

COMERCIO INTERNACIONAL Y COMPETENCIA INSTITUCIONAL

Resumen

El progreso de las naciones está fuertemente vinculado con la calidad de sus instituciones, las que otorgan previsibilidad a las acciones y, cuando promueven el respeto de la propiedad y los contratos, generan condiciones favorables para la inversión, el crecimiento económico y la existencia de un mayor número y una mejor calidad de oportunidades. Las instituciones, a su vez, están sujetas a la competencia institucional dada la movilidad de los recursos, fenómeno que se ha acelerado a partir del proceso de integración internacional de cadenas de producción que denominamos “globalización”. El comercio internacional es uno de los componentes de esa competencia institucional y no es de extrañar que las naciones más abiertas al comercio sean también las que muestran mejor calidad en sus instituciones. Algunas de esas naciones se ven ahora amenazadas por la llegada y el avance del populismo, del que parecían exentas, el que busca cerrar las fronteras al comercio, y también a las migraciones. Esas políticas mercantilistas amenazan deteriorar esa calidad institucional ya que reducirían las favorables presiones de la competencia.

Palabras Clave: instituciones, calidad institucional, comercio, progreso

Abstract

The progress of nations is closely linked with the quality of its institutions, which give predictability to actions and when designed to promote respect for property rights and contracts, generate favorable conditions for investment, economic growth and the existence of a larger number and higher quality of opportunities. Institutions, at the same time, are subject to institutional competition through the mobility of resources, something that has accelerated after the process of international integration of value chains that is named “globalization”. International trade is one of the components of this institutional competition and it is no surprise that nations that are more open to trade are also those showing higher institutional quality. Some of these nations are now threatened by the arrival and advance of populism, of which they seem exempt, and this aims to close borders to trade, also migrations. These mercantilist policies threaten institutional quality by reducing the positive pressures of competition.

Key Words: institutions, institutional quality, trade, progress.

1 Investigador de la Universidad Siglo 21 y Profesor de Economía en la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Las leyes de la economía nos explican la relación causal entre ciertas instituciones, el crecimiento económico, la mejora de la calidad de vida y la posibilidad de aprovechar un mayor número de oportunidades. Estas instituciones son aquellas que protegen en forma efectiva derechos individuales básicos como el derecho a la vida, la libertad de opinión, la libertad de movimiento, el derecho de propiedad, la libertad contractual.

Para que las economías prosperen es necesario que exista un marco de normas que permitan al mercado funcionar. En términos básicos son aquellas tres leyes fundamentales que señalara oportunamente David Hume²: la estabilidad en la posesión (derecho de propiedad), su transferencia por consentimiento (libertad contractual) y el cumplimiento de las promesas. En particular con el tema que nos ocupa en este trabajo, la tercera condición hace referencia específica a que, si no se cumplen las promesas, “no puede haber ligas, ni alianzas”.

Instituciones

Llamamos instituciones a las normas que nos permiten coordinar las acciones de los individuos en la sociedad, las que no dan previsibilidad respecto a las acciones de los demás.

“Las costumbres y prácticas dan origen a expectativas, que a su vez guían las acciones de la gente, por lo que esas prácticas que la gente espera observar es lo que, a menudo, se reconoce como ley. La autoridad de (o el apoyo a) un sistema legal deriva en última instancia de un sentimiento de que es “correcto” debido a que verifica las expectativas. Desde esta perspectiva de la autoridad resulta claro que los acuerdos recíprocos son la fuente básica de reconocimiento del deber de obedecer la ley...” (Benson, 1989, p. 647).

Las instituciones, o normas, o convenciones, pueden ser de dos tipos: formales e informales. Las informales son aquellas que normalmente asociamos con la “cultura” y las normas éticas, las que se transmiten de generación en generación por medio

2 Hume, David (1739-40), *A Treatise of Human Nature*, Cap. 83, Sect. xi, *Of the Laws of Nations*, <http://etext.library.adelaide.edu.au/h/hume/david/h92t/chapter83.html> : “Where possession has no stability, there must be perpetual war. Where property is not transferred by consent, there can be no commerce. Where promises are not observed, there can be no leagues nor alliances”.

de la enseñanza y el aprendizaje.

