

ESTADO, MERCADO, COMPETENCIA Y MONOPOLIO: VERDADERAS Y FALSAS DICOTOMIAS *

Víctor A. Beker**

Introducción

Si hay un tema que se constituyó en el más polémico del siglo que acaba de fenecer, sin duda ése fue el relativo a los mecanismos de asignación de recursos. La opción Estado versus mercado impregnó buena parte de las discusiones en la teoría y la política económica, con marcadas oscilaciones en las preferencias a lo largo de la pasada centuria¹.

Por ejemplo, para Mayer (1993, 9) una importante razón por la que los economistas discrepan en sus recomendaciones es precisamente su distinto juicio respecto a la eficiencia del gobierno.

El siglo XX fue, sin duda, el siglo del apogeo del Estado en el ámbito económico. La necesidad de movilizar los recursos nacionales en época de guerra puso al Estado al comando de las economías de los países involucrados en la Primera Guerra Mundial. Finalizada la contienda, este modelo fue adoptado y llevado hasta sus últimas consecuencias en Rusia.

Es que en la guerra se pone de manifiesto el hecho que el Estado y su maquinaria administrativa se encuentran en capacidad de movilizar el conjunto de los recursos de la nación en pos de un determinado objetivo. De aquí a pensar en el Estado como un instrumento útil para promover el desarrollo hay un solo paso. Es que el Estado de los países victoriosos en una contienda muestra su eficacia –su capacidad para el logro del objetivo perseguido- aunque no necesariamente su eficiencia –esto es, su capacidad de alcanzar los fines con el menor uso de medios posible.

La crisis de 1930 y la posterior Segunda Guerra Mundial dieron un nuevo impulso al rol del aparato estatal en las economías desarrolladas. Concluida la misma, se verificó la constitución del bloque de países socialistas a imagen y semejanza del modelo ruso. Por otra parte, el proceso de descolonización dio lugar a lo que se llamaría el Tercer Mundo, un conjunto heterogéneo de países que en mayor o menor medida asignaron al Estado un rol decisivo en la promoción del desarrollo económico.

Cuando el mundo parecía encaminarse decidida y progresivamente hacia un papel cada vez absorbente por parte del Estado en el manejo de los recursos económicos, la historia experimentó un súbito viraje y en los últimos veinte años asistimos al desmantelamiento de buena parte de las estructuras creada en los ochenta años precedentes. La caída del Muro de Berlín pareció dar un dictamen decisivo a favor del mercado.

Popper y Marx podrían sentirse reivindicados, si bien por razones bastante diferentes. El primero vería abonada su tesis de que no puede haber predicción del curso de la historia humana. Para el segundo, el súbito derrumbe del sistema socialista confirmaría su conocida aseveración que cuando las relaciones sociales se convierten en traba para el desarrollo de las fuerzas productivas, aquellas inevitablemente saltan hechas añicos.

El estudio del tema resulta fascinante y admite un análisis desde diversas perspectivas.

* El autor desea agradecer la invalorable colaboración prestada en la elaboración de este trabajo por la Lic. Silvana Mateu como así también los comentarios recibidos de Guillermo Rozenwurcel.

** Profesor Titular de la Universidad de Belgrano y de la Universidad de Buenos Aires. . Correo electrónico: beker@ub.edu.ar

¹ Ravi Kanbur cree, empero, que actualmente no existe tanto desacuerdo como hace veinte o aun diez años atrás en el debate sobre “el mercado versus el Estado”. Véase Kanbur (2001, 359).

La *histórica* apunta a desentrañar cuáles fueron las fuerzas que determinaron la marcha en cierta dirección y, luego, la súbita y espectacular contramarcha. Uno puede pensar la historia como un conjunto de experimentos naturales algunos exitosos y otros fallidos y extraer conclusiones de dichos resultados.

La *económica* se orienta a poner en claro las ventajas y desventajas de una y otra forma de propiedad y asignación de los recursos desde el punto de vista de la generación y distribución de los ingresos.

La *política* está dirigida a evidenciar cómo una y otra alternativa se articulan con distintas formas de acumulación y distribución del poder en una sociedad.

La *ideológica* tiende a explicitar cómo el asignar mayor rol al mercado o al Estado se inserta en distintas cosmovisiones de la sociedad.

En este estudio se comienza señalando que razones de equidad distributiva han llevado a argumentar a favor de la intervención del Estado en la economía. Se puntualiza, sin embargo, que la alternativa mercado versus Estado es una falsa dicotomía. Se analizan las razones que han dado origen a la misma y algunas de sus consecuencias.

Se evalúa la experiencia del sector público en los países de economía socialista, se postula la necesidad de un enfoque positivo del rol del Estado y, finalmente, se propone la introducción de mecanismos competitivos en su seno como forma de evitar comportamientos monopólicos.

Se concluye, pues, que más importante que determinar si una actividad es prestada por el Estado o por una empresa privada es evitar que lo sea en condiciones monopólicas.

Equidad y eficiencia

La intervención del Estado ha sido propugnada, en general, como un medio de atenuar los efectos que sobre la distribución del ingreso tendría un orden económico librado exclusivamente a las fuerzas del mercado.

En primer lugar se ha sostenido que el Estado debe intervenir para corregir aquellas circunstancias no elegidas por las personas (raza, sexo, talento, condición social, pautas culturales, riqueza heredada, nacionalidad) y que pueden resultar en situaciones de desventaja en el mercado. De aquí ha emergido el rol del Estado en materia de educación, salud pública, legislación laboral, etcétera.

Un paso más adelante ha sido tratar de corregir las *consecuencias* de dichas desventajas a través de políticas de redistribución de ingresos,

La corrección de las llamadas fallas del mercado ha inspirado otro capítulo de acciones estatales incluyendo las destinadas a paliar el desempleo.

Finalmente, el pensamiento socialista ha sostenido que dichos fines sólo podrían alcanzarse mediante la asunción parcial o total de la producción por parte del Estado. Pero incluso en este último caso, la motivación última radica en la búsqueda de una mayor *equidad* distributiva.

A su vez, los partidarios del libre mercado han sostenido que éste garantiza una *eficiente* asignación de recursos –salvo en casos muy puntuales– y que cualquier intervención estatal genera, en principio, ineficiencias y es, por lo tanto, indeseable. Las desigualdades sociales reflejan las escaseces relativas e interferir con ellas implica restar incentivos que estimulen una mayor oferta de las aptitudes o habilidades más escasas.

Por tanto, lo que está en cuestión por detrás de la alternativa entre mercado y Estado es el *trade off* entre equidad y eficiencia.

Mercado vs. Estado: ¿una falsa dicotomía?

Si bien en la teoría económica es posible modelizar una economía constituida solamente por mercados, no existe ninguna economía real con tales características. Los bienes objeto de transacciones deben ser previamente producidos; en la actualidad, lo son en organizaciones más o menos complejas. Por tanto, toda economía contemporánea incluye por lo menos mercados, agentes económicos individuales (consumidores) y organizaciones (incluyendo al Estado entre éstas).

La frontera entre el mercado y la organización fue analizada por Coase (1937) quien sostuvo que la distribución entre una y otra entidad dependía de lo que posteriormente Williamson (1985) bautizó como “costos de transacción”. Para Coase, en el margen, el costo organizativo dentro de la empresa debería ser igual al costo de organización en cualquier otra firma y al costo de dejar que la transacción fuera “organizada” por el mercado.

En el mercado, la coordinación entre los distintos agentes que en él participan se logra a través de los **precios**. Si se requiere mayor cantidad de un producto, su precio se eleva y esto lleva a que haya una mayor asignación de recursos para su producción.

En las organizaciones, la coordinación se establece básicamente sobre la base de **directivas**. Si se necesita mayor producción de un bien, el departamento de suministros recibirá la directiva de enviar mayor cantidad de materia prima al departamento a cargo de su elaboración.

El Estado, desde el punto de vista económico, es una forma de organización. Como tal, se rige por directivas. La antinomia Estado versus mercado implica elegir entre precios o directivas como mecanismo de asignación de recursos. Pero esta alternativa –como hemos visto- se plantea en cualquier economía, aún en una en que el Estado no exista. ¿Por qué razón, entonces, los límites de actuación del Estado despiertan muchas más polémicas que la frontera entre el mercado y el resto de las organizaciones?

Una respuesta posible a la pregunta anterior es que el límite entre mercado y organizaciones privadas se autorregula. Cuando los costos de transacción exceden los costos de organización habrá alguna firma que lo advertirá y se hará cargo de esa actividad. Del mismo modo, las firmas se desprenderán de aquellas actividades que resulta menos costoso transferir al mercado. Esta garantía no existe respecto al Estado que puede absorber actividades en las que el mercado es más eficiente.

Sin embargo, no parece ser esta la cuestión que está en el centro de las discusiones respecto al rol del Estado. Dicho rol se plantea especialmente con relación a las privatizaciones de empresas estatales y precisamente este ejemplo indica que lo que está en cuestión no es el límite entre el mercado y la organización sino entre la **organización privada** y la **organización pública**. En efecto, las privatizaciones consisten en la transferencia de actividades desempeñadas por el Estado a empresas privadas sin que, en general, se altere la frontera entre la actividad desarrollada dentro de la organización y aquella dejada en manos del mercado.

