

FALLAS DEL ESTADO

1. Introducción

El análisis de los problemas de funcionamiento del estado tiene un desarrollo variado, con aportes desde los estudios netamente económicos y también con contribuciones desde otras disciplinas como la administración y la ciencia política. En este último caso, se puede mencionar a la teoría de la elección pública, que toma el instrumental básico de la economía para aplicarlo al campo de estudio del sector estatal. A continuación, se describen sucintamente las distintas fallas del estado tipificadas desde las diferentes visiones.

2. La Mirada Económica

Las fallas de los mercados, como por ejemplo las externalidades, la presencia de bienes públicos, los monopolios o la asimetría de información, han llevado a considerar al incremento de la actividad estatal como un mecanismo de contrarrestar estas debilidades en el funcionamiento económico. Esto implica una intervención estatal que puede darse a través de distintos mecanismos, como por ejemplo la prestación directa de servicios, la regulación en la producción o el consumo, el subsidio a determinadas actividades o la prohibición de otras.

Los distintos modos de intervención estatal implican una sustitución, total o parcial, de los mecanismos de mercado por una planificación centralizada que establezca prioridades en función del bien común. Esto puede estar motivado por distintas fallas de los mercados, como la distribución desigual de los recursos entre los sectores más poderosos y los más desposeídos, la mirada puesta en el corto plazo que puede degradar el planeta o por consideraciones éticas que no se tienen en cuenta en los mecanismos de mercado y pueden considerarse prioritarias.

En consecuencia, el planificador central debe asignar recursos y establecer prioridades de consumo para la definición de la actividad estatal, para lo cual se requiere un aparato burocrático y una estructura organizativa que permitan la producción de bienes y la prestación de servicios. Lamentablemente, como el mercado, el estado también tiene fallas en su accionar, entre las cuales cabe destacar a las siguientes:

- **La ineficiencia derivada de la falta de presión competitiva.** Las agencias públicas no están sometidas a una eventual quiebra del estado como las empresas privadas, que pueden desaparecer. Además, aún actuando en sectores competitivos como el bancario, tienen una facilidad de acceso al financiamiento del tesoro que les facilita su estabilidad y restringe la amenaza derivada de la mayor eficiencia de otros contendientes.

- **La dificultad para valorar la producción o evaluar el rendimiento.** En la mayoría de las actividades en las que participan las agencias del estado, resulta muy complicado establecer indicadores precisos de rendimiento por la naturaleza de las actividades (¿cómo evaluar los avances en el desarrollo de la lucha contra el SIDA o en la contribución al mejor conocimiento de la historia nacional?), por el horizonte prolongado de las tareas (un reactor atómico lleva años para entrar en funcionamiento) y por la multiplicidad de fines, que incluso pueden entrar en contradicción (como la excelencia académica y la masificación educativa o la equidad y la eficiencia económica).
- **El incentivo a cumplir la norma aún en desmedro del objetivo de la agencia.** En las reparticiones públicas los responsables son penados severamente si no cumplen con las leyes y, cuando éstas se interponen a la finalidad de la organización (por ejemplo si demoran las compras de insumos fundamentales), debe respetárselas. En consecuencia, el objetivo final (curar, enseñar, dar seguridad, etcétera) puede no cumplirse, o cumplirse en forma subóptima, por el mayor incentivo vinculado a la observancia normativa.
- **La información imperfecta, escasa o asimétrica.** La inexistencia de un sistema de precios en la asignación de recursos públicos o la distorsión de ellos por la presencia de subsidios, así como la dificultad para relevar las preferencias de los consumidores, son factores que dificultan la planificación estatal. Por otro lado, la asimetría de información entre el oferente y el demandante (por ejemplo en el mercado laboral o en el de los seguros), también opera cuando el estado es el proveedor.
- **La relación “principal-agente”.** La teoría de la agencia desarrolla las dificultades que tiene el dueño de una entidad (principal) para lograr que los empleados (agentes) sigan las directivas que contractualmente deben cumplir, ya sean éstas implícitas o explícitas. En otros términos, resulta complicado alinear los intereses de los dueños con los de los empleados, en la medida en que éstos pueden tener incentivos a trabajar con una función objetivo diferente que la de la agencia. En el estado el principal (el conjunto de la población), en muchos casos, no logra que los agentes (tanto la conducción política como la burocracia gubernamental) se comporte como un maximizador del bienestar general.
- **La cooptación de los grupos de presión.** La búsqueda de rentas por parte de distintos grupos lleva a presiones sectoriales por distintos medios (desde la persuasión, hasta la corrupción directa, pasando por la coerción mediática, la distorsión de la información y la amenaza de comportamientos antisociales). En consecuencia, el estado suele tener una función de maximización del bienestar social pero enfrenta en su actividad cotidiana a sectores de poder concentrado (empresariales, sindicales, religiosos, militares, etcétera) que tratan de que su accionar los beneficie en desmedro del interés público, teniendo medios a veces poderosos para afectar las decisiones estatales o la implementación de estas decisiones.