“La diferencia entre limitaciones informales y formales es de grado. Imaginemos un continuum de tabúes, costumbres y tradiciones en un extremo y en otro, constituciones escritas. La marcha, larga y dispareja, de tradiciones y costumbre no escritas a leyes escritas ha sido unidimensional conforme nos hemos movido de sociedades menos complejas a más complejas, y está claramente relacionada con la creciente especialización y división del trabajo asociada con sociedades más complejas” (North, 1966, p. 66) .

Su objetivo, en última instancia, sería ahorrar costos de información en relación con las actitudes de terceros. Para que las relaciones sociales sean ordenadas, los actores deben poder formarse expectativas con cierta probabilidad de ser correctas sobre las acciones de otros, deben poder comprobarlo y permitirle ajustarlas a las nuevas circunstancias. Desde este punto de vista las instituciones son mecanismos de comunicación por medio del cual un individuo, ajustándose a cierta norma o institución, envía información hacia los demás para que estos puedan guiar sus acciones que tengan que ver con el emisor.

El Índice de Calidad Institucional (ICI) (Krause, 2017) nos permite evaluar el posicionamiento relativo de Argentina. El ICI es un índice compuesto que se obtiene agregando las posiciones porcentuales de los países en ocho indicadores distintos. Estos son:

- Índice de la Vigencia del Derecho (Rule of Law), Banco Mundial
- Índice de Voz y Rendición de Cuentas, Banco Mundial
- Índice de Percepción de la Corrupción, Transparency International
- Índice de Libertad de Prensa, Freedom House
- Haciendo Negocios, Banco Mundial
- Competitividad Global, Foro Económico Mundial
- Libertad Económica en el Mundo, Fraser Institute
- Índice de Libertad Económica, Wall Street Journal/Heritage Foundation

Las primeras posiciones del ICI 2017 son las siguientes³:

Posición	País	ICI 2017	2016	2015
1	Nueva Zelanda	0,9658	2	3
2	Suiza	0,9645	1	1
3	Dinamarca	0,9579	4	4
4	Finlandia	0,9451	3	2
5	Suecia	0,9384	6	6
6	Países Bajos	0,9364	8	9
7	Noruega	0,9361	7	5
8	Canadá	0,9336	5	7
9	Reino Unido	0,9257	9	10
10	Irlanda	0,9153	12	12
11	Australia	0,9152	10	8
12	Alemania	0,9141	11	11
13	Estados Unidos	0,9101	13	13
14	Luxemburgo	0,8918	17	15
15	Estonia	0,888	16	18
16	Austria	0,8858	15	17
17	Hong Kong	0,8818	18	16
18	Bélgica	0,8703	21	20
19	Islandia	0,8568	14	14
20	Taiwán, China	0,8521	20	21
21	Japón	0,8453	19	19
22	Lituania	0,8338	24	25
23	Singapur	0,8234	23	23
24	Chile	0,8198	22	22
25	República Checa	0,8181	25	29

3 Fuente: ICI (2017)

	País	Política
1	Noruega	0,9907
2	Suecia	0,9898
3	Finlandia	0,9863
4	Dinamarca	0,9853
5	Suiza	0,9774
6	Países Bajos	0,9744
7	Nueva Zelandia	0,9594
8	Luxemburgo	0,9577
9	Canadá	0,9398
10	Bélgica	0,9343
11	Islandia	0,9318
12	Alemania	0,9246
13	Irlanda	0,9171
14	Austria	0,9098
15	Australia	0,9082
16	Reino Unido	0,8986
17	Estonia	0,8826
18	Estados Unidos	0,8708
19	Barbados	0,8607
20	Portugal	0,8504
21	Japón	0,8408
22	Francia	0,8389
23	Santa Lucía	0,8326
24	San Vicente y las Granadinas	0,8265
25	Palau	0,8214

	País	Mercado
1	Singapur	0,9939
2	Hong Kong RAE, China	0,9816
3	Nueva Zelandia	0,9723
4	Reino Unido	0,9529
5	Suiza	0,9516
6	Estados Unidos	0,9495
7	Dinamarca	0,9305
8	Canadá	0,9274
9	Australia	0,9222
10	Irlanda	0,9136
11	Taiwán, China	0,9089
12	Finlandia	0,9039
13	Alemania	0,9036
14	Países Bajos	0,8984
15	E.A.U	0,8936
16	Estonia	0,8935
17	Suecia	0,8871
18	Noruega	0,8815
19	Lituania	0,8732
20	Austria	0,8618
21	Japón	0,8497
22	Corea, República de	0,8453
23	Chile	0,8392
24	República Checa	0,8362
25	Georgia	0,8317