Tampoco es cierto que las privatizaciones otorguen, en general, un mayor rol al mercado en el sentido que los precios de venta dejan de ser establecidos por actos administrativos y pasan a serlo por aquél. Los servicios públicos privatizados están normalmente sujetos a precios regulados o administrados. El argumento sólo sería válido en los pocos casos en que la privatización es seguida de una apertura del sector a la competencia.

Por tanto, resulta cuanto menos discutible afirmar que “la privatización es uno de los más importantes elementos del persistente fenómeno global del creciente uso del mercado

para asignar recursos”². Parece más congruente con la realidad reemplazar “mercado” por “organizaciones privadas”.

Como señala Schneider (1999, 46), “lo opuesto de un desarrollo liderado por el estado no es un desarrollo liderado por el mercado sino por las empresas”.

Por tanto, no se trata de mercado versus Estado ni de precios versus directivas. Las empresas privadas, al igual que las públicas, se manejan con directivas. *La dicotomía relevante es empresa privada versus empresa pública.*

El mercado: una institución en decadencia

Los procesos de integración vertical y horizontal por parte de las empresas han ido limitando cada vez más el rol de los mercados. Una buena parte de las transacciones que antes pasaban por los mercados hoy son transferencias internas de grandes empresas que incluso trasponen las fronteras nacionales.

El concepto de mercado puede aún ser un instrumento pedagógico útil en los cursos de Microeconomía pero cada día se hace más difícil encontrar ejemplos para ilustrar a los alumnos respecto a su funcionamiento en la práctica.

Gran parte de las transacciones se realizan al interior de gigantescas corporaciones, muchas de ellas de alcance transnacional. Otra parte importante tiene lugar entre dichas organizaciones a través de complejos contratos de largo plazo que especifican precios, calidad y cantidades.

En Estados Unidos, por ejemplo, tan solo 150 empresas del sector manufacturero generaban en 1997 el 37% del valor agregado del sector³.

Estas corporaciones actúan como fijadoras de precios. La concurrencia de precios es hoy sólo una rara excepción. Las cantidades transadas se ajustan a los precios fijados y no a la inversa. *Los ajustes de cantidades son la norma; los ajustes de precios constituyen la excepción.* La única decisión que pueden adoptar los consumidores es qué cantidad quieren o pueden adquirir a los precios fijados.

Ello no significa que no exista competencia sino que ésta se libra principalmente por medio de la innovación tecnológica y de la publicidad. Precisamente, el poder de mercado de que gozan las grandes empresas es el reaseguro que garantiza la rentabilidad de la inversión que realizan en investigación y desarrollo.

En este mundo –que es el mundo económico actual– es escaso el papel que juegan los mercados *vis a vis* las organizaciones. *La organización ha desplazado al mercado del centro de gravedad de la economía.* El mercado juega un rol pero es un rol subordinado a las organizaciones. Son los departamentos de investigación y desarrollo de las grandes empresas los que diseñan *qué* van a poner en el mercado; el departamento de ventas determina el precio y el consumidor sólo decide *cuánto* va a adquirir.

El mercado como instrumento para la asignación de recursos por medio de los precios es cada vez más una reliquia del pasado.

En este sentido, en la realidad actual la opción principal no es entre mercado y Estado sino entre tipos de organización. La alternativa real a la organización estatal no es hoy el mercado sino otro tipo de organización: la organización privada.

Por supuesto que las empresas privadas producen para el mercado; pero también lo hacen las empresas públicas. La influencia de los demandantes sobre los precios en uno u otro mercado no es significativamente distinta.

² Megginson y Netter (2001, 321).

³ White (2002, 144)

Por tanto, lo que está realmente en cuestión es la línea divisoria entre las actividades que deben estar a cargo de la empresa privada y las que debe encarar el Estado. Ya abordaremos este tema más adelante.

Las virtudes de la llamada economía de mercado

Ahora bien, ¿por qué razón se insiste en hablar de mercado en lugar de empresa u organización privada?

Porque en el inconsciente de muchos economistas parece estar presente la necesidad de mostrar las bondades de la economía capitalista. Y para ello creen necesario identificar tal sistema con uno donde los mercados juegan un rol central, donde los bienes se transan en mercados competitivos, donde la información es completa, las externalidades y los mercados faltantes son cuestiones poco relevantes, condiciones bajo las cuales el primer teorema del bienestar nos asegura que el equilibrio que se alcance será eficiente. El sistema capitalista, concluyen, tiene como principal virtud ser un sistema eficiente.

Sin embargo, la realidad es que la mayoría de los mercados no son competitivos, que hay innumerables mercados faltantes, que las externalidades juegan un papel destacado y que la información es, en muchos casos, asimétrica. Por tanto, difícilmente pueda sostenerse con algún rigor que el sistema cumple con las condiciones necesarias para alcanzar una asignación eficiente.

Por otra parte, se ha demostrado que en condiciones de mercados incompletos, no necesariamente las empresas que utilizan tecnologías eficientes son las que sobreviven⁴.

Más importante, aún en el caso que el sistema asegurara una asignación eficiente de los recursos, no sería ella una virtud demasiado importante del régimen capitalista. Mucha mayor relevancia tiene el hecho de constituir un régimen que ha posibilitado un crecimiento económico sin paralelo en la historia de la humanidad.

Como acertadamente puntualiza Baumol (2002, 6), “las disparidades en la eficiencia estática no determinan la realmente dramática diferencia entre las economías capitalistas y los sistemas económicos precedentes, así como respecto a aquellos que hasta hace poco estaban dispuestos a sustituirlos”. Esta dramática diferencia radica fundamentalmente en el espectacular proceso de crecimiento experimentado por las (mal) llamadas economías de mercado a lo largo del último siglo y medio.

Como agrega el propio Baumol (ibíd., 6), la eficiencia estática no se alcanzaba en la China medieval ni en la difunta Unión Soviética pero tampoco contemporáneamente en Estados Unidos, Japón o Alemania. Y aún cuando en estos tres países la asignación de recursos se acercara un poco más a satisfacer tal criterio, la contribución resultante de ello al nivel de vida de la población seguramente sería de segundo o de tercer orden en comparación con la que resulta de su dinámica de crecimiento.

Este crecimiento tiene fundamentalmente que ver con el proceso de innovación tecnológica que caracteriza a las economías capitalistas. Pero si alguna correlación existe entre innovación y mercados competitivos, ésta es más bien inversa.

En efecto, en un mercado competitivo toda innovación será, más tarde o más temprano, imitada. Al cabo de poco tiempo la ganancia extraordinaria del innovador desaparecerá. Por tanto, es escaso el aliciente que el competidor perfecto puede tener para innovar.

Por el contrario, es en el oligopolio y en la competencia monopólica -como perspicazmente destacara Schumpeter- donde las barreras a la entrada proveen a las firmas de la garantía de que podrán gozar de los beneficios extraordinarios generados por la innovación y recuperar con creces la inversión realizada en su desarrollo.

⁴ Beker, P. F. (2004).

Basta con echar una rápida mirada a la realidad para advertir que la innovación tiene lugar en tal tipo de empresas. En cambio, en las firmas que más se aproximan al modelo competitivo –como las explotaciones agropecuarias- la investigación brilla por su ausencia y es el Estado o las firmas productoras de insumos –normalmente con fuerte poder de mercado- las que han generado y generan el avance tecnológico en este sector.

En conclusión: *ni las economías capitalistas son eficientes ni la eficiencia es una característica a la que puedan atribuirse los éxitos del sistema.*

Son las grandes organizaciones empresariales dotadas de poder de mercado –y, por ende, ineficientes desde el punto de vista de la teoría neoclásica- las responsables de los procesos de innovación y desarrollo que han motorizado el enorme crecimiento experimentado por las economías avanzadas.

¿Es relevante la distinción entre organización pública y privada?

Hay quienes han sostenido que, siendo la organización el protagonista dominante de la realidad económica contemporánea, es poco relevante su condición de pública o privada. Para Galbraith (1977, 51), por ejemplo, el planeamiento propio de un estado socialista y el desarrollado por una gran corporación contemporánea serían tan sólo distintas variedades de una misma especie.

Según este autor, las grandes organizaciones privadas responden a los intereses de lo que él denomina la tecnoestructura, denominación con la que engloba a los que toman decisiones en la administración de una empresa; por ello, su objetivo deja de ser la maximización de beneficios –que sólo interesa a los accionistas-, el cual es sustituido por los perseguidos por aquélla. Si esto es así, se borrarían las fronteras entre los distintos tipos de organizaciones. Las grandes corporaciones no diferirían significativamente de las organizaciones sin fines de lucro ni de las organizaciones estatales.

Basándose en la asimetría de información entre principal y agente, Galbraith sostiene que el poder se desplaza hacia los dueños de la información; ésta sería la base del poder de la tecnoestructura. De este modo, el agente se convertiría en principal.

