

Chile, fértil provincia

Hacia un Estado liberador y
un mercado revolucionario

GUILLERMO LARRAÍN RÍOS

DEBATE

Adicionalmente la constitución de una AFP estatal significa inmovilizar una cantidad considerable de recursos que tienen usos alternativos. Si el Estado tuviera como objetivo tener una institución de tamaño medio ello implica necesidades de capital del orden de los US\$ 150 millones.

La definición que hay que tener es si la potencialidad de un incierto rol regulador de precios vale los US\$ 150 millones y si la rentabilidad social de esos dineros es mayor en este uso que en otros. Lo que es claro es que si no cambian las condiciones de la competencia en la industria, eventualmente una AFP estatal podría tener una alta rentabilidad privada. Desde el punto de vista del Ministerio de Hacienda ello implicaría un conflicto de interés, porque si no mejora la competencia, que es el objetivo, podría tener acceso a una sabrosa fuente de financiamiento.

IX

GRUPOS DE INTERÉS Y CAPTURA DEL ESTADO

Ampliar los mercados y disminuir la competencia es siempre de interés de los negociantes (...). La proposición de cualquier nueva ley o regulación del comercio que proviene de este orden debe siempre ser oída con gran precaución y nunca debe ser adoptada hasta que haya sido examinada larga y detenidamente, no sólo con la más escrupulosa atención, sino con la mayor suspicacia

Adam Smith, *La riqueza de las naciones*,
Libro I, Capítulo II

Un gran banquero alemán decía (...): «Los políticos chilenos se cotizan como las papas» y un magnate de las finanzas francesas decía (...): «Desde que a los políticos argentinos les dio por ponerse honrados el gran panizo para los negocios es Chile»

Vicente Huidobro, *Balance patriótico*

1. Captura y corrupción, peligros para la democracia

Marx no en vano ha sido uno de los pensadores occidentales de mayor influencia en la historia. Según la visión marxista, el Estado refleja la estructura de poder en la sociedad. En el caso capitalista el Estado resulta ser un instrumento de explotación del proletariado por parte de la burguesía. Es posible hacer una lectura moderna de esta interpretación del Estado cambiando la noción de «instrumento de explotación del proletariado por parte de la burguesía» por «utilización del Estado por parte de grupos de interés organizados en detrimento de aquellos segmentos no organizados de la sociedad». Este fenómeno puede

tomar dos variantes. Una es simplemente *corrupción*, que se puede definir, siguiendo a Susan Rose Ackerman, como el acto de hacer un pago ilegal, típicamente por parte de una empresa a un funcionario público a cambio de una modificación en las decisiones discrecionales que dependen de ese funcionario.

La segunda variante excluye el pago. Se trata más bien de algún tipo de influencia que puede ejercer dicha empresa o asociación de empresas sobre el funcionario. En algunos casos esta influencia es inevitable y forma parte de los derechos constitucionales de cualquier empresa o persona. El Estado no debe desoír las posiciones legítimas que esas empresas o personas puedan tener respecto de sus actividades comerciales, en especial si son afectadas por decisiones de la autoridad, por ejemplo, en el caso de la regulación. Hay, sin embargo, influencias que van más allá de lo legítimo, aunque difícilmente caen en la ilegalidad. Se trata de sutiles procesos de convencimiento, que pueden terminar directamente en cooptación, apoyados por opiniones políticas y técnicas de variados aspectos. Todo esto es más probable que ocurra mientras menos transparentes sean los mecanismos de toma de decisiones a nivel funcionario, mientras menos apoyo técnico propio este tenga frente a empresas que disponen de personal calificado y cuantiosos recursos para aportar evidencia en el sentido de su conveniencia. En el caso de las influencias de tipo político este problema recrudece mientras menos transparente sea el financiamiento de la política.