El ICI comenzó a ser producido en 2007, luego ha extendido sus resultados hasta el año 1996, por lo que contando este último, hay ya 22 años de análisis comparativo. En ese período, las posiciones de los países mejor ubicados han cambiado en un sentido o en otro, y entre los que se destacan en este grupo de elite y no estaban entre los 25 mejores en 1996 tenemos a Estonia (que pasó de 39a a 15), Taiwán (de 33 a 20) y Lituania (de 62 a 22). Los países bálticos son un ejemplo de reforma y avance institucional.

Ahora bien, el ICI está compuesto por dos subíndices que buscan reflejar la calidad de las instituciones políticas, por un lado, y las de mercado por otro. Y si bien aquellos países de mejor calidad tienen buen desempeño en ambas, se encuentran algunas interesantes diferencias, ya que hay países con un claro mejor desempeño en las primeras, y otros en las segundas, aunque no se encuentran casos de muy buen desempeño en unas y muy malo en otras.

Los casos son conocidos: Hong Kong y Singapur obtienen las primeras posiciones en instituciones de mercado, pero están más atrás en las políticas. Precisamente, uno de los objetivos del ICI ha sido siempre evaluar ambas, entendiendo que las oportunidades que se presentan a los individuos dependen de unas y otras. Y, como siempre, vale la pena destacar que los países nórdicos (Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca), generalmente destacados como países con fuertes estados benefactores, se encuentran también entre los 25 primeros en instituciones de mercado. En cuanto a nuestra región se refiere, se destaca la presencia de algunos países caribeños entre los de mejor institucionalidad política, como Barbados, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. El único latinoamericano en este lote es Chile en cuanto a las instituciones de mercado se refiere.

Instituciones y comercio internacional

El comercio impacta en las instituciones porque la movilidad de los bienes y servicios, al igual que la de las personas, somete a las jurisdicciones nacionales a una cierta competencia y limita las posibilidades de abusar del poder en beneficio de algunos y en perjuicio de otros.

La ciencia política define al Estado como el “monopolio de la coerción”, quien monopoliza ese recurso para que podamos dejar atrás el “estado de naturaleza” y convivir pacíficamente. La palabra monopolio implica ausencia de competencia y esto así ocurre en un determinado territorio. De hecho, cuando ese monopolio es

cuestionado, hay problemas, y puede serlo tanto interna como externamente.

No obstante, la creciente movilidad de los factores de producción, trabajo, capital, tecnologías, ideas, somete a esos monopolios a una mayor competencia. Eso es resultado de lo que ahora denominamos “globalización”. En cierto sentido, entonces, los estados “compiten” entre sí atrayendo o expulsando recursos.

La apertura económica y comercial mejora la opción de “salida”, reduce las posibilidades de que los ciudadanos, como consumidores, vean restringidas sus posibilidades de elección y queden atrapados en la protección y el privilegio de ciertos grupos económicos locales que aprovechan el favor gubernamental para obtener ventajas a costa de los consumidores. El consumidor puede “salir” de bienes o servicios que no satisfacen correctamente sus necesidades y “entrar” en otros que sí lo hacen, o lo hacen igual, pero a menor costo.

Como productores, la apertura comercial y económica le permite optimizar las cadenas de producción, proveyéndose de insumos y servicios en la forma más eficiente. La globalización es, precisamente, la internacionalización de estas cadenas. Tanto los productos o servicios que producimos como aquellos que consumimos recorren un camino internacional, reciben insumos o los proveen como parte de un proceso que se origina en ciertos países, que reúne elementos elaborados en distintas jurisdicciones para luego distribuirlos en todo el mundo. Incluso en servicios hasta ahora tan locales como la educación este proceso está vigente: utilizamos conocimiento desarrollado todo el mundo, recibido a través de textos o distintas tecnologías impresos o generados en diversidad de localidades, ofrecemos capacitación tanto a alumnos locales o extranjeros que se trasladan o que reciben las clases en forma virtual.