Sin embargo, ni la teoría ni la realidad empírica parecen avalar la postura galbraithiana. Por un lado, el desarrollo de la teoría ha mostrado los distintos mecanismos de incentivos que el principal puede utilizar para controlar a sus agentes. Por otro lado, episodios reiterados de remoción de la cúpula de grandes organizaciones ha puesto en evidencia que el no-cumplimiento de las metas por parte de los agentes tiene su respuesta por parte de los accionistas. Por ende, el principal no se encuentra tan inerme como el análisis de Galbraith suponía. En todo caso, sí debe tener en cuenta y negociar con los intereses propios de la administración, a diferencia del empresario de una pequeña o mediana firma pero el propietario del capital sigue siendo el principal.

Más aún, distintos estudios empíricos acerca de la estructura de la propiedad en grandes empresas en países de la OCDE han encontrado una significativa concentración en dicha propiedad y una activa participación de los accionistas mayoritarios en la conducción de las firmas en contradicción con la tesis de una administración profesional divorciada de la propiedad del capital⁵.

Si ello es así, las organizaciones privadas siguen respondiendo en buena medida al interés del capital controlante y en tal sentido se diferencian claramente de las de carácter público.

⁵ Véase La Porta et al. (1999) y las referencias bibliográficas contenidas en dicho trabajo.

Consecuencias de la falsa dicotomía

Lamentablemente, la teoría económica no provee de muchos elementos para el análisis de la empresa pública en comparación con la privada.

Gran parte de la Microeconomía ha estado dedicada a analizar el rol del mercado en la asignación de los recursos y a evaluarlo desde el punto de vista de la Economía del Bienestar.

Una parte importante de la literatura sobre privatizaciones compara la asignación de recursos por parte del Estado con la asignación hecha por el mercado. Pero, como ya hemos visto, este análisis es, en la mayoría de los casos, poco relevante.

Una de las excepciones la constituye el aporte de Laffont y Tirole (1993) que comparan la propiedad privada y la estatal. Su conclusión es que la teoría por sí sola no es concluyente respecto a las ventajas de una forma de propiedad sobre la otra.

Otro error característico en el análisis de la empresa pública es el de atribuirle la misma función objetivo que a la empresa privada. Por ejemplo, la reciente reseña sobre el tema de Megginson y Netter (2001) comienza sosteniendo que “asumimos que el objetivo del gobierno es promover la eficiencia”(329). A partir de ahí comparan empresas privadas y públicas según este objetivo. Esto es como si en un equipo de fútbol comparáramos la habilidad de un arquero con la de un delantero sobre la base de la cantidad de goles convertidos por cada uno.

Se supone que la empresa pública tiene objetivos distintos de la privada; de lo contrario, no se entendería el propósito perseguido por quienes abogan por la propiedad pública de las empresas.

Por ejemplo, se argumenta que las empresas públicas tienen generalmente exceso de personal. Pero ya en otro trabajo⁶ hemos demostrado que, por ejemplo, si se le asigna a la empresa pública el doble objetivo de maximizar beneficio y contribuir al pleno empleo, ocupará trabajadores hasta que la productividad marginal del trabajo sea cero. Este resultado, incompatible con el criterio de eficiencia -salvo que el trabajo sea gratis- no lo es con el de contribuir a bajar el desempleo.

El punto de vista ortodoxo: el argumento de la eficiencia.

La corriente principal del análisis económico centra su análisis –como hemos visto- en el concepto de eficiencia. Basándose en el primer teorema de la economía del bienestar, argumenta en favor de la empresa privada la cual, bajo condiciones competitivas, aseguraría un óptimo paretiano.

Según este punto de vista las razones que justifican la intervención del gobierno deberían buscarse, entonces, exclusivamente en la existencia de fallas de mercado o en el incumplimiento de algunos de los supuestos que aseguran un equilibrio competitivo. La existencia de externalidades, la provisión de bienes públicos, la presencia de monopolios naturales o de otra índole serían las causas que justificarían la intervención gubernamental. Dicha intervención estará dirigida a asegurar un resultado eficiente.

Pero este punto de vista es marcadamente unilateral. La eficiencia no es el único objetivo perseguido por una sociedad. Este supuesto, subyacente en los análisis de la economía del bienestar, implica la adopción de un juicio de valor como ya hemos señalado en otra ocasión.

En efecto, aún un concepto tan simple como el de una mejora en el sentido de Pareto no está desprovisto de un juicio valorativo. Por ejemplo, supongamos una medida que mejore la situación del 1% superior de la comunidad y deje iguales al resto. Es claramente una

⁶ Baumol y Beker (1998).

mejora paretiana. Sin embargo, esta alternativa más *eficiente* seguramente será rechazada en más de una sociedad en nombre de la *equidad*. El concepto de mejora paretiana tiene por detrás el supuesto que lo relevante es exclusivamente la eficiencia. Si bien éste es un supuesto simplificador habitual en Microeconomía, ello no implica que las sociedades, al valorar una determinada medida de política económica, se ajusten al mismo. Todo depende de qué idea de equidad tiene la sociedad en cuestión. Como señalara Sen(1970, 22) con referencia a una sociedad donde unos pocos poseen bienes de lujo y otros se encuentran al borde de la inanición, “una sociedad o una economía puede ser óptima en el sentido de Pareto y ser totalmente repugnante”.

Recordemos también que la discriminación perfecta de precios conduce a un resultado eficiente en el que el monopolista se apropia de la totalidad del excedente económico.

En segundo lugar, corresponde a la sociedad y no a la teoría económica decidir qué peso relativo asigna a la eficiencia y cuál a la equidad: se trata de un típico juicio de valor.

En tercer término, en la medida en que en la realidad normalmente no se cumplen todas las condiciones que garantizan un óptimo paretiano, las soluciones eficientes no necesariamente son las deseables, como surge de la teoría del segundo mejor de Lipsey y Lancaster. Sin embargo, los economistas de la corriente tradicional dan por supuesto que las soluciones eficientes deben tener prioridad *per se*.

Las fallas del gobierno

Un argumento complementario al de la eficiencia es atribuir a los organismos y agencias gubernamentales un pobre desempeño en razón de la falta de incentivos para sus ejecutivos y empleados, en contraste con lo que ocurriría en las empresas privadas.

Sin embargo, esta argumentación pasa por alto algunas diferencias importantes que existen entre organismos gubernamentales y empresas privadas.

Una primera característica distintiva de muchas organizaciones públicas es que el producto de su actividad es difícil de medir. Ello genera una dificultad inicial en el diseño de incentivos.

En efecto, gran parte de las actividades tradicionales que desarrolla el Estado es muy diferente del tipo de actividad que llevan a cabo las empresas privadas. La mayoría son tareas puramente administrativas.

En la mayoría de las actividades productivas hay una idea clara de lo que debe hacer el trabajador. Pueden observarse los factores y los productos y existe una relación claramente definida entre ambos. Ninguna de estas condiciones se cumple en la mayoría de las actividades que se realizan en el sector público. También hay un escaso uso de los incentivos salariales. Es posible que no puedan crearse estructuras de incentivos eficaces donde es difícil medir el rendimiento

En el Estado, muchas de las dimensiones que tienen las funciones asignadas a un ente son de difícil medición. ¿Cómo medir si un organismo cumple con el objetivo de “Desarrollar actividades de colaboración en materia de su competencia con otros organismos oficiales mediante la prestación del apoyo y cooperación necesarios para optimizar la realización de sus tareas”? Por otro lado, la multiplicidad de objetivos plantea el problema adicional de qué peso asignar a cada uno de ellos. ¿Qué peso relativo debe darse a cada uno de las tareas siguientes: “conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”?

Es cierto que también en el sector privado hay algunas dificultades para medir el rendimiento de la empresa. El directivo puede afirmar que aunque los beneficios actuales sean bajos la empresa ha tomado decisiones destinadas a maximizar su rentabilidad a largo plazo. No obstante, el criterio es claro.

En el caso de los organismos públicos es más difícil saber si se ha realizado una buena gestión. ¿Puede saberse a ciencia cierta si la mejora en las calificaciones de los estudiantes es una consecuencia de la mayor oferta de becas?

Dado que en el sector público los resultados no pueden evaluarse con precisión es más probable que se juzguen en función de los procedimientos y los procesos. Los miembros de la administración pública son evaluados en función del cumplimiento de las normas. Su conducta se supone que debe basarse en la estricta aplicación de rígidas reglas de comportamiento (“no dedique más de 10 minutos por consulta”, “el horario es de 9 a 17 horas”, etc.). En caso de conflicto entre la norma y la eficacia técnica, aquella tiene prioridad. El resultado es que el burócrata queda así privado de toda discrecionalidad y, por ende, de todo poder de decisión. De este modo se procura evitar que la captura del agente por grupos de interés pueda volcar sus decisiones en cierta dirección favorable a éstos.

