

Competitividad económica, gobierno y competitividad fiscal. Una aproximación

Miguel Angel Asensio¹

I. Introducción

Hace tiempo que en el nivel conceptual y académico se acepta como valor que el desempeño de los países es el resultado de una serie de factores que involucran una amplia diversidad de variables. Su posición en el mundo, en suma, resulta una consecuencia de tal interacción. Un espacio particular, como idea abarcativa, ha sido ocupado por la noción de competitividad. En tal sentido, desde que la competitividad hizo su aparición como concepto, su importancia no se ha limitado exclusivamente al ámbito teórico sino que se ha incorporado como tema relevante en el terreno empírico y en la agenda del debate cotidiano y la práctica de las políticas públicas.

En el contexto de la economía internacional crecientemente globalizada, el poder convocante que la idea de competitividad encierra como noción y como objetivo de la política económica ha trascendido también el terreno de los actores políticos y sociales o aun el de los círculos intelectuales para ganar el interés general. Lo propio para casos como el de Argentina, más aun a partir de su reciente crisis.

A veces, la cuestión aparece acotada en su enfoque. Suele privilegiarse una visión esencialmente ligada a uno de los aspectos más visibles de la competitividad, a saber el resultado del balance exterior de cuenta corriente como medida esencial de desempeño o de éxito comercial de la nación.

Ante estos datos, los interrogantes en torno a cuán competitiva es una nación en un momento dado aparecen de inmediato. El punto nos traslada inmediatamente al replanteo de la discusión del concepto mismo de "competitividad", por un lado, y a las formas a través de las cuales es factible denotarla de una manera eficaz, por el otro. Aludimos esencialmente a lo que hemos de entender por competitividad, y los componentes o factores que la motivan.

En lo que sigue procuraremos discutir las distintas dimensiones del concepto "competitividad", por una parte, y sobre algunos conceptos fronterizos que la vinculen con el papel de los gobiernos, de donde arribaremos a una frontera ampliada para la especulación en torno a aquella y otras aproximaciones que apunten a la mejora en el desempeño de las naciones.

II. Acerca de la noción de "competitividad"

Se ha señalado con alguna lógica, no exenta de algo de exageración, que el concepto de "competitividad" se ha originado en las ciencias de la empresa y desde allí se ha introducido en el de la economía con particular contundencia, aparentemente para quedarse². Es probable que el énfasis reciente, alimentado desde la órbita de la economía de gestión y hasta desde la administración de negocios habiliten esa hipótesis. Asumirla plenamente, sin embargo, puede desmerecer como en tantos otros campos, el origen de la misma en el ámbito de la ciencia económica. Esta aparición, al tiempo de generar la ocupación de un espacio al lado de ideas tradicionales en el comercio internacional, como la de las ventajas comparativas, lo comparte también con la igualmente central de "crecimiento" o "desarrollo" al punto de utilizarse a veces de manera intercambiable, cuando en rigor las "ventajas competitivas" denotan un espacio conceptual específico y no necesariamente contradictorio con las anteriores.

Es probable que colocados ante la opción, no dudemos en señalar que para el economista, la noción central, en particular a los fines de la política económica es la de *crecimiento*. Se hace economía y política económica para producir el crecimiento del sistema en tanto ensanchamiento del horizonte de bienestar humano. Se procura discutir los caminos para "agrandar el tamaño del pastel" a disposición de los individuos, y, de ser factible, procurar un acceso más equilibrado de los mismos a su disfrute.

En el contexto anterior, la discusión se traslada al análisis de los factores que pueden motorizar tal crecimiento, y los modelos que explican el mismo han pivotado sobre su papel en la maximización del producto social. De manera sintética, los economistas concluirán que el crecimiento se traducirá en un *desplazamiento de la curva de posibilidades de producción*. Para su consecución, evidentemente, estaremos ante un problema de cantidad de factores, de productividad de los factores y de formas de articulación o acoplamiento de tales factores, donde tanto las estructuras productivas como las tecnologías empleadas serán fundamentales para el logro de un mayor crecimiento.