Estas posibilidades de “salida” y “entrada” que permite la globalización limitan la capacidad de los gobiernos de abusar su poder. Tomemos el ejemplo de la educación. Supongamos que un gobierno autoritario impone a sus ciudadanos un cierto contenido (una cierta ideología, una cierta religión) o impide algún tipo de contenido. En tanto y en cuanto los ciudadanos tuvieran la libertad de comerciar, este control sería imposible. Por eso todo intento totalitario viene acompañado con comercio restringido. Por otro lado, si un gobierno intervencionista quisiera privilegiar a un cierto sector a costa de todos los consumidores, tampoco podría hacerlo si éstos tuvieran la posibilidad de “salir” de los productos privilegiados y elegir los que

estiman más convenientes. Las restricciones al comercio son los instrumentos por los que gobiernos buscan redistribuir ingresos en favor de unos y a costa de otros.

La ausencia de libre comercio, entonces, deteriora la calidad institucional porque viola un derecho básico que las instituciones están llamadas a proteger: el derecho de propiedad y su libre disposición. También convierte al estado en una herramienta para obtener privilegios, alienta a los políticos a aprovechar estas posibilidades y desvía la atención de grupos productivos hacia obtenerlos en lugar de enfocar sus esfuerzos hacia los consumidores. Las posibilidades de corrupción se multiplican cuando restricciones comerciales pueden determinar el margen de ganancias, o de pérdidas, de un negocio.

Comercio y calidad institucional

El comercio internacional (comprende la movilidad de bienes y algunos servicios entre países) es uno de los elementos que generan “competencia institucional”, y si bien es importante, no es el único. A esto se le suma la movilidad de otros factores, como ideas, tecnologías, capitales y gente (migraciones).

No es una sorpresa, entonces, que los países con mejor calidad institucional sean también los más abiertos al comercio internacional. En el gráfico siguiente hemos relacionado la posición relativa que tienen los países en el ICI, con la posición específica que tienen en la categoría “Libertad de comercio”, del Índice de Libertad Económica elaborado por la Fundación Heritage, que considera las barreras tarifarias y no tarifarias existentes en los intercambios internacionales.

Como se ve en el gráfico 1 existe una clara tendencia a que los países de peor calidad institucional (que son los puntos ubicados más a la izquierda), ocupen también las peores posiciones en esta área (las más bajas en el eje vertical). Por el contrario, países con mejor calidad institucional (a la derecha) también ocupan las posiciones con mayor libertad comercial (arriba en el eje vertical).

Por supuesto que la correlación no es perfecta. Si así lo fuera todos los puntos estarían alineados sobre la línea que atraviesa el gráfico. Que no lo sea muestra una cierta dispersión, señalando que hay casos que se alejan más o menos en una u otra dirección, pero la tendencia general es clara.