Pero, en la práctica, el resultado es un mecanismo que asegura la centralización del poder de decisión en el nivel superior y convierte a los agentes en meros ejecutores incapaces de cualquier iniciativa aún cuando responda al elemental sentido común.

Otra característica de las organizaciones públicas es que constituyen *agencias comunes* con varios principales. O sea que responden a distintos jefes, cada uno de los cuales tienen diferentes objetivos. No sólo deben satisfacer al director de la agencia sino también a directores de otras agencias o ministerios, a los miembros del Congreso, a los jueces, a los medios de comunicación, a las cámaras empresarias, etcétera.

Se supone que este sistema de distribución de los derechos de control sobre las decisiones apunta a evitar la captura del organismo o el uso del mismo en provecho de sus funcionarios de turno. El resultado, sin embargo, es quitar coherencia a la acción gubernamental cuando no fomentar la inacción sin que quede claro en cuánto evita los abusos o el mal uso de la función pública.

Por otra parte, los objetivos asignados a un organismo estatal surgen de un proceso político y están sujetos a cambios a lo largo del tiempo en función de las modificaciones en la relación de fuerzas políticas o en las preferencias del electorado. Por tanto, fines que pueden considerarse legítimos en un momento, pueden dejar de serlo bajo otra administración. Esta falta de consistencia temporal en los objetivos dificulta la adopción de políticas de largo plazo y la adecuada instrumentación de incentivos.

Estas características –propias de la administración pública– se trasladan automáticamente a toda actividad que el Estado asume.

Sin embargo, ellas no son exclusivas del sector público, aunque en éste resulten más acentuadas.

En general, las grandes organizaciones –tanto sean públicas como privadas– tienen débiles incentivos debido a que realizan muy diversos tipos de tareas. El hecho que los productos de tales tareas sean observables con diferentes niveles de precisión genera de por sí un debilitamiento de los incentivos en general. El incentivar una tarea implica distraer esfuerzos de las restantes: el hecho que el producto de algunas sea de difícil o imposible observación genera el riesgo de su no-cumplimiento si se incentiva a las de fácil medición. Si la remuneración del gerente de producción se establece sobre la base de la cantidad entregada se corre el riesgo que descuide las tareas de mantenimiento o sobre utilice la capacidad instalada.

La existencia de múltiples principales, el que se asignen múltiples objetivos y el hecho que las agencias públicas generen múltiples productos determina un triple debilitamiento de los incentivos.

Por ello Dixit (1997) argumenta que establecer una clara misión para cada agencia gubernamental puede ser más importante que cualquier incentivo. En este sentido

coincide con Peter Drucker que sostiene que las empresas estatales son eficientes siempre que tengan un único y claro objetivo que cumplir⁷.

En general, éste no es el caso de las empresas públicas a las que se suelen asignar objetivos múltiples: producir determinados bienes o prestar determinados servicios junto con fines en materia de redistribución de ingresos y de empleo, de conservación del medio ambiente o incluso algunos de carácter político-estratégico.

El cambiante equilibrio entre provisión pública y privada

La distribución entre suministro público y privado es diferente en cada país y suele variar en un mismo país con el paso del tiempo.

Hay países donde el Estado ha tenido tradicionalmente una muy fuerte presencia y otros donde siempre se ha tratado de minimizar su actividad.

Mientras que en la Edad Media, el feudo constituía simultáneamente una unidad económica, administrativa y política, con el advenimiento del régimen capitalista se produce una tajante separación entre la esfera de lo público y lo privado.

La empresa es típicamente una unidad de producción que se desentiende del resto de las cuestiones que antes abordaba el feudo. En mayor o menor medida, el Estado se fue haciendo cargo de algunas de ellas. Mientras el señor feudal no sólo era la cabeza de la organización económica local sino también el encargado de velar por la protección y el bienestar de sus súbditos, estos últimos aspectos no son de la incumbencia del empresario. Mientras la empresa provee a la manutención de su personal, no es su responsabilidad asistir a quienes interrumpen la relación laboral por razones de invalidez, desempleo o edad. Se presentó en este aspecto un vacío que el Estado fue llenando. El divorcio entre la esfera de la producción y la de la protección social llevó a que esta última se convirtiera en atributo del Estado.

Un caso paradigmático en tal sentido es el de Alemania. La legislación bismarckiana, por ejemplo, sentó las bases del primer estado del bienestar en el mundo. Su ejemplo fue seguido en buena medida por el resto de los países de Europa continental donde la participación del Estado en la esfera social y económica fue siempre concebida como necesaria.

En el polo opuesto se encuentra Estados Unidos, donde la participación del Estado se ha tratado de mantener siempre en el menor nivel posible.

La variación del equilibrio está también relacionada con el cambio tecnológico. Por ejemplo, la televisión por cable permite cobrar más fácilmente por su uso que la televisión de aire. Por tanto, la televisión por cable nació como emprendimiento privado. Las computadoras han reducido los costos administrativos de muchos sistemas recaudatorios permitiendo que ciertos servicios para los que el cobro por la prestación resultaba oneroso puedan suministrarse ahora en forma privada.

Albert Hirschman⁸ ha sugerido que estos cambios son también consecuencia de las variaciones de los gustos: *la distribución entre suministro privado y público oscila periódicamente*. Cuando los consumidores se decepcionan o no quedan satisfechos con lo que obtienen como bien privado recurren al servicio público y a la provisión pública de bienes y servicios; cuando sus previsiones sobre el grado de satisfacción que pueden obtener en la esfera pública no se cumplen totalmente, pueden sentirse decepcionados de nuevo y vuelven a recurrir al mercado privado. Es así como observamos en varios países (Gran Bretaña es un ejemplo) ciclos de estatizaciones, privatizaciones y reestatizaciones de algunos servicios públicos.

⁷ Drucker (1990, 104)

⁸ "Shifting Involvements", Princeton, N. Jersey, Princeton University Press, 1981.

En algunos casos, estos cambios suelen estar asociados a las circunstancias generales que atraviesa el país o la sociedad en cuestión.. Por ejemplo, los periodos de guerra o de crisis económica profunda llevan a un acrecentamiento del rol del Estado.

El Estado y el mercado en la ideología

Normalmente, las propuestas económicas vienen insertas en un sistema de ideas que les sirve de soporte.

En nuestro caso, interesa ubicar las propuestas a favor o en contra de la intervención estatal en el marco de las respectivas tendencias ideológicas. En muchos casos, ha sido la adhesión despertada por estas últimas lo que explica la popularidad alcanzada por una u otra propuesta.

La utopía estatista

El Estado ha sido visto como el elemento ordenador por excelencia de la sociedad. Thomas Hobbes fue quizá quien primero expresó con claridad esta idea. Su *Leviatán* era el llamado a garantizar la paz y la concordia en la sociedad, a la que tan poco adeptos son –en su visión- los individuos y grupos sociales.

Un contemporáneo suyo, Tommaso Campanella, preveía en su *Ciudad del Sol* que el Estado se ocuparía de asegurar la felicidad de todos sus habitantes. Ya un siglo antes, Tomás Moro había descrito en *Utopía* una minuciosa planificación de las actividades ciudadanas por parte del Estado.

China, Egipto y el imperio de los incas fueron tomados como modelos por los enciclopedistas que veían en el poder estatal el instrumento para remodelar la sociedad. Curiosamente, los despóticos regímenes burocráticos del oriente pasaron a ser visualizados como el modelo a imitar en la construcción de la nueva sociedad.

Los economistas de la época –los mercantilistas- concebían como el objetivo de la Economía la prosperidad del Estado. Sobre ellos escribía Tocqueville (1856): “según los economistas, el Estado no sólo debe ordenar a la Nación sino también modelarla de forma determinada”. Y comentaba que no había entre ellos ninguno que no alabara a China en alguno de sus escritos.

Un destacado representante de la Ilustración en Alemania, el profesor Johann Von Justi destacaba también como modelo a seguir a los gobiernos de China a la par que desarrollaba su teoría del Estado benefactor.

El marxismo vio en el Estado la palanca transformadora de la sociedad; analizaremos más abajo los resultados de la aplicación de sus ideas a partir de la experiencia iniciada en 1917.

La utopía liberal

La reacción frente a las primeras ideas estatistas no se hizo esperar y vino de la mano de los fisiócratas, primero, y luego de los economistas clásicos.

El avance del Estado alarmaba a Tocqueville (1835): “Las dos clases más importantes de la sociedad fomentan nuevas actividades estatales. Ciertamente, los empresarios declaran que no desean la intervención del gobierno en la vida económica, pero cada grupo de ellos desea poner de su parte la actividad del gobierno y aprovecharla, fortaleciendo así el papel del jefe del Estado. La clase obrera, a su vez, tiene mayor necesidad que las otras clases de reglamentación y protección. Se atribuyen así siempre nuevas tareas y responsabilidades al poder del Estado. De esta manera, las naciones cristianas pueden terminar en un despotismo sólo similar al de la sociedad oriental”.

