Saravia se refiere a buenas instituciones habla de las instituciones de libertad económica², entendiéndola como las convenciones formales e informales que determinan la protección de la propiedad privada, la libre competencia y la libertad de intercambio.

La teoría económica indica que la libertad económica afecta los incentivos, el esfuerzo productivo y la eficacia del uso de los recursos. Desde la época de Adam Smith, si no antes, los economistas e historiadores económicos han argumentado que la libertad de elegir y suministrar recursos, la competencia en los negocios, el comercio con otros y la seguridad de los derechos de propiedad son ingredientes centrales para el progreso económico. (North & Paul, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, 1973). Haan y Sturm (2000) encuentran que, efectivamente, la libertad económica impulsa el crecimiento: “Nuestra principal conclusión es que una mayor libertad económica fomenta el crecimiento económico” (Haan & Sturm, 2000). Al estudiar la relación entre libertad económica algunos autores han señalado que no queda claro si es la libertad económica la que causa el crecimiento o el crecimiento causa la libertad económica o las dos se determinan conjuntamente. Heckelman (2000) realiza pruebas de causalidad para el índice general de libertad económica proporcionado por Heritage Foundation y la tasas de crecimiento nacionales. Así mismo realiza las mismas pruebas de causalidad para cada subcompo-

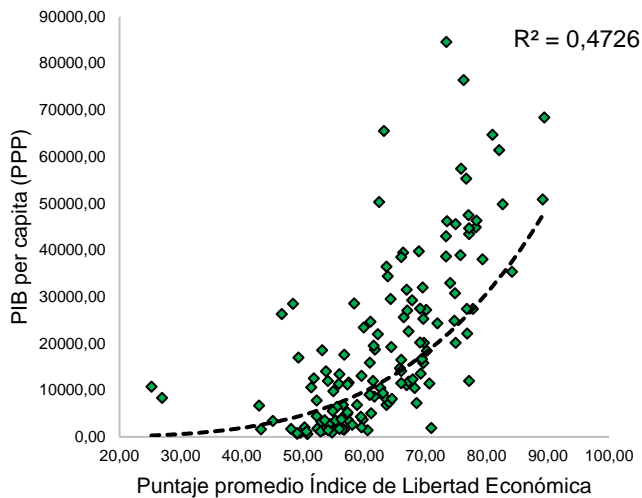
² Para Saravia la libertad económica es: “El derecho fundamental de toda persona de controlar sus acciones y su propiedad siempre y cuando no infrinja en el mismo derecho de los demás”

Políticas Públicas para la Libertad

nente del índice: “las pruebas sugieren que el nivel promedio de libertad en una nación, así como muchos de los componentes subyacentes específicos de la libertad, preceden al crecimiento. Sin embargo, el crecimiento puede preceder a uno de los índices componentes (intervención del gobierno), y no se encuentra ninguna relación entre el crecimiento y dos de los índices (política comercial e impuestos).

En el gráfico n°1 se puede observar una clara correlación entre el producto interno bruto per cápita corregido por paridad de poder de compra (PIB pc PPP).

Gráfico N°1: Puntuación Índice de Libertad Económica vs PIB per capita PPP (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Index of Economic Freedom de la Heritage Foundation y Madison Project

Así mismo, el crecimiento económico no está únicamente ligado al crecimiento, sino a distintos indicadores de bienestar, en el último reporte del *Economic Freedom of the World (EFW): 2022 Annual Report* del Fraser Institute, en el capítulo 3 titulado: *¿Economic Freedom in the Literature What Is It Good (Bad) For?* (La libertad económica en la literatura ¿Para qué es buena (mala)?) Robert Lawson revisa más de 1300 artículos de revistas académicas revisadas por pares que han citado el índice publicado por la EFW. De estos, más de 700 artículos analizaron el impacto de la libertad económica en la condición humana y la mayoría encuentra un

vínculo entre niveles altos o crecientes de libertad económica con ganancias en prosperidad y otras medidas de bienestar; menos de uno de cada 20 encuentran consecuencias negativas. (Lawson, 2022)