Gráfico 1: Libre comercio y calidad institucional

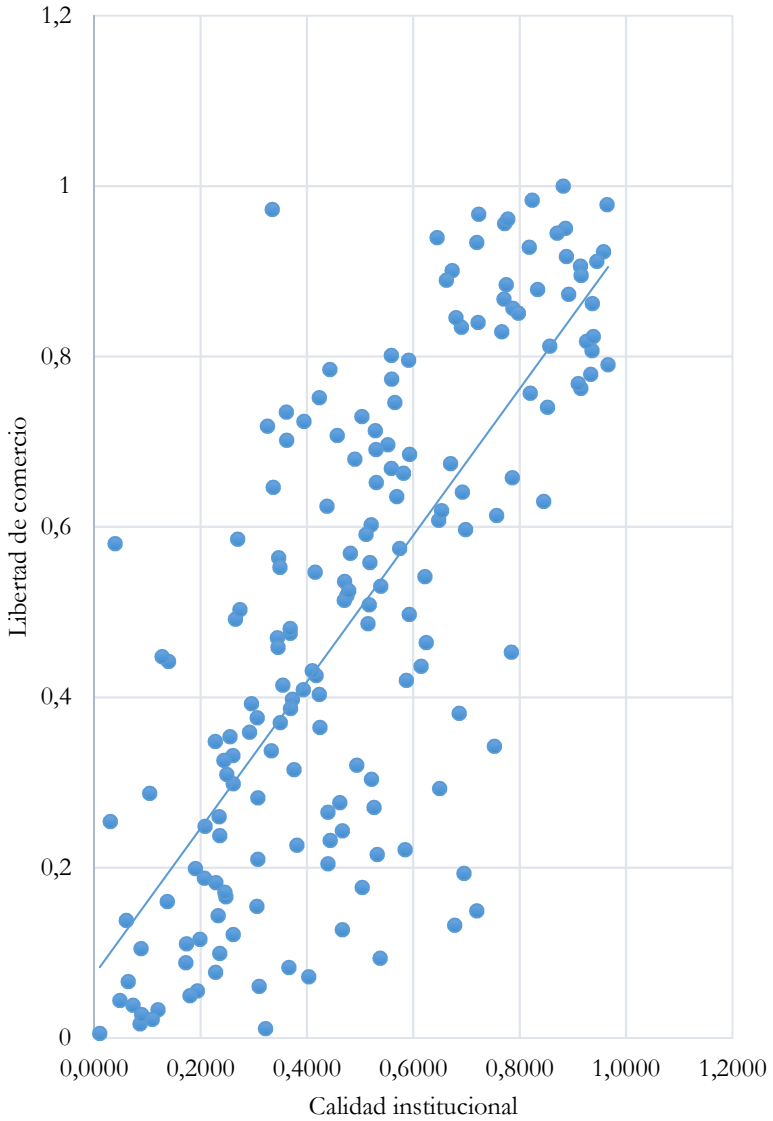