Los fisiócratas popularizaron la fórmula del *laissez faire, laissez passer* en economía como síntesis de su pensamiento respecto a la actividad del Estado en la materia. Adam Smith le daría un sustento teórico en su conocida alusión a la *mano invisible*: cada individuo, en la búsqueda de su propio beneficio, concluye promoviendo el de la sociedad aún cuando ello no es normalmente su intención. En cambio, agregaba Smith, nunca he sabido de nadie que actuando en nombre del bienestar público haya hecho mucho bien.

Digamos, de paso, que Smith se constituye así en el primer autor en esbozar la tesis de la *preterintencionalidad* en Economía. Los resultados alcanzados pueden diferir significativamente de los perseguidos por los agentes individuales. Este punto de vista será retomado por la escuela austriaca que remarca que la acción de un individuo puede poner en movimiento acciones de otros agentes, de modo que la resultante puede tener poco que ver con la acción del agente inicial. Esta visión se encuentra en aguda contraposición con el punto de vista neoclásico para el que el comportamiento del individuo representativo permite conocer el del agregado.

El empresario de Smith, en la búsqueda de su ganancia, produce los bienes que la sociedad requiere. Cree actuar en su propio beneficio; en realidad, contribuye al bienestar general. Los teoremas del bienestar walrasianos establecieron con precisión las condiciones bajo las cuales ello es así.

Si bien difícilmente tales condiciones se encuentren en una economía real, el pensamiento liberal obvia este obstáculo argumentando que puede suponerse que la economía real se comporta *como si* se dieran aquellas condiciones tan estrictas.

Estas ideas fueron complementadas por las del filósofo Herbert Spencer, que dio origen al llamado “darwinismo social”. Sostenía Spencer que la competencia capitalista llevaba a la supervivencia de los más aptos. Por ello condenaba toda intervención del Estado, cuya acción sólo serviría para interferir en este proceso de selección natural.

Sin embargo, este credo sufrió un fuerte golpe cuando la crisis de 1930 mostró que los mercados por sí solos eran impotentes para corregir los desequilibrios macroeconómicos y que la selección natural implicaba la extinción por inanición de millones de desocupados.

Las ideas keynesianas acerca del rol del sector público en la estabilización del ciclo ganaron entonces rápida aceptación, especialmente en los países anglosajones. También las propuestas –en la misma dirección– del nacionalsocialismo alemán, del fascismo italiano y del franquismo en España. Del mismo modo, el auge de las doctrinas nacionalistas en los países de menor desarrollo luego de la Segunda Guerra sustentó la idea de que la propiedad estatal de las grandes empresas y de los prestadores de servicios públicos era una alternativa deseable respecto a la propiedad extranjera sobre las mismas. En este caso, la propiedad pública era defendida en base a argumentos de soberanía y estrategia.

Como resultado, entre 1930 y 1970 se produjo un nuevo y notable avance de la influencia del Estado en la economía.

El Estado monopolista

Para estudiar la lógica del funcionamiento del Estado nada mejor que analizar aquellos casos en que su ámbito de actuación llegó a abarcar casi la totalidad de la actividad económica. Tal fue el caso de la Unión Soviética y los países socialistas de su esfera de influencia.

Los inspiradores del modelo veían un aspecto positivo y otro negativo en el capitalismo: un alto grado de organización al interior de las empresas junto con una gran anarquía en los mercados que interconectan a las firmas. Se trataba, pues, de capitalizar el primer aspecto y eliminar el segundo.

Por tanto, el Estado, en lo económico, debía ser una suerte de gran empresa que produjera de acuerdo a un plan central y no conforme a los caprichos del mercado. Ello debería llevar a eliminar fenómenos propios de la anarquía capitalista como la sobreproducción o el desempleo.

El sistema planificado logró algunos éxitos considerables: la industrialización a marchas forzadas, la prestación de servicios de educación, salud y vivienda a grandes poblaciones, una invulnerabilidad a la crisis económica mundial de los años 1930 y la transformación de un país atrasado en una potencia militar que contribuyó a un equilibrio de fuerzas mundial que hoy muchos echan de menos.

Sin embargo, el sistema terminó evidenciando sus limitaciones que lo llevaron a su decadencia y caída.

Veamos cómo funcionó en la práctica la planificación estatal.

Las prioridades

Una primera dificultad con que se enfrentó la planificación centralizada fue el enorme volumen de información que se requería manejar. La solución fue definir *productos prioritarios* –los llamados “eslabones decisivos” del plan- que debían merecer una especial atención. El cumplimiento de las metas de producción de dichos bienes debía asegurarse por encima de todo.

Esto derivó en un sistema de asignación de recursos por el cual éstos iban dirigidos a los sectores definidos como prioritarios mientras que los no prioritarios entraban recién en una segunda ronda en función de lo que quedaba disponible una vez satisfechos los requerimientos de aquellos.

Ello explica el notable éxito en algunos sectores –la industria pesada, la producción bélica, la carrera espacial- junto al fracaso rotundo en otros –la producción de bienes de consumo. Pese a la reiterada proclamación –desde fines de los sesenta en adelante- de la necesidad de aumentar la producción de bienes de consumo, la Unión Soviética nunca logró alcanzar las metas fijadas en este sector y muchos consideran este fracaso como una de las causas principales de su derrumbe.

Cuando ya se reconocía el retraso en el desarrollo de la producción de bienes de consumo se insistía, sin embargo, en descalificar a quienes “intentan demostrar que el desarrollo de la industria pesada deja de ser, en cualquier etapa de la construcción socialista, la tarea fundamental, y que la industria ligera puede y debe adelantarse a las demás ramas de la industria. Es éste un razonamiento profundamente erróneo ajeno al espíritu del marxismo-leninismo”⁹.

Es que las altas prioridades siempre fueron asignadas a la producción de bienes de inversión y particularmente a la industria pesada¹⁰. Por razones estratégicas y de seguridad este sector –incluyendo la producción bélica- recibió siempre las mayores prioridades; la producción de bienes de consumo así como los servicios fueron siempre sectores de baja prioridad. Por tanto, la crónica insuficiencia de recursos se resolvía asignando una menor cantidad a estos sectores.

Muchos críticos del sistema socialista han señalado que en una economía de mercado las señales de precios hubieran corregido tales anomalías: la escasez de bienes de consumo hubiera llevado a incrementar sus precios y ello hubiera resultado en una mayor asignación de recursos para esta actividad. La falta de tales señales sería el defecto de la economía planificada.

⁹ Khrushchov, N. S. (1955, 4).

¹⁰ “El eslabón fundamental de los planes de perspectivas son las ramas de la industria pesada” (Academia de Ciencias de la URSS [1960, 481]).

En realidad, no es exactamente así. La presencia de escasez, de colas, es una señal que puede ser tan válida como el aumento de precio. No eran señales lo que faltaba. *De lo que se carecía era de un mecanismo apto para responder a dichas señales.* Y ello nos lleva al análisis de cómo funcionaba la maquinaria del Estado.

Los incentivos para hacer y dejar de hacer

El sistema premiaba el cumplimiento de los planes. Como todo el que se ha desempeñado en cualquier organización –pública o privada- sabe, el primer paso para asegurar el cumplimiento de un plan es negociar una meta inferior a lo que efectivamente su unidad puede producir y de esta forma lograr una sobre asignación de insumos. Dada la asimetría de información, el agente siempre está en mejor posición en la negociación que el principal. Obviamente, éste debe tratar de forzar a aquél a revelar su verdadera capacidad de producción. Pero en la cadena de la administración, el principal es, a su vez, agente ante sus principales y tampoco tiene interés en cargarse con metas de difícil cumplimiento.

En segundo lugar, si bien el objetivo era el cumplimiento de los planes, el sobrecumplimiento estaba penalizado en la práctica. Revelar la capacidad para superar las metas fijadas implicaba que aquélla se tomaría en cuenta para fijar el nivel de la meta el año siguiente.

En resumen, lo ideal era un plan con objetivos moderados, ligeramente superados, que asegurara al año siguiente metas igualmente fáciles de cumplir¹¹.

En tercer lugar, siempre existía un atajo a mano para el cumplimiento de los planes. El indicador más importante para apreciar los logros de una empresa era la producción de sus principales productos medida en unidades físicas. Las metas eran cuantitativas, nada se decía respecto a la calidad. Por tanto, en muchos casos se podían cumplir los planes a costa de producir bienes de inferior calidad. Las permanentes quejas de los consumidores en tal sentido eran demostrativas que el método era vastamente utilizado.

Finalmente, siempre existía el recurso de compensar los incumplimientos declarando como productos en proceso de elaboración las existencias de materias primas.

En síntesis, el sistema de planificación socialista reposaba en un conjunto de mecanismos que alentaba objetivamente la subutilización de la capacidad productiva.

Por otra parte, las remuneraciones no tenían ninguna relación con los resultados. Los incentivos materiales no eran bien vistos por razones ideológicas y se daba prioridad a los incentivos morales. El movimiento stajanovista¹² en los '30, las condecoraciones con órdenes y medallas, el otorgamiento de títulos tales como Héroe del Trabajo Socialista son ejemplos al respecto. En general, se recurría al espíritu patriótico propio de una situación de guerra. La terminología militar también se reflejaba en conceptos tales como "la batalla de la producción", " el frente del trabajo" o las sucesivas "campañas". La constante detección de enemigos internos o externos servía como estímulo para impulsar tales movilizaciones.