Precisamente, son los cambios y avances en el terreno de la teoría del crecimiento, los que abren las puertas para atribuir significación a la idea de competitividad. Con posterioridad al denominado modelo neoclásico, aquella teoría ha evolucionado para ensanchar los límites de la primera, resultado de la cual son los denominados modelos de "crecimiento endógeno".

² Véase Argandoña, Antonio (1997), p. 3.

¹ Doctor en Economía Aplicada U. de Alcalá (España). Profesor de Economía y Finanzas Públicas de Grado y Posgrado. Director Maestría en Administración Pública (FCE-UNL).

Bajo el esquema que hemos denominado neoclásico, corporizado en aportaciones como la de Solow, juegan un papel determinante tres factores claves: el trabajo, el capital y el progreso técnico. Los estudios realizados por el mismo Solow para la economía estadounidense, continuados luego por Denison, arrojan como consecuencia que separada la influencia de capital y trabajo en la generación de producto a largo plazo, quedaba un ancho espacio no explicado, comúnmente denominado desde entonces “residuo de Solow”, atribuído usualmente al “progreso técnico” como variable unificadora. Más allá de su importancia, es obvio que tal circunstancia indicaba que no sólo hay “otros” factores explicativos del crecimiento, por un lado, sino que su reducción a capital y trabajo implicaban quizás una simplificación.

La superación del modelo neoclásico por las teorías del crecimiento endógeno, consistió esencialmente en ensanchar el tipo de factores considerados como motorizadores del crecimiento. En tal sentido se enfatiza la importancia de los factores “creados” que se agregan a los dados o existentes para generar crecimiento, en especial el capital humano, el conocimiento o capital tecnológico (I+D) y las infraestructuras. También se van a jerarquizar otros factores del crecimiento, como la estabilidad macroeconómica, las instituciones, los costos de transacción y la ausencia de restricciones a la libre concertación de contratos y circulación de bienes y servicios. Como lo señalan Parejo Gámir y Jesús Gutiérrez (1997), en el crecimiento endógeno se amplía el concepto neoclásico de capital, que no incluye ya solamente al capital físico, agregando el humano y tecnológico. Además, el progreso tecnológico es acumulable y el capital humano es un factor reproducible, tanto como la inversión en infraestructura³.

Ello explicita que desde varios frentes se va a enriquecer el análisis jerarquizando y adicionando otros factores de crecimiento para llenar “el gran residuo”. Ese será el papel a jugar por los mencionados aspectos de estabilidad, instituciones, y costos de transacción, entre otros. A ello cabría agregar, en esquemas de organización económica amenazados por tendencias hacia la monopolización o la oligopolización, la *pertinencia de las regulaciones*, de donde cabe enfatizar el marco de referencia que otorga el sistema para encuadrar las acciones de los actores que operan tales factores.

A su vez, los especialistas de la teoría del desarrollo insistirían antes y continuarían haciéndolo posteriormente, en adicionar a las cantidades o “stocks” del paradigma neoclásico, las culturas, los valores, las instituciones y las estructuras económicas, políticas y sociales, incluidas las denominadas *estructuras de encuadramiento*, en el análisis. Bien entendidos, todos ellos son “factores” si el objetivo y fin es el crecimiento⁴.

La jerarquización de los factores endógenos en el proceso de crecimiento, entendido como uno de aumento permanente *de la productividad*, habilitó el papel de las actuaciones de política económica en la potenciación de factores dados o en la creación de otros previamente inexistentes o insuficientes, así como en la remoción de situaciones de mercado limitadores del crecimiento (fallo del mercado).

Bajo esa misma óptica, emerge la posibilidad de “manipular”, readecuar o adaptar las estructuras productivas de manera de lograr la maximización del valor añadido global desplazando factores desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta performance de manera de optimizar el resultado conjunto, aumentando por esa vía el bienestar económico⁵.