A esta segunda variante la denominamos captura del Estado y, en cierta medida, esta situación podría ser interpretada como una visión más general de la teoría marxista señalada. Paradójicamente esta concepción no es nueva sino que, de manera similar, aparece en el pensamiento de la conservadora escuela económica llamada *Public choice*, cuya alma mater es la mismísima Universidad de Chicago. Como lo señala Deepak Lal (2001), es una ironía que dos ideologías tan distintas como el marxismo y el neoliberalismo tengan esta raíz común: con idénticas visiones materialistas, en el sentido de que lo que guía el comportamiento humano son los crudos intereses —de clase en un caso, económicos en el otro— terminan con visiones diametralmente opuestas en términos de la realidad social.

Respecto del rol del Estado en la economía, lo que abundan son las posiciones apriorísticas, donde sobra la pasión y peca por escasa la razón. A algunos los caracteriza su profunda desconfianza en el Estado, una posición ideológica según la cual lo mejor es que el Estado se abstenga de hacer cualquier cosa, porque seguro que la hace mal. Consideremos uno de esos personajes prototípicos, Álvaro Bardón, quien señalaba, citando a Bastiat,⁹¹ a su vez uno de los líderes intelectuales del ultraliberalismo, que el Estado «es invento de algunos para vivir a costa de otros».⁹²

Pero hay también opiniones desde el otro extremo, desde sectores que tienen la impresión de que del Estado provienen todas las redenciones, y que cualquier iniciativa tiene que pasar por el Estado: que la televisión sería mejor si fuera completamente pública, que la educación estaría mejor si tanto la definición de los currículum así como la administración de los profesores y la infraestructura se hiciera desde el Ministerio de Educación.

Una visión matizada e integral del Estado

Para lograr avanzar hacia una visión matizada y realistamente compleja de la sociedad y la economía parece necesario alejarse de estas dos visiones maniqueas. El Estado ciertamente tiene roles importantes que jugar en una sociedad. Enseguida veremos las justificaciones economi-

⁹¹ Economista francés (1801-1850), cuya principal contribución fue una teoría de la «armonía de intereses», apreciada por Hayek, desdeñada por Marshall, Keynes y Schumpeter. Bastiat se autodefinía como «un hombre sin corazón y sin entrañas, un filósofo seco, un individualista, un burgués y, por decirlo en una palabra, un economista de la escuela inglesa o americana» (Citado en *Le Monde*, junio 2004).

⁹² La verdadera traducción es «El Estado es la gran ficción según la cual todo el mundo se esfuerza a vivir a expensas de todo el mundo». Refiriéndose a Bastiat, Schumpeter: decía «Yo no sostengo que Bastiat haya sido un mal teórico, sostengo que no fue un teórico».

cas del rol del Estado, pero antes quisiera que volviéramos a considerar el trabajo de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*.

Olson prueba lo siguiente: un grupo grande de personas, por ejemplo una sociedad, nunca logrará los objetivos que persigue si es dejado a su propia suerte, aun cuando cada uno de sus miembros sea perfectamente racional y sepa cuáles son sus objetivos. ¿Paradójico no?

El punto crítico es quién asume los costos, por poner un caso, de organizar el proceso decisorio porque, si el logro de los objetivos beneficia a todos los miembros del grupo, entonces todos tendrán interés en evitar el costo de organizar el grupo y, sin embargo, beneficiarse del logro de los objetivos. El logro de objetivos colectivos es un bien público con todas las distorsiones que ello implique. Mientras más grande el grupo, más alto es probablemente dicho costo y menores son los beneficios que obtiene quien toma el liderazgo. Esto, de por sí y antes de ver las fallas de mercado, señala un rol importante para el Estado, ya que, salvo que dentro del grupo exista un líder natural o un personaje altruista, la forma de organizar una sociedad donde cada miembro racional tiene su propio objetivo es que una fuerza externa a ella la obligue a organizarse. Desde esta perspectiva el Estado es la institución que se da la propia sociedad para que, siendo distinta de ella, esta pueda organizarse y no quede abandonada al azar.

Luego evidentemente hay un rol del Estado que una política inteligente y pragmática debe considerar y saber utilizar. El problema es que el Estado es una institución imperfecta y frágil a pesar de su aparente fortaleza. Una de sus principales debilidades proviene de la potencial capacidad del sector privado, empresas y/o trabajadores, de sesgar las decisiones públicas en el sentido que le convenga a un subconjunto de la sociedad.