¹¹Estos dos mecanismos no son privativos de la administración estatal: son de difundida práctica en las organizaciones privadas de las economías capitalistas.

¹² Alexis Stajanov (1905-1971) fue un minero soviético que en 1935 inició un movimiento en pro del acrecentamiento de la producción en base a la iniciativa de los propios trabajadores.

El rol de los precios

En la economía socialista el racionamiento por precios estaba descartado. El rol de los precios **no** era equilibrar las cantidades demandadas y ofrecidas.

Las cantidades a producir eran fijadas con independencia de los precios establecidos para los bienes.

Las metas de producción de bienes finales y la asignación de materias primas, bienes intermedios y equipos se llevaba a cabo en base a coeficientes fijos, como si las elasticidades-precio fueran nulas.

Los desequilibrios entre cantidades ofrecidas y demandadas requerían de algún método de racionamiento. El preferido para los bienes de consumo era el racionamiento por colas. Es decir, la adjudicación se hacía no a quien estuviera dispuesto a destinar mayor cantidad de dinero para su compra sino mayor cantidad de tiempo.

La fijación de precios se hacía según las siguientes reglas. En principio, siguiendo las definiciones de Marx, se calculaban los costos sociales *medios* de producción para la rama de actividad. Ello de por sí implicaba que las empresas menos eficientes que el promedio no podrían recuperar el total de sus costos y experimentarían pérdidas.

Al costo social medio se le añadía la tasa de ganancia considerada normal para así obtener el respectivo precio de producción.

Este era el procedimiento básicamente seguido para la determinación de los precios para las transacciones entre firmas.

En cambio, en el caso de los precios de los bienes de consumo primaban consideraciones sobre distribución de ingresos. Sobre el precio de producción de los productos de lujo se imponían impuestos especiales para encarecerlos mientras que en el caso de los productos de primera necesidad se establecían subsidios para abaratarlos¹³.

Estas decisiones se tomaban con relativa independencia de las referentes a los niveles de producción. Se partía del supuesto implícito que las elasticidades-precio son nulas.

Es decir, el rol de los precios de los bienes de consumo era exclusivamente determinar qué importe debía destinar el consumidor para su adquisición pero sin garantizarle que pudiera efectivamente acceder a él.

Obviamente, en el caso de los bienes fuertemente subsidiados –como la vivienda- o totalmente gratuitos –como la salud- era donde más fuertemente se hacía notar la existencia de una demanda insatisfecha.

La restricción presupuestaria débil

Formalmente las empresas debían cubrir con sus ingresos sus costos más el margen de ganancia. Pero, ¿qué sucedía en caso de no hacerlo? Producido el desfasaje, se entablaba una negociación entre la empresa y sus superiores. Finalmente, alguna forma de subsidio abierto o encubierto permitía cubrir el desfasaje.

Las empresas pertenecientes a los sectores prioritarios generalmente tenían mayor facilidad para negociar el reajuste.

En definitiva, la restricción presupuestaria era flexible: de aquí la expresión acuñada por Kornai de *restricción presupuestaria débil*.

Por consiguiente, incurrir en pérdidas no era demasiado riesgoso; por otra parte, ya hemos visto que tener ganancias en exceso podía ser contraproducente ya que la firma

¹³ Por otra parte, se consideraba indeseable que se produjeran alteraciones en los precios al consumidor. De aquí que, frente a variaciones de costos, se optara por modificar los impuestos y subsidios de modo de dejar inalterados los precios finales.

no se quedaba con dicho exceso y el mismo pasaba a ser parte del plan del año siguiente.

El resultado es que costos e ingresos no eran variables demasiado relevantes para las firmas. Desde el punto de vista macroeconómico, la política monetaria y fiscal se ajustaba pasivamente a las necesidades financieras de las empresas.

El progreso tecnológico: talón de Aquiles del régimen socialista

En palabras del fundador del Estado soviético, “el capitalismo ha logrado una productividad del trabajo sin precedente bajo el feudalismo” (Lenin, 1960, T. XXIX).

En el sistema capitalista, la búsqueda de incrementar la ganancia lleva al empresario a innovar permanentemente tratando de anticiparse a sus competidores, generando nuevos productos y bajando los costos de producción. No existía ningún mecanismo equivalente bajo el socialismo.

Si bien Lenin (Ibíd..) sostenía que el “capitalismo puede ser y será definitivamente derrotado porque el socialismo logra una productividad del trabajo nueva, muchísimo más alta”, los hechos demostraron que ocurrió exactamente lo contrario.

La producción en los países socialistas creció en una primera etapa gracias a la incorporación de sectores de la fuerza de trabajo que permanecían ociosos: la absorción de los desocupados, la incorporación masiva de la mujer a la producción y la plena utilización de la fuerza laboral agrícola que permanecía subocupada.

Pero agotada la fase de crecimiento *extensivo*, el crecimiento *intensivo* fue pobre. El innovador recibía escasos beneficios y en muchos casos debía enfrentar la resistencia de una burocracia para la que todo cambio implicaba asumir un riesgo y no modificar nada no entrañaba ninguna penalidad.

Por un lado, la mayor parte de la investigación, no sólo la básica sino también la aplicada, tenía lugar fuera de las empresas, en los laboratorios dependientes de las academias de ciencias, universidades, ministerios y uniones de empresas. La circulación de la información científica entre dichos laboratorios y las empresas estaba lejos de ser satisfactoria.

Los laboratorios tenían escasos incentivos para que sus investigaciones fueran de utilidad para las unidades productivas.

Por otro lado, las empresas tenían escaso o nulo interés en innovar. Como hemos dicho, ello suponía perturbar la marcha normal de su producción exponiéndose a resultados altamente aleatorios. Dada la seguridad en poder colocar toda su producción, cualesquiera que fuera su calidad y su costo, ¿para qué asumir riesgos innecesarios?

Sólo en los sectores prioritarios –industria espacial, aviación supersónica, energía nuclear, etcétera- la tecnología alcanzó importantes desarrollos.

Por el contrario, la innovación en materia de productos de consumo nunca fue considerada ni necesaria ni deseable.

Un caso típico fue el de la industria automotriz. Mientras en los países de economía capitalista, la competencia monopólica obliga a las empresas del sector a introducir innovaciones año a año, el concepto socialista era que un auto es simplemente algo que consta de cuatro ruedas con un motor. Así, el Moskvich en la Unión Soviética o el Trabant en Alemania del Este se fabricaron sin introducir mayores cambios por espacio de más de 20 años. ¿Qué sentido tenía hacerlo cuando, de todas maneras, había clientes que esperaban por 5 o 10 años para poder adquirir uno?

Este insuficiente desarrollo tecnológico terminaría ampliando la brecha económica con los países occidentales y precipitando la caída del sistema cuando la misma se extendió incluso a lo que constituía su órgano más sensible y mimado: el poderío militar. La

incapacidad de hacer frente al desafío que entrañó la Guerra de las Galaxias puso de manifiesto el agotamiento del sistema.

El caso chino

Sin embargo, existe un estado autoproclamado socialista que viene creciendo ininterrumpidamente desde hace 25 años a una tasa superior al 8% acumulativo anual. Es la República Popular China. ¿Esta experiencia contradice lo dicho anteriormente? No necesariamente.

El camino emprendido por China a partir de 1978 es de gradual transición hacia una economía con un rol creciente por parte de la empresa privada.

La dirigencia china ha rescatado del marxismo como principio fundamental el del desarrollo de las fuerzas productivas. “Cualquier forma de propiedad, en tanto y en cuanto lleve a un desarrollo de las fuerzas productivas...debe y puede ser adoptada para servir al socialismo”(Wang, M., pág. 26).

Es así como el Estado chino ha ido abandonando su carácter monopolista en aras de lo que se ha definido como una economía socialista de mercado que se caracteriza por una creciente participación de organizaciones privadas.

Bienes públicos

En toda economía capitalista se acepta que los bienes privados –salvo raras excepciones– son de suministro privado. Queda, entonces, por definir cuáles son los bienes de suministro público.

Tradicionalmente se han considerado públicos aquellos bienes que son *no rivales* en el consumo y *no excluyentes* por precios.

La no-rivalidad se origina en que son bienes de consumo conjunto, esto es que el beneficio que recibe una persona que está consumiendo el bien no se ve disminuido si se agrega una persona adicional en el consumo de dicho bien.

La no-exclusión por precio tiene como consecuencia que la empresa privada no puede satisfacer la demanda de este tipo de bienes. La renuencia a pagar para adquirir estos bienes está motivada por el hecho que no existe forma de excluir a nadie de los beneficios. Para usar un ejemplo clásico, es imposible impedir a una persona que se beneficie de un programa de defensa nacional. Esta es la razón por la que suele financiarse su suministro mediante impuestos.