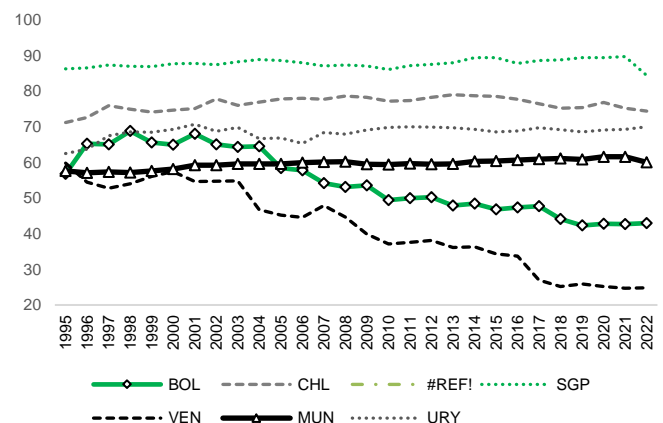
En concreto, en su mayoría los estudios encuentran resultados positivos entre la libertad económica y las siguientes áreas:

- Inmigración y Viajes
- Ingresos y productividad
- Crecimiento económico
- Emprendimiento e Innovación
- Conflicto: guerras, disturbios civiles y ataques terroristas
- Inversión
- Resultados del mercado laboral
- Derechos humanos y desarrollo social: Índice de desarrollo humano, esperanza de vida y la confianza social.
- Comercio
- Corrupción y economía sumergida
- Desigualdad
- Resultados ambientales: emisiones de CO2 y otras medidas de contaminación, así como resultados ambientales como la biodiversidad

4. Instituciones y crecimiento económico

Después de analizar el vínculo entre las instituciones, el crecimiento de la burocracia y su relación con la actividad empresarial. Saravia utiliza los datos del *Index of Economic Freedom 2022* de la Heritage Foundation para mostrar el

Gráfico N° 2: Puntuación Índice de Libertad Económica. Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)



Políticas Públicas para la Libertad

panorama institucional de la economía boliviana.

Deprimido por una fuerte caída en la salud fiscal, Bolivia ha registrado una pérdida general de libertad económica de 4,7 puntos desde 2017 y se mantiene entre los países más "reprimidos" económicamente del mundo. Los puntajes de la carga tributaria y la libertad monetaria son relativamente positivos, pero el estado de derecho, la salud fiscal y la libertad de inversión son muy débiles, como veremos cuando observemos los subíndices que componen el Index Economic Freedom.

5. Bolivia: Subíndices del índice de Libertad Económica

El índice de libertad económica se centra en cuatro³ aspectos clave del entorno empresarial sobre el que los gobiernos suelen ejercer control político. Estos aspectos son: Imperio de la ley, Tamaño del Gobierno, Eficiencia Regulatoria, y Apertura del mercado.

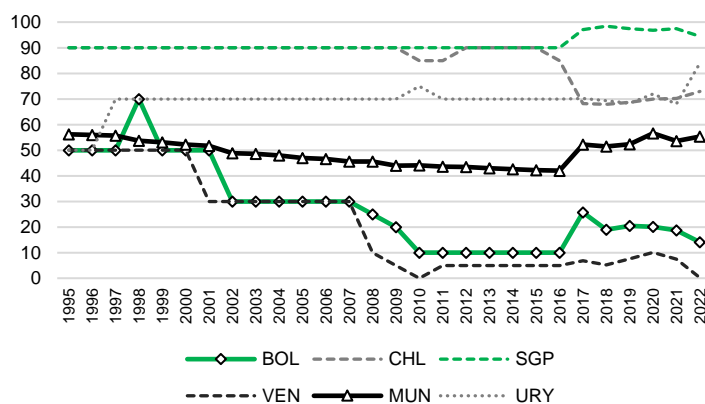
5.1. Imperio de la ley

5.1.1 Derechos de propiedad

El componente de derechos de propiedad evalúa hasta qué punto el marco legal de un país permite que las personas adquieran, posean y utilicen propiedad privada y hasta qué punto estos derechos están garantizados por leyes claras que el gobierno hace cumplir de manera efectiva. Como se observa en el gráfico N° 3 en los últimos 20 años ha habido un deterioro notable en el componente de derechos de propiedad en el país. En el índice del año 2022, Bolivia obtiene un puntaje de 14,1 sobre 100 situándose por debajo del promedio mundial (55,3 sobre 100) y solamente por encima de Venezuela a nivel regional. (ver gráfico N°3)

³ Al evaluar las condiciones en estas cuatro categorías, el Índice mide 12 componentes específicos de la libertad económica, cada uno de los cuales se califica en una escala de 0 a 100. Las puntuaciones de estos 12 componentes de la libertad económica, que se calculan a partir de una serie de subvariables, son igualmente ponderados y promediados para producir un puntaje general de libertad económica para cada economía.