Es en este contexto donde puede imbricarse el concepto de “competitividad”, en tanto tal proceso de crecimiento pueda concretarse *de forma competitiva o bajo pautas competitivas*. A partir del influjo evidente de Porter y continuadores Argandoña (1997) sugiere que podrá entenderse a la competitividad como *la capacidad* que tiene una economía de producir y distribuir recursos, bienes y servicios en el mercado libre, nacional o exterior, ofreciendo a los factores nacionales empleos e ingresos en condiciones favorables, con capacidad de continuar en el futuro⁶. En suma, no se soslaya el concepto superador de crecimiento, pero se enfatiza en un atributo, cualidad o condición necesaria para alcanzarlo, concretarlo o maximizarlo que ha de poseer la economía para lograr, acceder o potenciar el mismo.

Es conocida y damos por sentada la aparente dicotomía entre la dimensión empresaria y la dimensión nacional de la competitividad. Quizás también en este aspecto la influencia porteriana haya jugado su papel al insistir en la importancia de sectores y segmentos sectoriales en la gestación de ventajas competitivas. Sin embargo, el mismo Porter ha insistido en el papel de la nación y del “entorno” nacional como ejes sustentadores de la competitividad. En ese marco se ha sugerido una identificación básica entre competitividad y aumentos en la *productividad* como indicador nodal para su existencia, elemento éste que tal como lo consignáramos es también indiscutible (y originario) como denotador de crecimiento.

La competitividad puede ser entendida en un sentido amplio o en un sentido restringido. En esta última óptica ubicamos lo que cabría identificar como competitividad “comercial” ligada a la idea dominante de “cuota de mercado”, que en rigor está en la base originaria de la noción. En esa dirección se orientan definiciones como las suministradas por Pampillón Olmedo e Izquierdo Llanes (1997): “La *competitividad* es un concepto que se define como *la capacidad para ganar participación en los mercados interiores y exteriores de forma sostenida en el tiempo y de tal forma que lleve a un aumento de la renta real de su pobla-*

³ Cfr. Parejo Gamir, J. A. y Gutiérrez, J.P. (1997), P. 19.

⁴ Autores como Raymond Barre (1967) y los Premios Nobel Sir Arthur Lewis (1981) y más recientemente Douglass North (1987), entre otros, plantean la importancia de estos aspectos que junto a otros será rebautizados con no poco acierto, como componentes de una vieja-nueva dimensión: el “entorno”.

⁵ La inclusión del papel dinámico de las intervenciones o actuaciones gubernamentales como insumos o factores de crecimiento, o como se verá, de la competitividad, es a todas luces oportuna y sobre todo, realista. Un examen más profundo es realizado en el Apartado III.

⁶ Véase Argandoña, A., op. cit., p. 16 y Porter, Michael (1991).

ción”. Su pertinencia como vocación de “prosperidad a través del comercio” es evidente.

A su vez, su pertenencia eventualmente contradictoria al mundo del sector o empresa *vis a vis* el país o la nación también aflora. Si el aumento de participación es en el mercado interior, el actor tendrá que ser una empresa, un sector, una localidad o un distrito. Si el escenario es el mercado exterior el protagonista será la nación, independientemente que el origen del proceso se encuentre en empresas, sectores o una región determinada del país en cuestión.

Finalmente, aún bajo este enfoque específico o restrictivo, se acepta su conexión inevitable con el proceso de crecimiento: “En el largo plazo, la competitividad *suele implicar un crecimiento estable y sostenido, ya sea como consecuencia de una mejora en la productividad de sus factores o de un aumento en la dotación o utilización de los mismos*”⁷.

Sin embargo, lo que denominamos competitividad “económica” es un concepto más vasto que la mera visión comercial. Sin negar la innegable importancia de tal componente incorpora el conjunto de aspectos que hacen a la *capacidad económica nacional*, operativa en términos de un conjunto económico determinado y su contexto.