Transparencia Internacional define corrupción como «el maltrato del poder público para beneficios privados, por ejemplo el soborno de funcionarios públicos, las comisiones confidenciales en la adquisición pública, o en la malversación de fondos públicos». Según esta definición y el estudio que dicha ONG anualmente realiza, Chile es un país poco corrupto.

Pero si bien Chile aún tiene niveles bajos de corrupción, dicho informe señala que en nuestro país las principales formas de corrupción son «la corrupción de acuerdo a la ley», que incluye el abuso de interpretación de cuerpos legales, arbitraje regulatorio debido a vacíos o inconsistencias entre ellos o formas solapadas de corrupción.

Con algunas excepciones más o menos evidentes, la corrupción en Chile no toma la forma de un grosero enriquecimiento personal. La corrupción en Chile asume otras formas más sutiles.

La necesidad de tomar medidas que asuman y corrijan esto radica en el hecho de que, como postula Alfredo Rehren, «la corrupción inhibe la formación de grupos autónomos en la sociedad civil, creándose vínculos de dependencia y de explotación en las grandes mayorías por minorías corruptas. Se reduce la política y la discusión de temas de interés público a un ámbito de intereses facciosos, deslegitimizando el proceso político formal, el rol de los partidos y las instituciones políticas».⁹³

2. Captura del Estado, subproducto no deseado de su rol económico

La captura del Estado es un subproducto no deseado de su rol económico. Sobre el rol del Estado en la economía se ha escrito mucho, y existe una serie larga de razones que lo justifican, como veremos sucesivamente a continuación. Pero contra esa claridad prístina en el plano teórico se contraponen áreas grises en el plano práctico que hacen que, en realidad, el rol del Estado tenga mucho de criterio. Si dicho criterio es dejado al arbitrio de los funcionarios, sin información pública, veraz, técnica y oportuna, sin mecanismos transparentes de toma de decisiones, sin personal idóneo para asesorar la toma de decisiones, entonces aumenta el riesgo de captura y, en el límite, el riesgo de corrupción.

⁹³ Rehren (2003).

Fallas de mercado y el rol económico del Estado

Desde el punto de vista económico, el Estado debe intervenir cuando hay fallas de mercado, las que se reconocen respecto del paradigma de los mercados competitivos y sin distorsiones, en cuyo caso no es necesaria la acción económica del Estado.

Estas fallas de mercado son variadas, pero incluyen distintas formas de esquemas no competitivos de organización industrial. Estos esquemas no competitivos pueden tener diversos orígenes. Un ejemplo reciente es el de Microsoft, empresa que por su liderazgo en el desarrollo de software, a causa de la calidad del producto y de su capacidad de innovación, adquirió una posición dominante en el mercado que empezó a utilizar para evitar que surgieran competidores en submercados como el de los navegadores de internet. Evidentemente no siempre los esquemas no competitivos son producto de la capacidad de innovación de una empresa sino, por ejemplo, de privilegios otorgados por ley.

Otra falla tradicional de mercado ocurre cuando el bien a ser producido no es un bien privado en el cual los beneficios de su consumo lleguen en forma exclusiva al consumidor. Si, por el contrario, el consumo de un bien por parte de unos no impide que otros también lo consuman, entonces el mercado no lo proveerá eficientemente. Este es el caso tradicional del faro, el cual una vez instalado sirve a cualquier barco. En dicho contexto nadie tiene disposición a pagar por ese bien y por lo tanto el mercado no lo provee o lo hace en cantidades inferiores a las socialmente deseables. En general algo similar ocurre con los proyectos de infraestructura y con los servicios públicos tales como defensa y justicia. El que muchos proyectos de infraestructura ahora se concesionen no cambia para nada el hecho de que, finalmente, la responsabilidad sigue siendo del Estado. Lo único que las concesiones hacen es eliminar el rol productor y parcialmente el rol financiero del Estado en la provisión de ese bien.