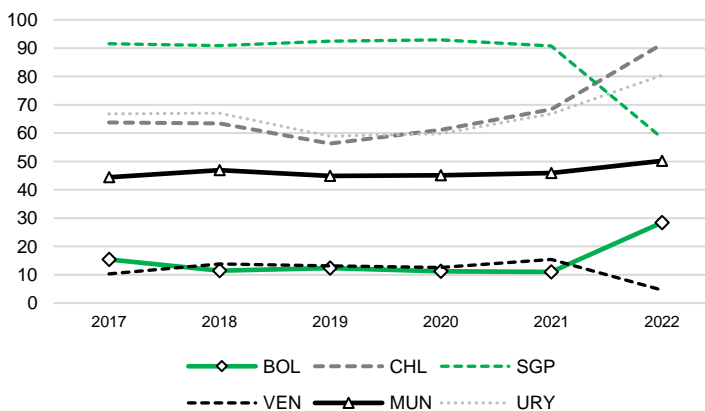
Gráfico N° 3: Derechos de Propiedad en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)



5.1.2. Efectividad Judicial

La eficacia judicial requiere sistemas judiciales eficientes y justos para garantizar que las leyes se respeten plenamente y que se emprendan las acciones legales apropiadas contra las infracciones. El puntaje para el componente de eficacia judicial se obtiene promediando los puntajes de los siguientes tres subfactores: Independencia judicial, calidad del proceso judicial y, Percepciones sobre la calidad de los servicios públicos y la independencia del servicio civil. El puntaje para Bolivia el año 2022 es de 28.4, muy por debajo del promedio mundial y, solamente por encima de Venezuela cuyo puntaje es de 4.6 a nivel regional y, muy por debajo de los países con puntaje más alto en ALC, Uruguay y Chile, cuyos puntajes son de 80.4 y 91.4, respectivamente (ver gráfico N°4).

Gráfico N° 4: Efectividad Judicial en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (2017 - 2022)



Políticas Públicas para la Libertad

5.1.3. Integridad del Gobierno

La corrupción erosiona la libertad económica al introducir inseguridad y coerción en las relaciones económicas. De mayor preocupación es la corrupción sistémica de las instituciones gubernamentales y la toma de decisiones por prácticas tales como el soborno, la extorsión, el nepotismo, el amiguismo, el patrocinio, la malversación de fondos y la corrupción. La falta de integridad gubernamental que provocan tales prácticas reduce la confianza pública y la vitalidad económica al aumentar los costos de la actividad económica. El puntaje de Bolivia en este componente el año 2022 es de 28.7, debajo del promedio mundial y solamente por encima de Venezuela a nivel regional. (ver gráfico N° 5)

5.2. Tamaño del gobierno

5.2.1. Carga Fiscal

La carga fiscal es una medida compuesta que refleja las tasas impositivas marginales sobre los ingresos personales y corporativos y el nivel general de impuestos (incluidos los impuestos directos e indirectos impuestos por todos los niveles de gobierno) como porcentaje del producto interno bruto (PIB). El puntaje de Bolivia en esta área es de 86, por encima del promedio mundial, cuyo puntaje es de 77,9 y de todos los países latinoamericanos seleccionados (ver gráfico N°6). Es importante señalar que estos aparentemente buenos resultados pueden deberse a nuestro particular sistema impositivo⁴, donde no existe impuesto sobre la renta y la presión fiscal sobre el PIB es baja en comparación a países europeos.

5.2.2 Gasto Público

El componente de gasto del gobierno captura la carga impuesta por los gastos del gobierno, que incluye el consumo por parte del estado y todos los pagos de transferencia relacionados con varios programas de derechos. En esta área, el puntaje para Bolivia el año 2022 es de 58,8, inferior al promedio regional cuyo puntaje es de 65 y por debajo de los países seleccionados de la región. (ver gráfico N°7)

⁴ En Asuntos Públicos N° 195: *Informalidad, Economía Informal y Trabajo Informal* se analiza la fuerte carga tributaria que soportan las empresas derivado de nuestra particular sistema impositivo.