Bajo este último enfoque, si el crecimiento es su resultado, la competitividad es *aquel atributo, aptitud o capacidad* de una economía de aumentar el nivel de riqueza nacional en un contexto de economía abierta, produciendo bienes y servicios para el mercado interior y exterior en condiciones de eficiencia compatibles con la vigente en sectores determinados a escala internacional.

La competitividad es algo más (quizás mucho más) que la mera disponibilidad de una cierta dotación de factores de producción. También involucra las formas en que los mismos se combinan y eslabonan para generar productos y servicios y la existencia de “entornos” y “ambientes” aptos para la operación de la lógica económica, la aplicación de nuevas tecnologías y el desarrollo continuo del cambio y la innovación, que finalmente generan avances progresivos en el sendero del crecimiento.

Como puede leerse en el muy difundido *World Competitiveness Report*, la competitividad es también distinta o puede no correr en paralelo a las categorías de “rico” o “pobre”. Puede haber naciones ricas pero escasamente competitivas y naciones de menos desarrollo fuertemente competitivas. En términos del WCR “aunque algunas economías en desarrollo no han tenido la larga acumulación de capital e infraestructura que ha estado ocurriendo por décadas en países como los europeos, ellos pueden generar más riqueza por año que muchas economías industrializadas “establecidas”⁸.

En ese escenario que presupone una creciente interacción entre naciones, en tiempos de globalización y mundialización, serán importantes no sólo los factores o

activos existentes o “heredados”, sino también los factores “creados” y los “procesos” que ponen en funcionamiento y otorgan efectividad a esos activos. Es típica la comparación entre Japón con escasos recursos naturales y un éxito a largo plazo sostenido en el conocimiento y el capital tecnológico y el de Argentina, con vastos recursos naturales y una menor componente de factores tecnológicos, con un comportamiento claramente insatisfactorio en la segunda mitad de este siglo.

Tal interconexión o articulación eficiente entre dichos activos y procesos es una faceta crucial de la competitividad. Como queda ejemplificado, dentro de estos últimos, la tecnología y las diversas formas de armonización, conjunción o combinación de los primeros están en el corazón del logro de aquella “aptitud competitiva”.

Nada mejor, empero, para advertir la vigencia de esta suerte de panoplia de visiones múltiples en torno al significado exacto de la competitividad, que pasar revista a cuatro definiciones provenientes de instituciones importantes a escala internacional: el WCR, la OCDE, la Comisión Europea y el IMD.

En el primer caso “la competitividad mundial es la capacidad de un país o de una compañía de proporcionalmente, generar más riqueza que sus competidores en los mercados mundiales”. La cercanía de este enfoque, sin que resulte equivalente, con la visión que pivotea sobre la “cuota de mercado”, es evidente⁹.

Para la OCDE “competitividad es el grado en el cual un país puede, bajo condiciones de mercado libre y limpio, producir bienes y servicios que soporten el test de los mercados internacionales, manteniendo y expandiendo simultáneamente los ingresos reales de su gente en el largo plazo”. Como se observa, se mantiene aquí el interés en la capacidad de colocar bienes y servicios en el mercado mundial, pero en el contexto de un compromiso con la evolución de una economía nacional que crece y aumenta el bienestar de los ciudadanos.

La Comisión Europea, a su turno, se inclina claramente por la visión amplia o “económica” al aludir a una noción común o *comprensiva* de competitividad señalando que “un país es internacionalmente competitivo si *al mismo tiempo y concurrentemente*: i) su *productividad* se incrementa a una tasa que es similar o mayor que aquella de sus socios comerciales con un nivel comparable de desarrollo; ii) mantiene *equilibrio externo* en el contexto de una economía abierta de libre mercado; e iii) concreta un *alto nivel de empleo*”. Como en el caso anterior y quizás más claramente, reaparece aquí la competitividad como concepto de dimensiones múltiples, pero tipificado además por exigencias “cualitativas”, una de las más evidentes la vinculada al empleo¹⁰.