Un caso similar se presenta cuando la exclusión puede ser viable pero costosa. Tal puede ser el caso del suministro de agua, cuando instalar medidores tiene un costo superior a los beneficios.

La no-rivalidad sólo implica que el costo marginal de suministrar el bien a otra persona es nulo. Sin embargo, esta condición no impide que una empresa privada pueda proveerlo. Por ejemplo, puede cobrarse peaje por el uso de un puente y así financiarse su construcción¹⁴. Este tipo de bienes fueron tradicionalmente incluidos dentro de los bienes públicos porque el criterio de eficiencia indica que si el costo marginal es nulo, el suministro debería ser libre.

No obstante, existe una tendencia a convertir en privados a algunos de estos bienes, sacrificando el criterio de eficiencia en aras de aliviar el presupuesto público de este tipo de inversión. Por ello se consideran bienes públicos “puros” sólo los no exclusivos.

¹⁴ Por otra parte, muchos de los bienes de la llamada “nueva economía” son no-rivales. Por ejemplo, la música grabada digitalmente o los programas de computación.

Finalmente, nos encontramos con los llamados bienes *preferentes* o *de mérito*. Se refiere a aquellos bienes cuyo suministro realiza el Estado porque su consumo se considera deseable (educación, salud) independientemente de las preferencias de los individuos.

Enfoque positivo del papel del sector público.

La literatura sobre las fallas del gobierno llama la atención sobre una cuestión no desdeñable.

El análisis del papel del sector público que realiza la economía del bienestar es un enfoque normativo y apunta a ofrecer fundamentos para identificar las situaciones en las que debería intervenir el estado; por ejemplo, cuando existen fallas del mercado.

Sin embargo, deberían considerarse las consecuencias de dicha intervención teniendo en cuenta la naturaleza del proceso político. Debe distinguirse entre el Estado ideal y los gobiernos reales. Debe comprenderse cómo funciona la administración pública si se quiere saber qué probabilidades tiene la intervención del Estado de cumplir con los objetivos que se le asignan.

Los programas públicos en las democracias no son instituidos por gobiernos ideales ni por déspotas benevolentes, sino por complicados procesos políticos. Aún cuando funcionarios y políticos se comporten honradamente la naturaleza del propio estado puede ayudar a explicar sus fallas.

Se ha argumentado que para explicar el desempeño de los organismos públicos debe analizarse cuál es la función objetivo de los funcionarios públicos y no pensar que se trata de benefactores públicos inspirados en una visión benthamiana de justicia social.

Así, se ha postulado que los funcionarios tratan de maximizar el tamaño de su organismo: les preocupa su sueldo, las prerrogativas del cargo, su reputación ante la opinión pública, el poder y todos estos factores están relacionados con el tamaño de su organismo. Según esta teoría el funcionario intenta incrementar las actividades de su agencia de forma muy parecida a como una empresa intenta aumentar su tamaño. Compete con otros funcionarios por los fondos. La competencia burocrática reemplaza a la competencia del mercado¹⁵. La ley de Parkinson regiría el crecimiento de las organizaciones públicas.

Por ello, la atención debería centrarse no en el análisis normativo –como hace la economía del bienestar- sino en el *positivo*, describiendo las motivaciones y las consecuencias de los programas públicos así como la naturaleza de los procesos políticos¹⁶. Las políticas implementadas por el Estado se explican así como un resultado endógeno determinado por el comportamiento de agentes que buscan maximizar su función objetivo sujeta a restricciones determinadas por el entorno político, económico y social.

Competencia y monopolio

Cuando se analizan las similitudes y diferencias entre una organización pública y una privada surge que normalmente la organización pública brinda sus servicios con carácter exclusivo, esto es actúa como monopolista. El usuario generalmente no tiene alternativa frente al Estado como proveedor como sí la tiene usualmente en el caso de la empresa privada.

¹⁵ Niskanen (1971).

¹⁶ Germán Coloma (1999, 42) subraya el escaso desarrollo alcanzado en la literatura sobre la empresa pública por el enfoque positivo.

En realidad, muchas de las llamadas fallas del gobierno surgen de esta condición monopolística en que aquél desarrolla sus actividades¹⁷.

La mayoría de las organizaciones públicas no reciben sus ingresos del público al que se dirige su actividad sino del presupuesto general. Aquel se encuentra cautivo y su opinión, por ende, puede ser ignorada. En todo caso la atención se centra en responder a las demandas del poder político puesto que es ahí donde se decide la asignación de los fondos públicos.

Visto desde esta perspectiva, el Estado aparece como un proveedor monopolista carente de incentivos para mejorar sus servicios o innovar en su actividad.

En efecto, se trata de un monopolio que no tiene en la búsqueda del beneficio –como el monopolista privado- un incentivo para la innovación. El *statu quo* y el inmovilismo constituyen el mejor de los mundos para el monopolio público. La innovación, como todo cambio, genera un riesgo y es instintivamente rechazada.

En última instancia la disyuntiva relevante, entonces, no sería siquiera organización pública vs. organización privada sino *competencia vs. monopolio*, tanto en la esfera pública como en la privada.

Mientras se considera indeseable el monopolio en la actividad privada, se tiende a pensar que esa condición monopólica es, en cambio, propia, deseable e inevitable para la actividad del Estado. Sin embargo, ello no es necesariamente así.

No hay razones para suponer que la actividad estatal debe ser, por naturaleza, no-competitiva.

Hay muchos sectores de la actividad pública donde podría introducirse la competencia entre las propias entidades gubernamentales¹⁸.

Por ejemplo, la asignación de fondos para las escuelas del Estado o para sus hospitales podría realizarse en función del número de alumnos o del de pacientes que captan en lugar de establecer una suma totalmente independiente de aquellas variables. Un mecanismo como el mencionado llevaría a despertar una mayor preocupación por la calidad del servicio, por la reputación del establecimiento y su capacidad de atraer usuarios.

Por otra parte, ha habido cambios tecnológicos que hacen hoy posible la prestación descentralizada de muchos servicios que anteriormente se consideraba que, por razones de economías de escala y de alcance, debían prestarse centralizadamente. Esta prestación descentralizada debería permitir organizar la competencia entre los distintos organismos prestadores de un determinado servicio.

Si bien es cierto que hay algunas actividades –como la defensa nacional o la seguridad- que por su naturaleza requieren una organización jerárquica y monocéntrica, ello no implica que todo el resto de la actividad estatal deba estar organizada en base a ese modelo, como ha ocurrido en la práctica. Particularmente, todo lo que constituye prestación de servicios podría organizarse sobre bases competitivas.

Claro está que ello requiere un *cambio cultural copernicano* en la organización estatal. Implica sustituir la *racionalidad formal* –adecuación a las normas- por la *racionalidad sustantiva* –adecuación a los objetivos. Y ello requiere –y es fieramente resistido por ello- de una delegación del poder de decisión.

¹⁷ Fallas que –como hemos visto- se vieron exacerbadas hasta el límite en el modelo adoptado por los países de régimen socialista.

¹⁸ Este tipo de competencia difiere de la que señala Tirole (1996, 24) como propia de la administración pública. Tirole se refiere a que la existencia de múltiples principales juega un rol similar al que fiscal y defensor desempeñan en un juicio, cada uno aportando elementos parciales desde el punto de vista de su misión específica. Claro está que el propio Tirole (1996, 27) reconoce que este sistema de controles y equilibrios es una condición necesaria pero no suficiente para el buen gobierno y que, en determinadas circunstancias, puede llevar al inmovilismo.

También demanda la eliminación de la llamada restricción presupuestaria débil. Si el tesoro público termina cubriendo los defasajes presupuestarios, no existirá diferencia entre las unidades que cumplen y las que incumplen con el presupuesto.

También necesita de regímenes de remuneración que premien el cumplimiento de las metas, cualesquiera que éstas sean, así como que se les permita a las dependencias conservar los fondos ahorrados. En este sentido, es absolutamente absurda e irracional la carrera que se desata al fin de cada ejercicio fiscal en las oficinas públicas para tratar de gastar todo lo autorizado puesto que la alternativa es que la dependencia pierda definitivamente los fondos ahorrados.

El estimular la competencia interna en el Estado no es una propuesta meramente teórica. Besley y Case (1995) han argumentado que la comparación de la carga impositiva entre los distintos estados en Estados Unidos permite a los votantes calificar la gestión del gobierno estadual y condiciona la reelección o no de los respectivos gobernadores. El exitoso comportamiento de la economía china en las últimas décadas ha sido atribuido, entre otras causas, a la introducción de mecanismos competitivos al interior del Estado¹⁹.

La reforma del sistema de empresas del Estado en China comenzó con la autorización a las mismas a retener parte del aumento de ingresos. Más tarde el sistema fue reemplazado por uno de contratos en el cual la empresa debía entregar al Estado determinado monto y podía retener el resto.