Gráfico N° 5: Integridad del Gobierno en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)

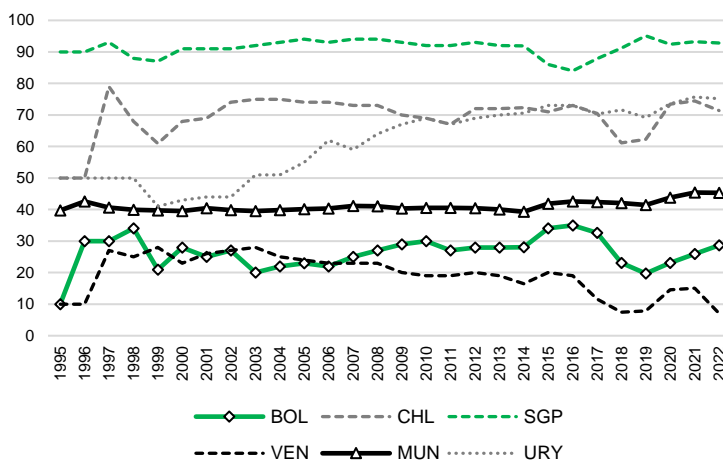


Gráfico N° 6: Carga Fiscal en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)

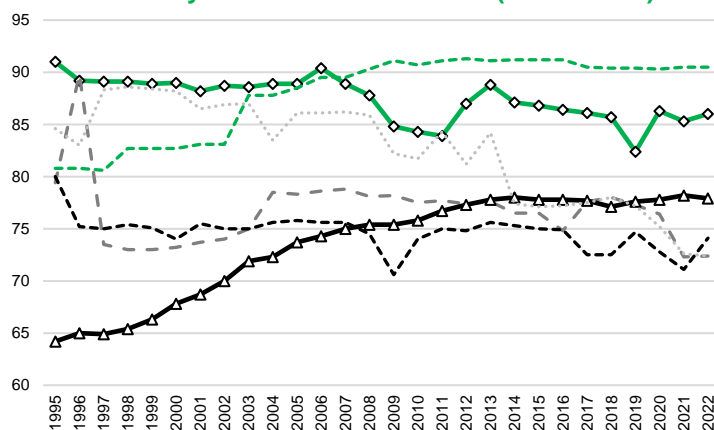
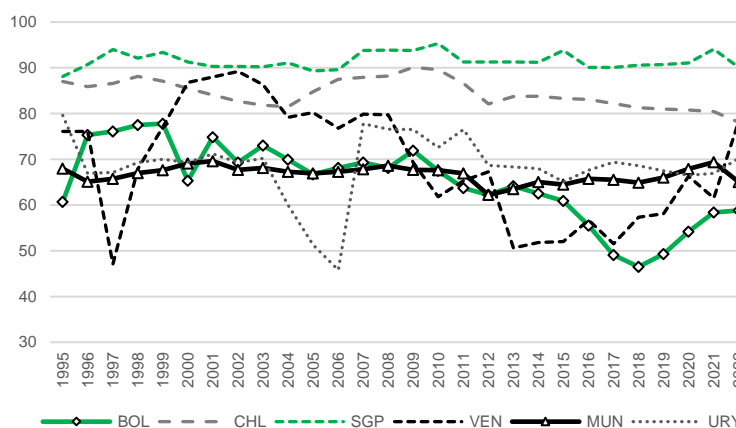


Gráfico N° 7: Gasto Público en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)