Finalmente, para el IMD “la competitividad *es la capacidad de un país* de crear valor agregado e incrementar así la riqueza nacional mediante el manejo de activos y

⁷ Aquí seguimos a Pampillón Olmedo, Rafael e Izquierdo Llanes, Gregorio (1997), p. 51.

⁸ WORLD ECONOMIC FORUM: World Competitiveness Report, Varias ediciones.

⁹ WORLD ECONOMIC FORUM, Obra citada.

¹⁰ Ver UNION EUROPEA (Comisión Europea): European Economy (1998), p. 172.

procesos, atractivo y agresividad, globalidad y proximidad y mediante la integración de estas relaciones en un modelo económico y social". El carácter multifacético del concepto y la necesidad de escrutarlo a través de una pluralidad de datos, aparece ratificada, con tres matizaciones importantes: a) sin ignorarlo, no aparece como excluyente el requisito "comercial", b) como en el caso de la CE la unidad de referencia es el país y c) se menciona la no separación de la idea de un cierto concepto de modelo económico-social, lo que nos proyecta a un ámbito donde el planteo de discusión parte del interrogante en torno a la existencia o no de un *values-free concept*¹¹.

La alusión a un modelo económico social empero, es crucial en términos históricos. Siguiendo en este punto a Garelli (1998) cabe señalar que en el contexto consignado, las naciones no compiten solamente con productos y servicios, sino también con *educación y sistemas de valores*. Resulta impactante notar que el sistema de valores vigente en el Este de Asia actual, el cual está basado predominantemente en los principios "confucianos" de trabajo intenso, lealtad, disciplina, ahorro y educación, refleja estrechamente la ética protestante del trabajo que en la concepción weberiana dominara a Europa y a los Estados Unidos en el siglo XIX y se ubicara en las raíces de la gran Revolución Industrial.

Estos sistemas de valores están evolucionando y lo hacen a través de un proceso en el que se pueden separar cuatro etapas: trabajo duro, riqueza, participación social y auto-realización. Si este esquema es aceptable cabría extenderse aún más y postular que Corea y China pueden ubicarse en el primer tramo, Singapur en el segundo, Japón en el tercero y Europa y Estados Unidos en el cuarto.

Dentro de dicha perspectiva, pueden distinguirse tres modelos o esquemas de valores vistos desde un enfoque *behaviorista*, actitudinal o de conducta: a) el modelo Sudeuropeo, caracterizado por una infraestructura pequeña o escasa, regulación económica y protección social, la existencia de una "economía paralela" y bajos costos laborales; b) el modelo Noreuropeo, caracterizado por un fuerte énfasis en la estabilidad, consenso social y regulaciones y c) el modelo Anglosajón, caracterizado por la desregulación, las privatizaciones, la flexibilidad laboral y una alta aceptación del riesgo.

La pauta a través de la cual las naciones evolucionan en su desarrollo parece conducir desde el Modelo Sudeuropeo, que también incluye a un número de países en desarrollo, hacia el Modelo Noreuropeo o el Anglosajón, dependiendo del grado de consenso social buscado y disponible. En la década transcurrida entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa, hubo un obvio desplazamiento desde el modelo noreuropeo hacia el Anglosajón, a partir del influjo de la "revolución conservadora" en Estados Unidos y Gran Bretaña.

El debate sobre la opción entre una sociedad *que crea empleos pero sólo escasos ingresos* (el Modelo Anglosajón) y una sociedad *que garantiza ingresos pero fracasa en crear empleos* (el Modelo Noreuropeo) está en el corazón de las actuales políticas de competitividad. Hasta aquí, es

¹¹ Institute for Management Development (IMD), 1996.

igualmente cierto que el concepto de competitividad internacional, reúne los aspectos tangibles como intangibles que explican cómo una nación crea riqueza. Esto involucra las dimensiones sociales de la economía, como los sistemas de valores y la educación, comprendidos en lo que más arriba se denominara "modelo social"¹².