La presencia de externalidades también constituye una falla de mercado. Estas ocurren cuando una persona o una empresa afecta positiva o negativamente a otras empresas o personas, sin que estas últimas paguen o reciban compensación por ello. Los casos más evidentes se

dan en el mundo medioambiental. Recientemente se ha acusado a la empresa de celulosa CELCO de que su nueva planta instalada en Valdivia emite gases molestos para la población y residuos tóxicos al río, generando una importante mortandad de cisnes salvajes de cuello negro. Las personas involucradas están recibiendo una externalidad negativa de parte de dicha empresa.

Por otro lado Estados Unidos y China son los países que producen más emisiones de dióxido de carbono. Este gas es el responsable, a nivel planetario, del efecto invernadero y, en definitiva, del calentamiento de la Tierra. El dióxido de carbono es el responsable de que usted no pueda, como antes, ir tranquilamente a la playa con bronceador en lugar de protector solar. Pues bien, ni Estados Unidos ni China compensan al resto del mundo por ensuciar el aire desproporcionadamente más que el resto.

Otra falla usual es la de mercados incompletos. En efecto, hay mercados que simplemente no son creados, aunque en teoría pudieran existir a precios razonables. Un problema puede ser que hay riesgos que nadie quiere tomar, o que existe la necesidad de que alguien juegue un rol coordinador y ello no ocurre espontáneamente o que hay una falla legal. Por ejemplo, un mercado financiero puede no ser completo porque la legislación necesaria para validar y supervisar los contratos no es adecuada o simplemente no existe. La situación del mercado de rentas vitalicias, principal modalidad de pensión que hay en Chile en la actualidad, era de esta naturaleza hasta el año 2004.

Finalmente, otra falla de mercado es la de información asimétrica o más generalmente fallas de información. Cuando una persona compra una casa no tiene cómo verificar que la estructura estuvo bien hecha, que las cañerías eran las apropiadas. En dicho caso, hay una asimetría de información entre quién hizo la casa y conoce sus detalles y quién la compra, que sólo tiene información superficial sobre ella. La defensa del consumidor entonces, en aras de la asimetría de información, es crucial y es resorte del gobierno.⁹⁴

⁹⁴ Ver Engel (1999).

Un rol teórico claro, pero difuso en la práctica

Vemos entonces que hay áreas precisamente definidas en el plano *conceptual* y que justifican un rol del Estado en la economía.⁹⁵ Pero es precisamente por ese rol racionalmente justificado aunque difuso en la práctica que surge un riesgo para el propio Estado: que grupos con intereses en que este haga algo o que no lo haga se organicen para influir en el proceso de decisión sobre qué debe o no hacer el Estado.

Cuando dicha organización es efectiva entonces estamos en presencia de un potencial caso de captura del Estado. No obstante, no es obvio que dicha organización suja de forma espontánea. Hemos visto que cualquier grupo tiene problemas de coordinación que no se superan fácilmente. La escuela de *Public Choice* enfatiza que la captura del Estado es más fácil cuando los beneficiados son pocos y están organizados, mientras que los perjudicados son muchos y normalmente están desorganizados. En este caso el argumento continúa, los pocos beneficiarios obtienen grandes ganancias y los muchos perjudicados asumen personalmente costos bajos.

Olson, por su parte, en *The Logic of Collective Action* señala condiciones para que un grupo cualquiera, por ejemplo uno que quisiera influir sobre el Estado, pudiera organizarse. Entre ellas resaltan dos de particular relevancia para Chile, el tamaño del grupo y el grado de concordancia en los objetivos buscados por el grupo. Veamos estas dimensiones.

Captura y tamaño del mercado

Por razones de eficiencia asociadas al aprovechamiento de economías de escala, Chile ha optado razonablemente por un modelo en el cual las empresas nacionales son grandes respecto del tamaño de la economía. En realidad son desproporcionadamente grandes respecto de la economía.

⁹⁵ Se puede argumentar que hay otros roles asociados a funciones redistributivas y de estabilización macroeconómica, pero que para la discusión que sigue no son necesarias. Ver Stiglitz (1988).