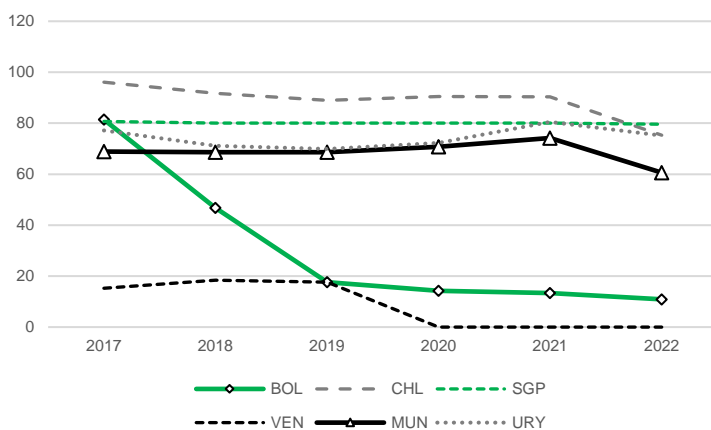


Políticas Públicas para la Libertad

5.2.3. Salud Fiscal

El aumento de los déficits y el aumento de la carga de la deuda, ambos causados por la mala gestión presupuestaria del gobierno, conducen a la erosión de la salud fiscal general de un país, y el deterioro de la salud fiscal está asociado con la inestabilidad macroeconómica y la incertidumbre económica. El puntaje para el componente de salud fiscal se basa en dos subfactores, que se ponderan de la siguiente manera al calcular el puntaje general del componente: Déficit promedio como porcentaje del PIB para los tres años más recientes (80 por ciento del puntaje) y, deuda como porcentaje del PIB (20 por ciento del puntaje). En este indicador en particular, Bolivia obtiene una de sus peores puntuaciones debido a los crecientes déficits fiscales que viene acumulando en los últimos años, el puntaje para Bolivia el año 2022 es de 10.9, muy por debajo del promedio mundial y economías como Chile y Uruguay, cuyos puntajes son de 75.3 y 75.2, respectivamente y solamente por encima de Venezuela cuyo puntaje es igual a 0 debido al deterioro de sus finanzas públicas.

Gráfico N° 7: Salud Fiscal en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (2017 - 2022)



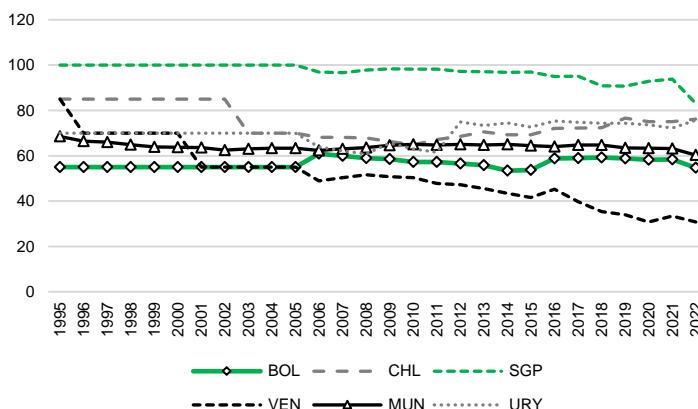
5.3. Eficiencia regulatoria

5.3.1 Libertad Empresarial

El componente de libertad comercial mide hasta qué punto los entornos normativos y de infraestructura de un país limitan el funcionamiento eficiente de las empresas. El puntaje cuantitativo se deriva de una variedad de factores que afectan la facilidad para iniciar, operar y cerrar un negocio.

La puntuación se basa en cuatro subfactores, todos los cuales son ponderado por igual: Acceso a la electricidad, riesgo del entorno empresarial, calidad regulatoria, y inclusión económica de las mujeres.

Gráfico N° 8: Libertad de negocios en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)



Para el año 2022 (ver gráfico N° 8) Bolivia obtenía un puntaje de 54.7 en esta área, ligeramente por debajo del promedio mundial y lejos de países líderes como Chile o Singapur, cuyos puntajes son 76.2 y 83.1, respectivamente.

5.3.2. Libertad Laboral

El componente de libertad laboral es una medida cuantitativa que considera varios aspectos del marco legal y regulatorio del mercado laboral de un país, incluidas las regulaciones sobre salarios mínimos, derechos de asociación, leyes que inhiben los despidos, requisitos de indemnización y restricciones regulatorias medibles sobre la contratación y las horas trabajadas. así como la tasa de participación de la fuerza laboral y la productividad laboral como una medida indicativa de las oportunidades de empleo en el mercado laboral.

El gráfico N° 9 nos muestra que Bolivia tiene un puntaje de 46.2 es este componente, menor a la media del mundo, y muy por debajo de economías como Singapur, Chile o Uruguay.

5.3.3. Libertad Monetaria

La libertad monetaria combina una medida de inflación con una evaluación de varias actividades gubernamentales que distorsionan los precios. La estabilidad de precios sin intervención microeconó-

Políticas Públicas para la Libertad

mica es el estado ideal para el libre mercado: la tasa de inflación promedio ponderada de los últimos tres años y un juicio cualitativo sobre el alcance de la manipulación gubernamental en los precios. Bolivia en el subíndice de Libertad Monetaria obtiene una calificación de 72.8, apenas por debajo del promedio mundial y muy cercano a las economías seleccionadas para el análisis comparativo, esta buena calificación se debe a la inflación controlada de los últimos años, en parte debido a la política de tipo de cambio fijo que impone cierta prudencia monetaria. Como Saravia menciona, lo preocupante es si con los desequilibrios fiscales acumulados y la pérdida de reservas internacionales, el régimen cambiario será sostenible.