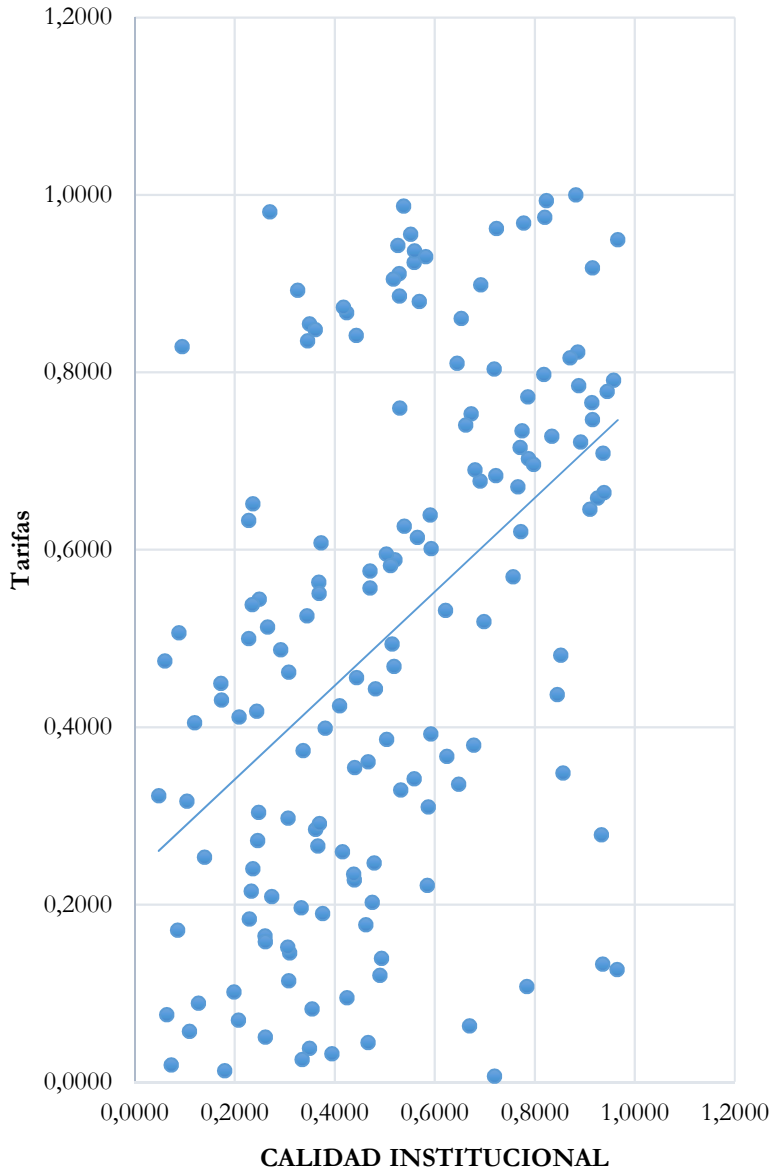
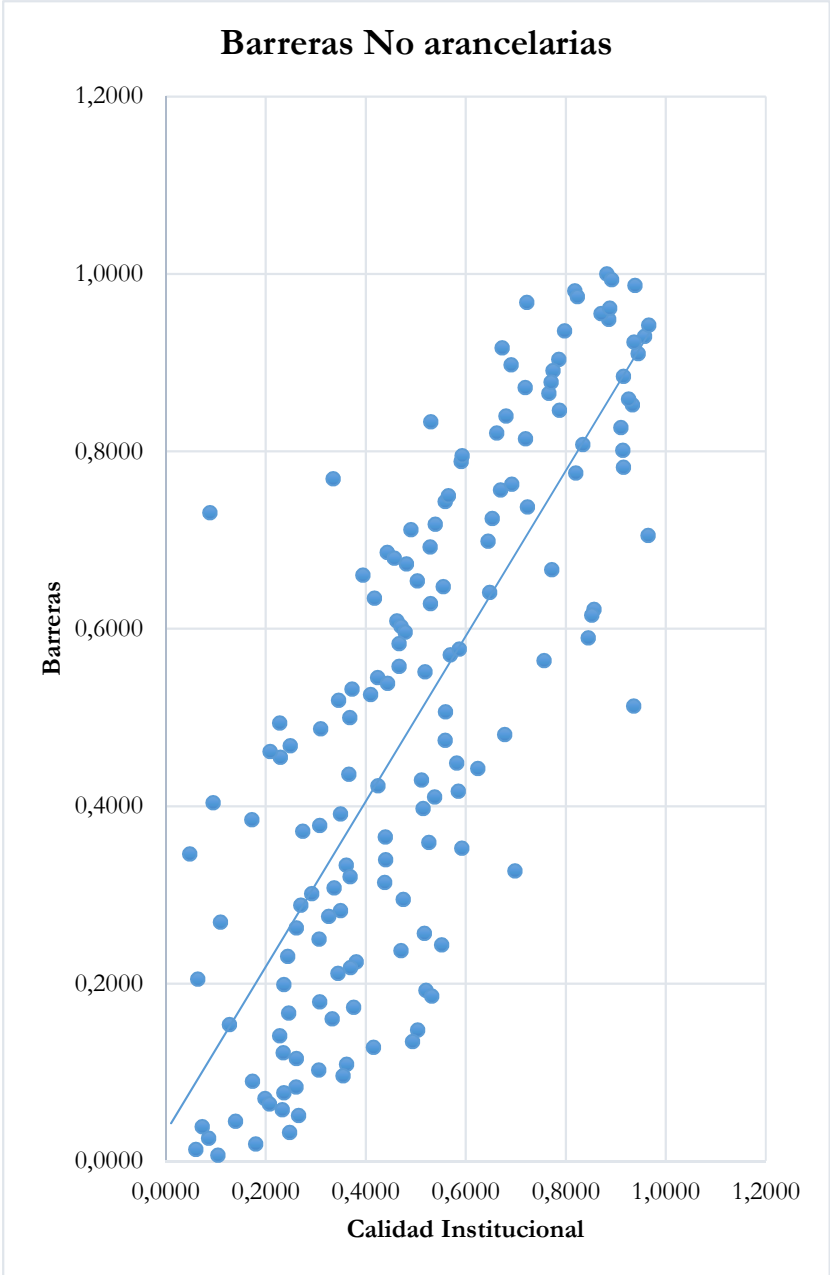