Por ejemplo, medido por ventas respecto del PIB anual, Enersis es más grande que General Electric en Estados Unidos. En efecto uno se puede preguntar ¿qué sentido tiene en una economía pequeña como Chile tener 23 AFP como las tuvimos a comienzos de los 90? ¿Cuántas líneas aéreas, empresas de distribución eléctrica o cadenas de farmacias pueden ser eficientes en un país con 15 millones de habitantes? Los ejemplos se pueden multiplicar en muchos sectores.

Esto plantea dos desafíos a las autoridades económicas. Uno se deriva de que el grupo de empresas sobrevivientes en un sector puede adquirir un elevado poder de mercado que eventualmente puede utilizarse para extraer bienestar a los consumidores. Esto puede ocurrir de dos formas, ya sea colusión explícita o colusión tácita, y en ambas el problema es de la Comisión Antimonopolio, suponiendo que esta tiene suficientes recursos materiales y humanos y que cuenta con sostén político como para enfrentar a empresas poderosas.

La colusión explícita es el caso del cártel, tal como funciona hoy la OPEP en el mercado internacional del petróleo. A diferencia de ella (que es un acuerdo público), en el caso de los cárteles, a nivel nacional normalmente se trata de acuerdos secretos, ya que de ser publicitados ello constituiría un caso evidente para la Comisión Antimonopolio. Un caso muy explícito de cartelización es contraproducente para sus miembros porque probablemente dificulta que el grupo pueda alterar la agenda del gobierno, en su favor ya que este pagaría costos de imagen ante su electorado.

Es más probable que la cartelización en Chile se trate de acuerdos tácitos que pueden surgir espontáneamente producto de la interacción de pocas empresas, pero que se repite sucesivamente en el tiempo. El argumento, original de Chamberlin en los años 30, es que cuando hay pocas empresas estas son capaces de reconocer su interdependencia y por lo tanto pueden sostener un precio monopolístico sin colusión explícita. Jean Tirole, en su aclamado libro de organización industrial, señala que «la amenaza de una guerra de precios puede ser suficiente para impedir que las empresas reduzcan precios».

El otro desafío para las autoridades es que ese pequeño grupo de empresas sobrevivientes se organice fácilmente en función de su bajo

número, es decir, según el argumento de Olson. De ser así, podría hacer lobby en el Estado, a cualquier nivel. Un beneficio que podría obtener podría ser impedir o dificultar que se investigue la posición dominante que comentábamos. O sea, sin llegar necesariamente a la corrupción, podríamos tener una forma *soft* de lo mismo, es decir, en forma de captura.

Hay casos en que, a pesar de lo reducido del número de actores en una industria, no siempre se logra efectuar una coordinación tácita suficiente entre las empresas como para ejercer una presión coordinada de manera relevante. Un ejemplo ilustrativo es el caso del sector telecomunicaciones, donde hay pocos actores pero donde frecuentemente aparecen en la prensa conflictos entre ellos. El punto crucial parece ser que dos empresas, Telefónica CTC y Entel, se disputan el liderazgo del mercado con estrategias excluyentes.

Lo interesante de este conflicto periódico entre Telefónica CTC y Entel es que a ellos mismos les genera una dosis importante de incertidumbre regulatoria. O sea, la incierta disputa entre empresas por influir en las decisiones del Estado, genera incertidumbre regulatoria que afecta su propia actividad económica.

La forma de contrarrestar tanto los atentados contra la competencia como la captura del Estado y la incertidumbre regulatoria tiene que ver con la reforma del Estado. El mejor antídoto es que el Estado tenga instituciones sólidas, con profesionales del mejor nivel, con mejor información y que no se dejen impresionar con los eventuales argumentos sofisticados que emanan de las empresas. Volveremos más adelante sobre el tema de la reforma del Estado, única garantía, en el contexto de la apuesta a favor de la eficiencia que hizo Chile, que puede limitar una masiva captura del Estado.