5.4. Mercados Abiertos

5.4.1 Libertad Comercial

La libertad de comercio internacional es una medida compuesta del alcance de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. El puntaje de libertad de comercio internacional se basa en dos entradas: La tasa arancelaria promedio ponderada por comercio y una evaluación cualitativa de las barreras no arancelarias (BNA).

Determinamos el alcance de las BNA en el régimen de política comercial de un país utilizando información tanto cualitativa como cuantitativa. Las reglas restrictivas que obstaculizan el comercio varían ampliamente, y su naturaleza superpuesta y cambiante hace que su complejidad sea difícil de medir. Los tipos de obstáculos no arancelarios considerados en nuestra puntuación incluyen: restricciones de cantidad, restricciones reglamentarias, restricciones aduaneras e intervención directo del gobierno.

Bolivia viene reduciendo su puntuación en los últimos años, para el año 2022, el puntaje del país era de 60.8%, por debajo del promedio mundial y solamente por encima de la economía venezolana.

Gráfico N° 9: Libertad Laboral en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (2005 - 2022)

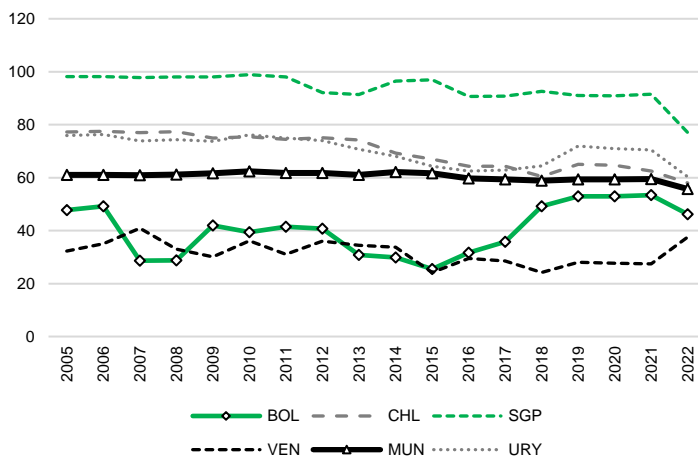


Gráfico N° 10: Libertad Monetaria en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)

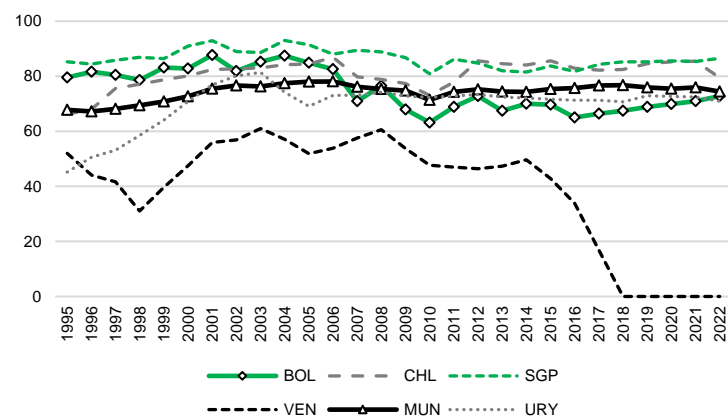
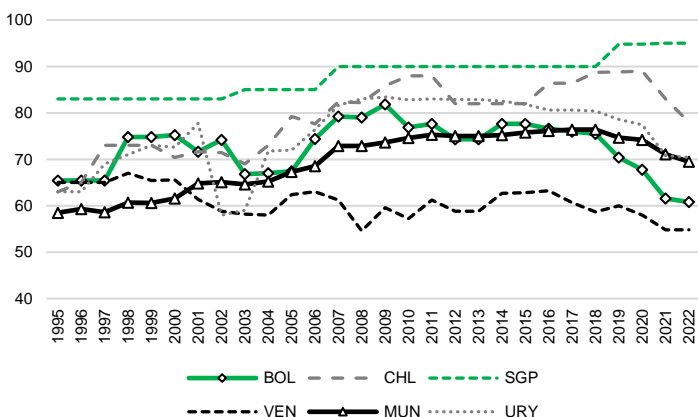