Finalmente, parece posible consignar a esta altura, que el entramado de factores que denotan la existencia o no de competitividad ponen de manifiesto que su alcance o logro compromete todos los mecanismos, actores, procesos y relaciones que conforman el funcionamiento de una economía. En todo caso, que el logro de la "condición competitiva" o el cumplimiento del requisito o atributo de la competitividad, compromete al conjunto del sistema económico y social. En este punto concluimos que la competitividad no es una cualidad aislada o alcanzable en soledad, en tal sentido *es un concepto sistémico*¹³.

Aunque sólo resaltáramos, quizás con justicia, el papel de las empresas o sus agrupamientos en el logro de la competitividad, no podremos omitir aquél carácter complejo, *agregativo e interactivo*. En otros términos, la posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual, por importante que fuere. En palabras de un estudio reciente: "La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo de la competitividad."

De esta forma, la "noción sistémica" de competitividad reemplaza los esfuerzos individuales que, si bien son condición necesaria para lograr este objetivo, deben estar acompañados, necesariamente, por innumerables aspectos que conforman *el entorno* de las firmas (desde la infraestructura física, el aparato científico tecnológico,..., los sistemas de distribución y comercialización, hasta *los valores culturales, las instituciones, el marco jurídico, etc.* El logro de una competitividad sostenible en el largo plazo, requiere de esfuerzos sistemáticos en el objetivo de adquirir ventajas comparativas y consolidar un "proceso endógeno continuo" *que comprenda al conjunto*, definiendo simultáneamente las responsabilidades del empresario... y todas las condiciones que conforman *su entorno* que incluye tanto a *otros agentes privados como al sector público*". Además, esta noción sistémica, es también relevante si la aplicamos a mercados individuales, y por tanto "debe ser obtenida tanto en los mercados de exportación, como con respecto a las potenciales importaciones"¹⁴.

Rescatamos de los conceptos glosados dos ideas centrales ya implícitas en el planteo de Porter: la primera es que el entramado competitivo involucra a las empresas o sectores y sus vitales "entornos", constituyendo éstos un tejido que además de las "estructuras de encuadramiento" (culturales, institucionales, jurídicas, etc.) abarca además a dos grandes actores, los otros sectores privados, lucrativos y no lucrativos, por un lado, y el sector público en todas sus

¹² Aquí seguimos a Garelli, Stephane (1996), p 12.

¹³ Para un desarrollo de la idea de "competitividad sistémica", véase Esser, K. y otros (1996).

¹⁴ Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (1998), p. 206.

manifestaciones, por el otro. La segunda es que la competitividad, aún en una perspectiva “comercial” o “industrial” reducida, no sólo implica aumentar “cuota de mercado” afuera, sino que bien entendida y en tanto no se apoye en actuaciones espúreas, significa preservar producciones y mercado “adentro”.

III. Competitividad, instituciones fiscales, gobierno y competitividad fiscal

Al pasar, pero no sin énfasis, ha quedado consignada la importancia de un actor sustantivo, de presencia inequívoca en los sistemas socioeconómicos contemporáneos. Nos referimos al gobierno en términos genéricos y al sector público en términos económicos. Cualquiera sea la mezcla o combinación, dichos sistemas son un agregado variable de estado y mercado.

Planteado en esos términos, el debate ha de enriquecerse en torno a las aptitudes de desempeño de ese actor fundamental e instrumentador de “reglas de no mercado” que, como tal, ha enfrentado y enfrenta problemas de eficiencia que condicionan el desenvolvimiento de tal sistema. Desde ese punto de vista, si los sistemas compiten, los gobiernos lo hacen a través de ellos o impulsan a los sistemas para que lo hagan. Sea cual fuere el enfoque, *los gobiernos compiten*.

Puesto de esa forma, aparece como relevante, no la un tanto descolorida discusión basada exclusivamente en cuestiones de tamaño, sino aquélla que enfatice aspectos de composición, o, más ampliamente, aptitudes de funcionamiento. Resumiendo estas preocupaciones, aparecen problemas *centrados en la calidad*.