Eficiencia X y Eficiencia Y

Desde el punto de vista económico se distingue a la eficiencia interna o “X” de la organización, es decir a la combinación de factores para la obtención del máximo producto (o la minimización de costos dado un nivel de producto), de la eficiencia en la asignación de recursos en la sociedad tendiente a un mayor bienestar para el conjunto de la población. Esta distinción no es menor, ya que, por ejemplo, una empresa monopólica puede tener una combinación óptima de insumos y una generación máxima de su producción (eficiencia “X”), pero para obtener un mayor beneficio puede vender una cantidad muy pequeña a un precio muy alto con una ganancia extraordinaria, lo cual desde el punto de vista social sería negativo (baja eficiencia externa o “Y”).

Las fallas del estado mencionadas en el punto previo pueden ser analizadas desde esta mirada, notándose que la falta de presión competitiva, el problema de incentivos derivado de la rigidez normativa y la relación “principal-agente” son fuentes de ineficiencia interna, mientras que la cooptación de los grupos de presión es principalmente una fuente de ineficiencia externa. Los problemas de información y de medición del rendimiento generan fallas asignativas tanto “X” como “Y”, ya que ante la ausencia o distorsión de los datos se perjudica tanto la planificación en la organización como en su efecto social.

3. Estado, Mercado y Organizaciones

En la contraposición teórica entre el estado y el mercado puede suponerse, en una visión que polariza las opciones, que el sector público se conforma por decisores que responden exactamente a los deseos de la voluntad popular y el sector privado funciona a través de mecanismos competitivos entre numerosos oferentes y demandantes que poseen información perfecta y libre movilidad de factores de producción, lo cual impide la existencia de cuasi-rentas. Sin embargo, ésta descripción no responde a la realidad y el análisis de las fallas del estado y del mercado señala algunos factores que exponen que las condiciones ideales no se cumplen.

Más allá de los fallos señalados, algunos problemas del funcionamiento económicos no son propios del mercado o del estado, que sino que corresponden a las grandes organizaciones. J.K. Galbraith (1980) señala en forma pionera que el mercado tiende a la existencia de grandes organizaciones que operan con una enorme capacidad de influir en los mercados y no se basan en un sistema de precios como inductores de su comportamiento, derivados de un consumidor soberano, sino que se estructuran a partir de una planificación centralizada de sus actividades. La producción moderna exige tecnologías sofisticadas y grandes capitales que sólo están al alcance de corporaciones de elevado tamaño. En forma simétrica, el estado considera algunas señales de los proveedores y demandantes, de modo que las operatorias del sector público y privado

no son tan disímiles. Si bien la profecía de convergencia de ambos sectores no se cumplió, el aporte básico es válido e incluso precursor de una corriente posterior que señala las tendencias al “isomorfismo organizacional” (DiMaggio, P. y Powell, W. 1999), consistente en la similitud de entidades, públicas o privadas, que se desarrollan en un determinado contexto.

En este marco, se enfatiza que las diferencias entre el estado y el mercado no son tales, sino que la variación principal opera entre el sistema de precios y el de las corporaciones. A través del sistema de precios, las decisiones se toman mediante la información que múltiples consumidores dan a múltiples oferentes sobre sus preferencias. Por el contrario, las grandes corporaciones, actualmente dominantes en la mayoría de los sectores económicos, no se comportan siguiendo esta lógica, sino que detentan un poder de mercado e, internamente, organizan sus actividades mediante instrucciones entre sus componentes. En consecuencia, el sistema corporativo sustituye al sistema de precios por un sistema de directivas entre las partes internas de la organización.