Gráfico N° 11: Libertad Comercial en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)

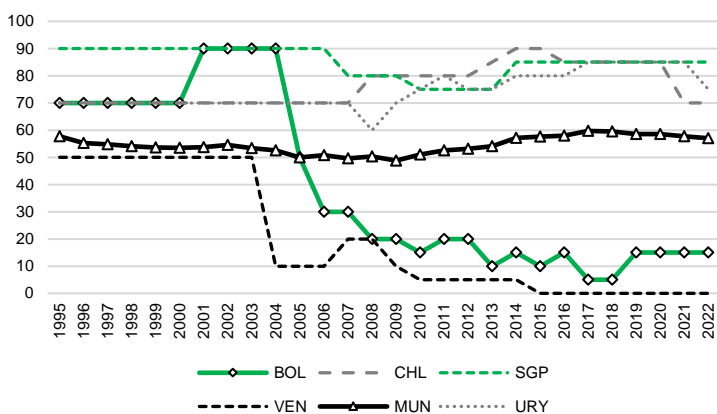


Políticas Públicas para la Libertad

5.4.2. Libertad de Inversión

En un país económicamente libre, no habría restricciones en el flujo de capital de inversión. Se permitiría a las personas y empresas mover sus recursos hacia y desde actividades específicas, tanto internamente como a través de las fronteras del país, sin restricciones. *el comercio* cuando los países firmantes sustituyen fuentes de importación más baratas luego de encarecerlas artificialmente con los aranceles externos. El Índice evalúa una variedad de restricciones regulatorias que normalmente se imponen a la inversión. El puntaje obtenido por Bolivia en este indicador es de 15, muy por debajo del promedio mundial y únicamente por encima de Venezuela en la región. (ver gráfico N°12)

Gráfico N° 12: Libertad de Inversión en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)

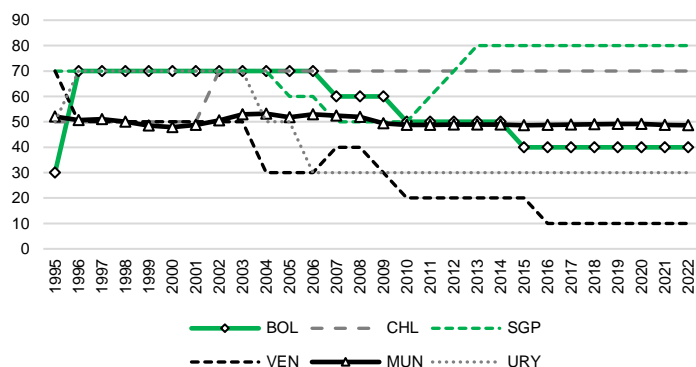


5.4.3. Libertad Financiera

La libertad financiera es un indicador de la eficiencia bancaria, así como una medida de la independencia del control y la interferencia del gobierno en el sector financiero. El Índice califica la libertad financiera de una economía al observar cinco áreas amplias: el alcance de la regulación gubernamental de los servicios financieros, el grado de intervención estatal en los bancos y otras empresas financieras a través de la propiedad directa e indirecta, Influencia del gobierno en la asignación de crédito, el grado de desarrollo del mercado financiero y de capitales, y la Apertura a la competencia extranjera. En cuanto a la libertad financiera el puntaje de la economía boliviana es de 40, ligeramente por debajo del promedio

mundial, cuyo puntaje es 48.

Gráfico N° 13: Libertad Financiera en Bolivia, el Mundo y Países Seleccionados (1995 - 2022)



6. Conclusiones

En definitiva, las instituciones importan pues estructuran los incentivos al que se enfrentan los agentes económicos para buscar oportunidades de beneficio. Las buenas instituciones reducen los costos de transacción y generan el caldo de cultivo para el progreso económico. Se debe trabajar en la construcción de consensos enfocados en cambiar el marco de interacción donde los agentes tomamos decisiones.

Bibliografía

- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 386-405.
- Haan, J. d., & Sturm, J.-E. (2000). On the relationship between economic freedom and economic growth. *European Journal of Political Economy*, 215-241.
- Lawson, R. (2022). Economic Freedom in the Literature What Is It Good (Bad) For? En *Economic Freedom of the World: 2022 Annual Report*.
- North, D. (2014). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D., & Paul, T. R. (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.