En esa dirección, es oportuno rescatar una sentencia contenida en un importante estudio sobre competitividad: “El rol y responsabilidades del Estado en un nuevo mundo de competitividad no son *ni más grandes ni más pequeñas*. Ellas son *simplemente diferentes*...El Estado continúa dando forma al entorno competitivo...Nuevas responsabilidades se están desarrollando...las antiguas se están redefiniendo.”¹⁵.

Aquélla preocupación por la calidad nos pone ante dos dimensiones de análisis, la calidad “organizacional”, por un lado, y la calidad “instrumental”, por el otro. En ópticas como la de Tanzi (2000), la calidad se visualiza como el atributo virtuoso de una racionalidad alternativa para la inserción del sector público en el debate contemporáneo¹⁶. Esta nutrirá, a su vez, el tránsito para arribar a un sistema

¹⁵ IMD (2003), p. 708.

¹⁶ Véase, Tanzi, V. (2000), p. 10. Para este autor, la calidad del sector público es la característica que le permite alcanzar sus objetivos en la forma más eficiente posible.

¹⁷ La buena gobernanza, para el Banco Mundial, implica la presencia de instituciones políticas democráticas y legítimas, una administración pública eficiente y responsable, la vigencia del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y una eficaz regulación pública de los mercados. El PNUD, por su parte, reconoce cuatro categorías de gobernanza: i) gobernanza económica; ii) gobernanza política; iii) gobernanza administrativa y iv) gobernanza sistémica. Véase Von Haldenwang, Ch. (2005), p. 38.

dotado de una buena *gobernanza*¹⁷. Consecuentemente, hemos recorrido un arco de opciones conceptuales que finalmente nos vuelve a vincular o conectar con aquélla noción inicial de competitividad.

Finalmente, engarcemos estos conceptos con los denominados *marcos institucionales*. A partir de North, las instituciones son las reglas del juego o normas formales e informales que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad. En tal sentido, constituyen la *estructura de incentivos* que condiciona su comportamiento. Aquél marco o “estructura institucional” se define por normas “formales” (o escritas) o informales (o no escritas). Las primeras pueden ejemplificarse en constituciones¹⁸, leyes, reglamentos y contratos. Las segundas se expresan en la ética y valores prevalecientes, la confianza, los preceptos religiosos y otros códigos implícitos de conducta.

La nueva economía institucional no se queda en este punto. En el marco señalado por Williamson (1985) queda prefigurados dos tipo de instituciones: las que operan bajo las pautas del mercado y las que lo hacen bajo pautas jerárquicas. En suma, *mercados*, por un lado, y *jerarquías*, por el otro. Esto se parece obviamente, a una confrontación dicotómica entre espacios más flexibles, en una vereda, y espacios *burocráticos*, en la opuesta. En la perspectiva del autor citado, los *mercados* se definen como un conjunto de normas y mecanismos de fiscalización que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas. Las *jerarquías* son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de autoridad mediante las que se expresan facultades para la toma de decisiones¹⁹.

Más allá de estas agrupaciones genéricas, se nos aparecen las más específicas *instituciones fiscales*. Estas, sin ignorarlas, van más allá de las típicamente “constitucionales”. En tal sentido, se ha distinguido modernamente entre dos tipos: a) las instituciones presupuestarias, como género abarcativo, y b) las disposiciones sobre endeudamiento y déficit. Las primeras comprenden el conjunto de normas y regulaciones conforme a las cuales se preparan, se aprueban y ejecutan los presupuestos. Las segundas involucran las pautas y regulaciones referidas al acceso al crédito público.

Las denominadas *reglas fiscales*, constituyen una especificación de tales “instituciones fiscales”. Tales reglas, al decir de Kopits y Symansky (1998)²⁰, representan “restricciones de la conducta” gubernamental que apunta a alcanzar fines superiores de carácter macroeconómico y monetario. Una nación que siga y respete reglas, incluidas las de *transparencia fiscal* puede cobrar mayor valor en términos de competitividad.