Las causas de este comportamiento se vinculan con “los costos de transacción”, un concepto que alude a la carga económica derivada de la negociación, la comparación entre proveedores, la redacción de contratos, la supervisión y el control de los productos (Williams, O. 1995). Todos estos costos se evitan cuando se internalizan las actividades dentro de la organización, y es por ello que se observan enormes corporaciones integradas vertical y horizontalmente, en las cuales se realizan innumerables tareas mediante instrucciones de jefes a subordinados, sin que opere un sistema de precios. Esta organización es la típicamente dominante tanto en el sector estatal como en el privado, y permite señalar la existencia de un sistema de instrucciones más que de precios y la presencia de un sistema de corporaciones más que una dicotomía “estado versus mercado”.

En consecuencia, el sistema de corporaciones puede ser más eficiente que el sistema de precios del típico modelo de mercado que se enseña en las clases de economía, en la medida en que los costos de las transacciones económicas superen a los costos de monitoreo interno en la entidad organizada a través de directivas en la cadena de mandos. Si la definición de los productos es complicada, el monitoreo de la calidad difícil, la cantidad de interacciones en las operaciones grande y el capital requerido es elevado, se tenderá a un sistema de corporaciones de gran tamaño, públicas o privadas, que responden a parámetros diferentes de los usualmente analizados en las comparaciones de los sistemas económicos.

4. La Teoría de la Elección Pública

Para la teoría liberal tradicional, al explicar el funcionamiento de los mercados, la función del Estado es prácticamente inexistente. Para estos teóricos y sus seguidores, el Estado sólo existe a través de la Hacienda Pública, donde el foco del análisis está

centrado en las repercusiones de la imposición fiscal sobre la actividad privada, vista como carga inevitable que hay que tratar de limitar.

Para Keynesianos como Arthur Pigou, la solución de mercado no siempre es la más eficiente, y la función del Estado, en estas situaciones es la de corregir las divergencias entre la realidad y los postulados del modelo de competencia perfecta (fallas de mercado). Esta escuela legitima el papel económico del Estado.

Para la Teoría de la Elección Pública (TEP), el estado es el responsable de vigilar y corregir los defectos del mercado, pero teniendo en cuenta que la utilización de sus recursos sea lo más eficaz posible. Entonces, se reconoce al estado como agente económico, pero explicando su comportamiento de acuerdo a postulados clásicos o neoclásicos, y a partir de esto se explica el comportamiento de la economía del bienestar.

La contribución de la TEP es la aplicación de herramientas del análisis económico a la política, para esto utiliza modelos de microeconomía y economía del bienestar.

En la teoría de la elección pública las preguntas básicas a responder son: ¿que determina cuánto y en qué gasta el Estado? Y en las decisiones tomadas de gasto, ¿cómo están representados los ciudadanos?

James M. Buchanan define a La Elección Pública como la perspectiva de la política que surge de la aplicación de herramientas y métodos de economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas.

A partir de la aceptación del rol del Estado como corrector de las imperfecciones del mercado, se plantea la necesidad de analizar que esta intervención sea lo más eficaz y eficiente posible.

Se considera al Estado como una organización humana donde las decisiones son tomadas por seres humanos cuya acción se encuentra condicionada por reglas y estructuras. Esta participación debe ser analizada en simultáneo con el funcionamiento del sector privado.

Con esta postura se diferencian de quienes analizan al sector público y privado como dos universos separados, donde el sector privado está motorizado por el bienestar individual y el estado es manejado por funcionarios cuya única motivación es el interés colectivo. Con esto se internalizan no sólo las imperfecciones del mercado, sino las del estado también.

Para esta escuela, los funcionarios públicos son individuos racionales y egoístas que guiarán sus acciones a través de los incentivos que encuentran en la función pública. Con esto se explica que no siempre el estado resuelve los problemas del mercado, y la falta de incentivos de los funcionarios públicos para tomar decisiones de

largo plazo, ya que los beneficios de este tipo de acciones los gozará otra administración. Con esto se explicaría en muchos casos la subinversión del estado.

Buchanan define a esta línea de trabajo como la “política sin romance”. “Quitándonos las gafas rosadas con la que percibimos la política, podremos verla como lo que realmente es” Buchanan (1979).