Captura y desigualdad

Vimos en detalle los grados elevados de desigualdad que hay en Chile y exploramos vías de acción para atenuarla. En esta sección queremos explicitar que ese alto grado de desigualdad también pone en riesgo la captura del Estado. Este tema lo analizan en detalle Glaeser,

Scheinkman y Shleifer (2003). Hay bastante evidencia de que la desigualdad reduce el crecimiento por varias vías, entre las que se puede destacar las presiones redistributivas, efectos sobre la inestabilidad política o el grado de criminalidad y violencia. Todo esto es conocido, pero Glaeser, Scheinkman y Shleifer agregan un nuevo mecanismo: la subversión de las instituciones, o sea, en nuestra terminología, su captura.

No hay dudas de que buenas instituciones favorecen el crecimiento, fundamentalmente porque aseguran los derechos de propiedad, entendidos en sentido amplio. Una adecuada regulación entrega reglas claras para el desarrollo de industrias en las cuales hay fallas de mercado y protege a los consumidores de los malos resultados que surgen de dichas fallas. Niveles elevados de desigualdad amenazan estos derechos de propiedad, según estos autores, por dos canales distintos.

El primero es el tipo de redistribución *à la Robin Hood* o, digamos, *à la Pincheira*. A través del proceso político o mediante el uso de la violencia es posible redistribuir desde los ricos a los pobres poniendo en duda los derechos de propiedad de los grupos más afluentes, afectando así la cantidad de recursos que ahorran e invierten y, en consecuencia, el crecimiento mismo de la economía. Existe amplia evidencia empírica que respalda este mecanismo.

El segundo tipo de redistribución recibe, de parte de Glaeser et al., el nombre de *Rey Juan*. Esta consiste en que los ricos pueden subvertir las instituciones legales, regulatorias, judiciales o políticas haciéndolas trabajar para sus intereses particulares. Se abre así la vía para que se benefician los establecidos en lugar de los eficientes y creativos, lesionando de ese modo los derechos de propiedad de los grupos emergentes. Según Olson, esta es la primera causa de la declinación de los países.

Por cualquiera de estos dos mecanismos la alta desigualdad que tiene Chile es una amenaza potencial para el buen funcionamiento del Estado y sus instituciones.

Captura y calidad de la burocracia

Es común que la gente se mole de la burocracia y es común que la burocracia irrite al más paciente. En general la palabra burocracia es

un término que ha tomado una connotación despectiva que resume lo que una organización moderna quisiera *no* ser. Sin embargo, la burocracia juega un rol crucial en acotar o facilitar la captura del Estado.

Decíamos que el proceso de captura del Estado consistía en influir en la toma de decisiones discrecionales de *un* funcionario público. Una forma de minimizar lo anterior es por la vía de convertir la toma de decisiones en un *proceso* tan transparente y eficaz como sea posible, con instancias de apelación que fueren a las autoridades responsables a poner en juego su reputación en caso de que la decisión tomada no sea aceptable.

Una forma complementaria a la anterior es que el proceso de toma de decisiones no dependa en forma crítica de una o de pocas personas desperdigadas a lo largo de una organización del Estado, sino que sea el fruto de una serie de decisiones tomadas por gente distinta, o sea, por una *burocracia*. Una burocracia bien establecida, con procedimientos claros del tipo «en cada hoja de color debe ir el timbre del funcionario respectivo», con mecanismos de evaluación de gestión tales como la Contraloría General de la República, hace más complejo, o por último más caro, el proceso de captura o de corrupción del Estado.

Evidentemente, tal como ha sido expuesta, no es una burocracia ideal. El óptimo no es una serie de funcionarios públicos cuyo único valor agregado sea visar por medio de un timbre o una firma que la decisión de otros funcionarios sea la apropiada, una especie de *peer review* de la función pública. La burocracia ideal es la que, cumpliendo cierta labor de *peer reviewing*, es capaz de orientar adecuadamente la dirección de la oficina estatal en la que trabaja. Dicha función de reorientación tiene mucho que ver con dos cosas: la calidad profesional de los funcionarios públicos y los incentivos que tengan para realizar adecuadamente su función.