Gráfico 2: Tarifas y Calidad Institucional





En los gráficos 2 y 3 se observan las posiciones relativas en relación el nivel promedio de las tarifas arancelarias y, en el siguiente, las barreras no arancelarias, componentes del Índice de Libertad Económica en el Mundo, de los Institutos Fraser y Cato.

En ambos se mantiene la relación, aunque con mayor claridad y menos dispersión en el segundo caso.

La UNCTAD elabora un Índice de Comercio y Desarrollo, que no relacionaremos aquí con el ICI porque incluye ya variables de calidad institucional y nivel de desarrollo, pero los primeros países de ese indicador son Dinamarca, Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Noruega, Japón, Suiza, Alemania, Austria y Canadá, todos ellos entre los primeros veinte países en términos de calidad institucional. El índice cubre 110 países, bastante menos que el ICI, no obstante, es interesante ver cuáles ocupan los últimos diez puestos: Mozambique, Togo, Tanzania, Benín, Sudan, Burkina Faso, Etiopía, Nigeria, Mali y Níger.

Mercantilismo: la reacción del populismo

El avance del proceso de globalización en las últimas décadas ha generado notables resultados en términos de incremento de los ingresos per cápita, reducción de la pobreza, de la mortalidad, del hambre y hasta de la violencia y las guerras. Esos cambios han impactado negativamente en algunos sectores que pierden competitividad y ven caer su actividad.

Algunos líderes populistas, y Donald Trump es un claro ejemplo de esto, aunque el populismo estuviera siempre asociado a países de menor calidad institucional y particularmente a los de América Latina, utilizan demagógicamente esta circunstancia prometiendo e imponiendo una supuesta “protección” que sólo puede ofrecer un pequeño alivio a corto plazo pero que termina siempre en estancamiento y condena a los sectores menos competitivos a continuar siéndolo.

Así, las amenazas proteccionistas de Trump, si bien pueden tener éxito en esos sectores, llegan en el momento en que las empresas han realizado ya los ajustes necesarios para recuperar su productividad y competitividad.

Un estudio de la consultora internacional Boston Consulting Group (*The Shifting Economics of Global Manufacturing: How Cost Competitiveness is Changing Worldwide*, 2014), señala:

Durante la mayor parte de las tres últimas décadas, un concepto rústico del mundo ha guiado las decisiones de inversión y abastecimiento de las empresas. América Latina, Europa oriental y la mayor parte de Asia han sido consideradas regiones de bajos costos. Los Estados Unidos, Europa y Japón han sido consideradas de costos elevados.

Pero esta visión global está anticuada. Años de cambio constante en los salarios, la productividad, los costos de la energía, los valores de las monedas y otros factores están rediseñando dramáticamente el mapa global de la competitividad en los costos de la industria. El nuevo mapa se parece en forma creciente a un entramado de economías de bajos costos, de costos elevados y muchas en el medio, en todas las regiones.

En algunos casos, los cambios en los costos relativos son asombrosos. ¿Quién hubiera pensado hace una década que Brasil sería uno de los países de altos costos industriales, o que México podría ser más barato que China? Mientras Londres se convierte en uno de los lugares más caros en el mundo para vivir y visitar, el Reino Unido se ha vuelto el productor industrial de más bajos costos en Europa. Los costos en Rusia y buena parte de Europa oriental han casi igualado a los de Estados Unidos”.

Y señala más adelante: “Las estructuras de costos en México y los Estados Unidos han mejorado más que todas las otras 25 economías exportadoras de mayor tamaño” (p. 5).

Esa mejora en la eficiencia productiva fue impulsada por las presiones e incentivos que genera la competencia y el libre comercio (y en el caso de Estados Unidos y México el TLCAN). El mercantilismo que muestra el ahora presidente Trump solamente pondrá freno a este proceso que ya estaba en marcha y dando resultados, que no fueron, obviamente, todavía visibles para los votantes.

El mercantilismo populista amenaza tanto los beneficios del comercio internacional para los consumidores, como la calidad institucional de los países que buscan cerrarse a la competencia. De forma similar a como la presión competitiva mueve a las empresas manufactureras a mejorar su productividad y eficiencia, favoreciendo tanto a quienes trabajan en ella como a los consumidores, la apertura comercial intensifica la competencia institucional que conduce a mejoras en la calidad de las instituciones.

Los países de mayor apertura comercial son países de mayor calidad institucional porque esa apertura limita la discrecionalidad de los gobernantes, reduce las presiones para obtener esos u otros privilegios y “protecciones” y empodera a los consumidores, no a los distintos sectores de interés. Una estructura institucional permeable a las presiones desata una carrera por obtener privilegios que termina convirtiendo a la política en una rapiña a obtener a costa de los consumidores, quienes pagan también como ciudadanos ya que el estado desatiende las necesidades generales de la población para convertirse en un instrumento de la distribución de rentas hacia quienes tienen más éxito político o poder de fuerza para presionar.