El Public Choice tiene como objetivo entender cómo funcionan los procesos de decisión que determinan la asignación y producción de recursos públicos. Se desarrollan modelos que determinan la cantidad óptima de defensa, justicia, redistribución, solidaridad, etc. que debe producir y asignar un Estado.

Para Buchanan la delegación de los asuntos de los ciudadanos en manos de políticos, implica que la salud, educación, medio ambiente, relaciones laborales y jubilaciones estén determinados por decisiones que no necesariamente están guiadas por el “bien común”.

Un proyecto público amerita el gasto, si quienes se benefician con éste pagan lo suficiente para cubrir sus costos, por lo que debe haber un sistema tributario por medio del cual se pueda lograr un acuerdo unánime para esto. Se asimila el consumidor al votante, quien, al igual que se elige en el mercado opta por la mejor canasta de bienes y servicios, según sus necesidades elige la comunidad que mejor satisface sus preferencias (votar con los pies).

La TEP describen a los actores políticos como “hacedores de decisiones activas”, en contraposición del funcionalismo de los '50 y del marxismo estructuralista de los '60 y '70, que consideran las decisiones de los funcionarios públicos como objetivas y por sobre la acción de los individuos. La TEP considera que la elección individual es la que predomina. Los hechos individuales explican los hechos colectivos y no a la inversa.

En la práctica los votantes raramente tienen la oportunidad de expresar sus preferencias en un solo tema de política, en su lugar deben escoger entre candidatos que tienen diferentes visiones en los temas de interés de los votantes.

Los votantes racionalizan su selección al decir que sus intereses también son buenos para el país. Sin embargo, usualmente los votantes no están bien informados sobre el proceso de decisión pública, o por lo menos no tan bien como las decisiones privadas del mercado. Este fenómeno ha tomado el nombre de ignorancia del votante racional. Puede verse fácilmente en términos de una comparación de una política de seguro de salud pública y de seguro de salud privado. Cuando se compra un seguro de salud privado se es cuidado evaluando los costos y beneficios de esta política porque uno es el individuo directamente afectado. Sin embargo, al considerar el voto sobre la instauración de una política de seguro de salud nacional, el votante tendría que recolectar una gran cantidad de información sobre las implicaciones del seguro

nacional, y particularmente sobre él mismo y su familia, antes de poder hacer un buen juicio sobre la medida. El costo de recolectar tal información probablemente sea muy alto.

Entonces puede ser racional para el votante permanecer ignorante sobre las implicaciones de la política nacional de seguro de salud. Pero debemos recalcar que esta ignorancia es racional. Hasta donde le concierne al político, existe una escuela de pensamiento que afirma que juegan un papel similar a las personas de negocios en los mercados privados. Así como los hombres de negocios son la fuerza motora de los mercados privados, los políticos exitosos fijan la agenda en los temas públicos administrativos y políticos.

Bibliografía

- Beker, V. (2000). Estado y Mercado. Verdaderas y Falsas Antinomias”, Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Buchanan, J. (1979). Política sin Romanticismos. Esbozo de una Teoría Positiva de la Elección Pública y de sus Implicancias Normativas, en Buchanan y otros, El análisis económico de lo político, I.E.E. 1984, Madrid.
- Camacaro Tovar, W. (1989). La Escuela del “Public Choice, Revista FACES. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Carabobo.
www.servicio.bc.uc.edu.ve/faces/revista/a1n1/1-1-3.pdf
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). Retorno a la Jaula de Hierro: Isomorfismo Institucional y la Racionalidad Colectiva de los Campos Organizacionales. En Powell, W. y DiMaggio, P. (Comp.) *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Donahue, John D. (1991). La Decisión de Privatizar: Fines Públicos, Medios Privados. Barcelona: Paidós.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Madrid: Mc Graw Hill / Interamericana de España S.A., 5ta. Edición.
- Ravier, Adrián O. (2009). James M. Buchanan y el análisis económico de la política, Laissez Faire, No. 30-31, Universidad Francisco Marroquín.
- Stiglitz, Joseph (1997). Economía del Sector Público. 3ra Edición. . Barcelona: Editorial Antoni Bosch.
- Williamson, O. et al. (1995). Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond. New York: Oxford University Press.
- Zaremberg, G. (2008). La Teoría de la Elección Pública: ¿Una Teoría del Desencanto?. FLACSO México. Documentos de Trabajo.
web.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/.../teoria_eleccion.pdf