

NOTAS SOBRE FALLAS DE ESTADO VS. FALLAS DE MERCADO.

Luis Cordero Vega[•].

Se sostiene que la competencia que otorgan los mercados es positiva por dos razones (Ogus, 2004): la primera, política, en la medida que los mercados permiten descentralizar el poder, en el sentido de que cuando éste se concentra en un pequeño número de personas, las elecciones de los sujetos y los recursos a los cuales pueden tener acceso son limitados. La segunda, es la económica, en el sentido de que cuando las industrias son perfectamente competitivas generan eficiencia social en la medida que los recursos se invierten en aquellas áreas y para quienes los valoran más. Sin embargo, los supuestos competitivos no necesariamente se presentarán, en cuyo caso se hablará de una falla de mercado. La existencia de estas fallas es una de las razones que justifica y motiva tradicionalmente la intervención del Estado en los mercados a través de una serie de instrumentos.

Ahora bien, la fe de que dada las fallas de mercado éstas se resuelven con una intervención estatal, esconde un peligroso error. Nada indica que la existencia de diseños institucionales e intervenciones públicas consecuentes vayan a mejorar los objetivos públicos, y si esto no es así, ¿qué explica esta diferencia? Podemos dar un conjunto de respuestas que pueden ser reducidas a lo que técnicamente se denomina “fallas de Estado”.

En efecto, los funcionarios públicos también son sujetos maximizadores, como aquellos que participan del mercado, de manera que sus decisiones no se relacionan con unas de tipo altruista. El detalle es que, mientras en el mercado las decisiones son voluntarias, las intervenciones del Estado son obligatorias. (Hirshleifer, 2000).

Las organizaciones estatales, al suponer intervenciones obligatorias con presupuestos públicos asignados legalmente, tienen pocos incentivos para maximizar la productividad de las actividades que realizan. En ese contexto, las conductas burocráticas se condicionan a dicho efecto, en la medida que al no poder cobrar por un aumento de eficacia, maximizan con otros elementos dentro de la actividad estatal, tales como prestigio, tamaño de los presupuestos, etc. (Stiglitz, 2002).

De este modo, las fallas de Estado se originan, precisamente, en las dificultades que tiene la sociedad para generar un sistema de incentivos que

[•] Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Chile.

oriente la acción del Estado. En efecto, el marco institucional debiera entregar las reglas del juego en una sociedad al estructurar incentivos y reducir la incertidumbre (Marshall, 1998), de manera que la importancia de la eficiencia de las instituciones estatales tiene impacto en el desempeño económico (Fuentes y Marshall, 1999), en el goce de libertades públicas y en la resolución de las inequidades (Lindert, 2004).

El problema central del cual adolecen las agencias estatales son el de *principal y agente*. En este caso, el problema es cómo pueden hacer los ciudadanos (los principales) que los funcionarios públicos (agentes) actúen en aras de su interés, en la medida que se dan problemas de *acción escondida*, aunque este fenómeno se suscitará con mayor o menor intensidad según sea la actividad pública que estemos observando (Laffont y Martimort, 2002).

En otros términos, si el Gobierno hace bien su trabajo, los problemas de incentivos y selección debiesen estar relativamente resueltos. En sistemas donde los buenos burócratas tienen mecanismos adecuados de selección, por ejemplo, y los incentivos se encuentran relativamente claros, nos aproximaremos a estándares normativos aceptados de Gobierno. Sin embargo, en aquellos en que los diseños institucionales incentivan el autointerés, los mecanismos terminan siendo inadecuados, generando una baja calidad del Gobierno y permitiendo la promoción de fallas de Estado.

Se puede afirmar que existe falla de Estado cuando existe una situación semejante a una ineficiencia de Pareto, en el sentido de que se da este tipo de falla cuando las políticas implementadas resultan con efectos inferiores a una frontera de Pareto o bien no permiten una mejora paretiana (Besley, 2006). Esta cuestión genera una dinámica compleja, pues se supone que la razón que justifica la intervención estatal provendrá de una ineficiencia de este tipo, por lo cual es evidente que la intervención estatal puede generar una pérdida social mayor.

Pero lo importante es tratar de explicar qué razones se encuentran tras estas fallas de Estado. Se afirma que tres son los criterios que explican tales fallas (Ogus, 2004; Besley, 2006): la ignorancia, el uso de influencias y la calidad de los líderes.

La primera se refiere a los problemas de información. En efecto, es conocido la crítica de Hayek sobre el hecho de que si existiera toda la información disponible un déspota benevolente podría sustituir al mercado; sin embargo, ésta no es una situación cierta y afecta con severidad al Estado, el que también sufre de las asimetrías de información. Esta asimetría se da en la información de la que dispone, en el control de las empresas privadas que fiscaliza, en el control de las burocracias, así como en las que le imponen los procesos políticos (Stiglitz, 2002).

La segunda, se vincula a las circunstancias de que algunas fallas de Estado son consecuencia de influencia de grupos frente a decisiones estatales. Esto se

traduce en dos consecuencias: corrupción, como un caso de directa influencia asociada a pagos a funcionarios públicos por parte de quienes desean obtener beneficios; y el “rent-seeking, en donde los recursos son utilizados para obtener privilegios que permitan obtener rentas sobre normales.

La tercera., se vincula a los sujetos que toman las decisiones y, por lo tanto, la calidad de los líderes, en la medida que son ellos los que toman las decisiones que permiten maximizar o no el bienestar social.

Como se puede apreciar, no es simple la respuesta sobre qué tipo de fallas es peor; sin embargo, parece bastante razonable detenerse en la calidad de las instituciones y los sujetos que implementan políticas, ya que si buena parte de su existencia se justifica en fallas de mercado, las fallas de Estado no pueden hacer sino profundizar el problema.

Por esta razón resulta adecuada la advertencia sobre el origen de lo que después pueden ser estas fallas (Ogus, 2004). En efecto, la falta de condiciones de expertos y reflexiones previas insuficientes en relación con los métodos para lograr esos resultados públicos, así como el pobre análisis de políticas, puede resultar de información inadecuada o de no anticipar importantes efectos colaterales de instrumentos regulatorios y de comportamiento evasivo. Esto es particularmente probable si el Gobierno y el Parlamento requieren respuestas rápidas a clamores de acción luego de un desastre o de un evento que ha capturado la atención pública, de manera que un diseño regulatorio adecuado puede ser inadecuado como consecuencia de su implementación sea porque la agencia relevante no tenía recursos suficientes o adopta una función pasiva frente a las contravenciones.