En tal sentido, no resulta casual que en algunas mediciones conocidas, tanto las finanzas públicas como la política fiscal y tributaria, sean elementos que resulten incorporables al análisis de competitividad. Y en tal sentido corresponde consignar que buenas instituciones fiscales,

¹⁸ En rigor, puede haber constituciones no escritas, como en la tradición británica.

¹⁹ Véase Williamson, Oliver (1985), Capítulo 1.

²⁰ Kopits, George y Symansky, Steven (1998).

otorgan entonces una mayor *competitividad fiscal*, que, entendida como sanidad financiera en sentido amplio, es mucho más rica que la mera idea de “competencia tributaria” como expresión de imposición moderada desde la perspectiva de las inversiones.

Competitividad fiscal e instituciones fiscales es la asociación que liga estos conceptos, dada la inserción de las naciones en un marco crecientemente internacionalizado, como expresiones de los gobiernos en acción y del “buen gobierno” como elemento crucial para el posicionamiento de aquéllas en la búsqueda de sus propias opciones de desarrollo. Esto se potencia en ambientes con instancias diversas de descentralización o entornos federativos, donde la *gobernanza competitiva* debe ser un atributo necesario para la mencionada *calidad* en entornos donde el estancamiento puede asimilarse al atraso.

Referencias

- Argandoña, Antonio (1997): “Visión General”, en Instituto de Estudios Económicos: Factores productivos y competitividad en España”, Madrid.
- Asensio, Miguel Angel (2003): “Federalismo e Instituciones Fiscales. Marco General y Lecturas para Argentina”, en Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, N° 4, Santa Fe, Argentina, p. 95.
- Barre, Raymond (1967): “Desarrollo Económico”, Fondo de Cultura Económica, México.
- CEPAL-Universidad de Quilmes (1998): “Estrategias empresariales en tiempos de cambio”, Buenos Aires.
- Esser, K. y otros (1996): Systemic Competitiveness: New Governance Pattern for Industrial Development, London, Frank Cass.
- Garelli, Stephane (1998): “¿Qué es la competitividad?”, en IMD, obra citada.
- Haldenwang, Christian von (2005): “Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina”, en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Abril.
- Instituto de Estudios Económicos (1997): “Factores productivos y competitividad en España”, Madrid.
- International Management Development (IMD): “World Competitiveness Yearbook”, Años 1996, 1997, 1998 y 2003, Lausana, Suiza.
- Kopits, George y Symansky, Steven (1998): Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper N° 162, Washington.
- Kosacoff, Bernardo y RAMOS, Adrián (1998): “Consideraciones económicas sobre la política industrial”, en CEPAL-U. de Quilmes: “Estrategias empresariales en tiempos de cambio”, Buenos Aires, 1998.
- Lewis, Arthur (1981): “Teoría del Desarrollo Económico”, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- North, Douglass (1987): “Historia Económica e Instituciones”, Editorial Alianza Universidad, Madrid.
- Pampillon Olmedo, Rafael e Izquierdo Llanes, Gregorio (1997): “La competitividad de la economía española: retos y soluciones”, en Instituto de Estudios Económicos, obra citada, p. 51.
- Parejo Gamir, J. A. y Gutiérrez, J.P. (1997): “Teorías del crecimiento económico y productividad de los factores”, en Instituto de Estudios Económicos, obra citada, p. 19.
- Porter, Michael (1991): “La ventaja competitiva de las naciones”, Editorial Javier Vergara, Buenos Aires.
- Rubalcaba, Luis (1998): “Competitividad y políticas de competitividad”, Mimeo, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- Tanzi, Vito (2005): “El papel del Estado y la calidad del sector público”, en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Abril.
- UNION EUROPEA (Comisión Europea) (1998): Revista “European Economy”, Informe de la Comisión Europea, Edición Especial.
- Williamson, Oliver (1985): Las instituciones económicas del capitalismo, FCE, México.
- World Economic Forum (1994): “World Competitiveness Report 1994”, Davos, Suiza.