Del mismo modo, cada provincia celebró una suerte de contrato fiscal con el gobierno central por el cual se hacía cargo de la recaudación de impuestos en su jurisdicción y se la autorizaba a retener para sí una alta proporción del ingreso marginal. Ello desató la competencia entre las distintas jurisdicciones por atraer inversiones como forma de incrementar sus recursos fiscales y aumentar el empleo local.

La falta de competencia entre las oficinas del Estado se ha considerado una virtud, porque evita la duplicación de esfuerzos. Sin embargo, ello se hace al costo de que no existan bases para cotejar los resultados de unas y otras.

La existencia de competencia al interior de las oficinas del Estado permitiría tener elementos de comparación de su funcionamiento.

Políticos, burócratas y ciudadanos

En el Estado, el político es el principal y el burócrata es el agente. Ahora bien, ¿cuáles son las relaciones entre unos y otros?

Ya hemos visto que los llamados procedimientos burocráticos son un medio para subordinar la burocracia al poder político e impedir que aquella distorsione los objetivos perseguidos por éste, que se supone está constituido por los representantes del pueblo.

A su vez, la relación entre representantes y representados tiene características muy particulares, sin paralelo en la esfera privada.

El pueblo es, en una democracia, el titular de la soberanía; por ende, es el principal en relación a sus representantes. Pero dado que el Estado es un mecanismo coercitivo, son los agentes los que deciden y establecen las reglas que el principal debe cumplir. Y tienen el poder de coerción para obligar al principal a cumplirlas.

A ello se suma la falta de transparencia propia de los procesos políticos. El hecho que inevitablemente los dirigentes políticos dispongan de mayor información que la población crea una asimetría en este aspecto. Los dirigentes tienen, además, un fuerte incentivo para agudizar tal asimetría. Mientras el secreto crea una escasez –de información- y, como toda escasez, genera rentas, la transparencia no sólo puede exponer errores sino también actos de corrupción.

¹⁹ Walder (1997) y Bardhan (2002).

Claro está que el pueblo tiene no uno sino dos agentes: el gobierno y la oposición. En principio la oposición tiene el interés de vigilar al gobierno y poner en conocimiento de los votantes las falencias que detecte. Pero ello siempre que no resulten cooptados por el propio gobierno.

¿Cómo evitar que los políticos se coaliguen para perseguir sus propios intereses en desmedro de sus representados?

La competencia entre los sectores políticos parece ser la garantía para evitar tal resultado. Pero la competencia requiere la existencia de bajos costos de entrada y salida de la política. Precisamente la percepción generalizada de un creciente divorcio entre representantes y representados en todo el mundo se ha desarrollado en paralelo con el incremento en dichos costos. La posibilidad que un neófito incurriere en la actividad política se ha ido haciendo cada vez más dificultosa frente al desarrollo de los aparatos partidarios, la profesionalización de la política y los cuantiosos recursos económicos requeridos para el ejercicio de esta actividad.

Para convertir a la política en un mercado disputable²⁰ se requeriría una baja sustancial de las barreras a la entrada a dicho mercado.

El futuro de la democracia depende en gran medida de que ello se logre.

Conclusiones

El siglo XX fue, sin duda, el siglo del apogeo del Estado en el ámbito económico. La intervención del Estado fue propugnada, en general, como un medio de atenuar los efectos que sobre la distribución del ingreso tendría un orden económico librado exclusivamente a las fuerzas del mercado.

Sin embargo, en los últimos veinte años asistimos al desmantelamiento de buena parte de las estructuras estatales creadas en los ochenta años precedentes.

Por otra parte, las organizaciones han desplazado a los mercados. La dicotomía principal ya no es Estado versus mercado sino organización privada versus organización pública.

Ahora bien, la diferencia principal, desde el punto de vista del consumidor, entre el suministro público y el privado reside en el carácter monopolístico que tiene la actividad estatal. La verdadera alternativa, entonces, sería *competencia vs. monopolio*, tanto en la esfera pública como en la privada.

En tal caso, más allá de la discusión acerca del rol del Estado, se requeriría un replanteo de su *forma de funcionamiento* eliminando los elementos de monopolio de modo de asegurar la mayor transparencia y competitividad posibles en las actividades que la sociedad decide encomendar al poder público.

Por otra parte, en una época signada por el cambio, el imperio de una multiplicidad de normas y reglamentos conspira contra la capacidad de innovación por parte del Estado, haciendo notoria su incapacidad para dar respuestas en tiempo y forma a los requerimientos sociales. La administración por objetivos debería reemplazar a una administración cuyo principal objetivo es el cumplimiento de las normas de procedimiento.

La competencia entre los sectores políticos debería ser, a su vez, la garantía para los ciudadanos de que el poder político no sea utilizado en su desmedro. Para ello, la reforma política debería apuntar fundamentalmente a reducir las barreras de entrada a la actividad política.

Al inicio del siglo XXI la sociedad se plantea el desafío de conciliar el crecimiento económico con la equidad distributiva.

Una mayor competencia, tanto en la esfera privada como en la pública, tanto en la economía como en la actividad política, parece ser la llave maestra que permitiría dar

²⁰ En el sentido de Baumol.

respuesta a las demandas de la sociedad en los albores del siglo XXI, compatibilizando el crecimiento económico con la equidad distributiva y la democracia política.

REFERENCIAS

- Bardhan, P. (2002). "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 16, nº 4, págs. 185-205.
- Baumol, W. J. (2002). *The Free-Market Innovation Machine*. Princeton University Press, Princeton.
- Baumol, W.J. y Beker, V.A (1998). "Privatización y regulación del servicio telefónico argentino". *El Trimestre Económico*, Nº 257, págs. 155-170.
- Beker, P.F. (2004). "Are inefficient entrepreneurs driven out of the market?". *Journal of Economic Theory*, febrero, págs. 329-344.
- Besley, T. y Case, A. (1995) "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition." *American Economic Review*, vol. 85, Nº 1, págs. 25-45.
- Coase, R.H.(1937). "The nature of the firm." *Economica*, vol. 4, págs. 386-405.
- Coloma, G. (1999). "Socialismo de mercado, marginalismo y empresa pública: síntesis y puntos de contacto". *Desarrollo Económico*, abril-junio, págs. 31-44.
- Dixit, A.(1997). "Power of Incentives in Private versus Public Organizations". *American Economic Review*, Papers and Proceedings, mayo, págs. 378-381.
- Drucker, P.F. (1990). *Las nuevas realidades*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Galbraith, J. K.(1977). *The New Industrial State*. Penguin Books, Harmondsworth.
- Harmon, M. M. y Mayer, R.T. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hassler, J.; Rodríguez Mora, J.V.; Storesletten, K. y Zilibotti F. (2003). "The Survival of the Welfare State." *American Economic Review*, marzo, págs. 87-112.
- Kanbur, R. (2001). "Política económica, distribución y pobreza: naturaleza de las discrepancias". *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre, págs. 355-372.
- Khrushchov, N.S.(1955). *Sobre el aumento de la producción de los productos de la panadería*. Informe ante el Pleno del CC del PCUS, 25 de enero.
- Kornai, J. (1992). *The Socialist System*. Clarendon Press, Oxford.
- Laffont, J.J. y Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press, Cambridge, MA.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A.(1999). "Corporate ownership around the world." *Journal of Finance*, April.
- Lenin, V.I. (1960). *Obras Completas*, Editorial Cartago, Buenos Aires.
- Marczewski, J. (1975). *¿Crisis de la planificación socialista?* Fondo de Cultura Económica, México.
- Mayer, T. (1993). *Truth versus Precision in Economics*. Edward Elgar, Aldershot.
- Meggison, W.L. y Netter, J.M. (2001). "From State to Market : A Survey of Empirical Studies on Privatization". *Journal of Economic Literature*, junio, págs. 321-389.
- Niskanen Jr., W.A.. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago.
- Schneider, B.R. (1999). "Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente", *Desarrollo Económico*, abril-junio, págs. 44-75.
- Sen, A.K.(1970). *Collective Choice and Social Welfare*. Holden-Day, San Francisco.
- Shleifer, A. (1998). "State versus Private Ownership". *Journal of Economic Perspectives*, Nº 4, págs. 133-150.
- Stiglitz, J. (1990). *La economía del sector público*. Antoni Bosch, Barcelona.

Tirole, J. (1994). "The internal Organization of Government". *Oxford Economic Papers*, 46, págs. 1-29.

Tocqueville, A. de. (1835). *De la Démocratie en Amérique*, 4 volúmenes, Paris.

Tocqueville, A. de. (1856). *L'Ancien Regime et la Révolution*, Paris. Reeditado por I.P. Mayer, París, 1964.

Walder, Andrew G.(1997) The State as an Ensemble of Economic Actors: Some Inferences from China's Trajectory of Change, en *Transforming post-Communist political economies / Task Force on Economies in Transition*, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council.

Wang, Mengkui (2000). *China's Economic Transformation Over 20 Years*. Foreign Languages Press, Beijing.

White, L.J.(2002). "Trends in Aggregate Concentration in the United States." *Journal of Economic Literature*, vol. 16, nº4, págs. 137-160..

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, Nueva York.