Conclusiones

Mejorar la calidad institucional demanda muchos esfuerzos en distintos frentes, pero el resultado final es más y mejores oportunidades de progreso. El mercantilismo populista nunca ha llevado a esto, todo lo contrario.

La amenaza de retirar a Estados Unidos de las negociaciones para un tratado de libre comercio en el Pacífico, las amenazas del nuevo gobierno norteamericano de dar marcha atrás con el acuerdo comercial que tiene con México (no está claro si pretende lo mismo con Canadá) y la salida de Inglaterra de la Unión Europea serían pasos negativos, a menos que la alternativa fuera la apertura unilateral tanto sea de Estados Unidos como de Inglaterra, que no parece ser el caso, especialmente en el primero de ellos.

Esos tratados, si bien no brindan los beneficios del libre comercio, cumplen un objetivo “institucional”, ya sea porque fuerzan mejoras institucionales que serían difíciles de implementar a través del sistema político local (México en el TLCAN o NAFTA) o porque consolidan y bloquean reformas ya realizadas (los TLCs firmados por Chile, por ejemplo). En el primer caso, un Acuerdo Comercial Preferencial (ACP) se convierte en un condicionante externo para cambios que resulta difícil alcanzar internamente en países de la baja calidad Institucional y también en una barrera para el deterioro en aquellos de mejor calidad. En el primer caso se lo llama muchas veces “importación de instituciones”. En el segundo, es por el temor a que ese consenso no se obtenga en el futuro, a que políticas puedan deteriorar la calidad institucional, que no funcionen los límites internos, y de esta forma se impone un límite externo que cumple la función de “límite al poder” que la política local no

puede alcanzar. Ambos casos implican “atarse las manos”, o tal vez más preciso, comprar límites al poder que la política interna es incapaz de proveer.

En particular, esos tratados (y, por supuesto, más aún el libre comercio unilateral) pueden poner freno a presiones proteccionistas locales, si es que por alguna circunstancia prefieren una limitación a la capacidad de lobby que puedan tener productores locales.

No es casualidad tampoco que los países de mayor calidad institucional sean más abiertos al comercio internacional y tengan más tratados preferenciales firmados. Salir de ellos sería una ventaja solamente si fuera para avanzar hacia el libre comercio, pero los mensajes recientes muestran que la intención es ir en sentido contrario.

Latinoamérica ya está en alerta por estos cambios. En todos los países se han planteado preocupaciones por las amenazas lanzadas. Y comienza a haber movimientos. En una reunión reciente entre los presidentes de Chile y Argentina, por ejemplo, si bien el motivo era celebrar los doscientos años de la batalla de Chacabuco, en la que tropas de ambos países garantizaron la independencia de Chile, la conversación se centró en la amenaza del proteccionismo.

Ante el potencial cierre de los Estados Unidos, Chile debería pensar en otros mercados. Claro que la Argentina está lejos de tener semejantes volúmenes de consumo, pero está cerca, quiere abrirse y presenta oportunidades de inversión tal vez mejores que en el norte. Anticipando problemas en Europa, ha de pensarse, obviamente, en Asia, de allí el interés de Macri de acercar el Mercosur a los países del Pacífico, de paso ofreciendo a México una mano. Sería también una forma de “modernizar” al Mercosur de forma indirecta y empujar a Brasil hacia una mayor apertura, tan resistida por sus empresarios y sindicatos como los argentinos.

Por supuesto que la principal responsabilidad de mejorar la calidad institucional y superar el populismo resta en cada uno de los países de la región pero el comercio internacional, vía una apertura unilateral o tratados internacionales, contribuye en esa dirección.

34 Bibliografía

- Bruce L. Benson, “The Spontaneous Evolution of Commercial Law”, *Southern Economic Journal* (January 1989) págs. 644-61.
- Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993), pág. 66.
- Krause, Martín (2017) “Índice de Calidad Institucional”: <http://www.libertadyprogreso.org/tag/indice-de-calidad-institucional-2017/> .