La calidad de los funcionarios públicos, a su vez, tiene que ver con los salarios que se les pueda pagar, qué duda cabe, pero también con los mecanismos de selección que se utilicen. Desgraciadamente, en política se utiliza demasiado a menudo el ofrecimiento de empleo como retribución a una determinada gestión electoral o de campaña. Esto

merma la calidad de la burocracia y abre un flanco de debilidad en el funcionamiento del Estado.

Para seleccionar profesionales de calidad para una determinada función pública es imprescindible que haya por lo menos candidatos idóneos. Los buenos profesionales requieren, más allá del tema salarial, de un entorno estimulante para trabajar y perspectiva de crecimiento profesional. La Ley de Alta Dirección Pública intenta avanzar en este sentido pero falta hacerlo hacia una más comprensiva agenda de manejo de recursos humanos.

Muchas veces se cree, en especial visto desde el sector privado, que el problema se relaciona con incentivos monetarios tal como los hay en numerosas empresas en que el salario tiene un componente fijo y una parte variable en función del desempeño. El punto es que en la función pública no es factible, en la mayoría de los casos, tener «bonos de desempeño» que junto con mecanismos de evaluación de gestión permitan, como en el sector privado, tener instrumentos potentes de incentivo. En la mayoría de los casos las reparticiones públicas tienen un presupuesto dado y los eventuales ahorros son interpretados desde la Dirección de Presupuestos fundamentalmente como producto de un mal diseño presupuestario inicial. No es claro en todos los casos cuando lo anterior obedece más bien a una buena gestión. Esto limita el uso potencial de instrumentos de incentivo que han sido diseñados para el sector privado.

Sin perjuicio de tener mecanismos tradicionales de incentivos monetarios se debe pensar en el *sesgo natural* de los funcionarios públicos. Normalmente el empleo en el sector público tiene tres características respecto del empleo en el sector privado: es peor remunerado, especialmente para profesionales, es más estable y tiene menos perspectivas de ascenso toda vez que los cargos altos normalmente tienen una connotación política difícil de superar. Más allá del aspecto vocacional que distinga a muchos funcionarios públicos esto quiere decir que ellos no son como un trabajador cualquiera del sector privado.

Parece razonable postular entonces que un trabajador en el sector público es más adverso al riesgo que un trabajador en el sector privado

y que por eso acepta salarios menores y perspectivas de progreso en la jerarquía menos evidentes. Una adecuada política de perfeccionamiento de la burocracia estatal debe considerar esto. Lo segundo que se puede postular es que, en principio, hay una remuneración no pecuniaria en la función pública en términos de la función objetivo de la repartición en la cual la persona trabaja. Entre trabajar para una empresa privada maximizadora de utilidades y hacerlo para una repartición pública que maximiza el bienestar de la comunidad el funcionario público típico siente un bienestar mayor en el segundo caso. Este es otro elemento que no se puede ignorar al momento de diseñar una buena burocracia.

Por eso, cuando esa burocracia es cooptada por intereses privados, es mucho lo que se pierde.

3. Enfrentar la realidad

La captura del Estado ha sido y sigue siendo una realidad en Chile. No sólo eso. Como lo ilustraba la cita de Vicente Huidobro, en algún minuto el problema en Chile fue de corrupción abierta. ¿Sabe usted quienes componían el Directorio del Banco Central de Chile hasta 1973? Once miembros, 4 de los cuales representaban al Presidente de la República y el resto a los principales grupos de interés del país incluyendo bancos comerciales (3), asociaciones de empresarios (2), accionistas del Banco Central (1) y sindicatos (1). Si bien se trataba de que fuera un gobierno corporativo representativo, claramente no lo era. Por ejemplo, no había representantes de la pequeña y mediana empresa, no había representantes de los desempleados. Puede verse además que los eventuales representantes de los «sin voz», es decir, los nombrados por el Presidente de la República, no eran capaces de formar un quórum relevante para la toma de decisiones. Finalmente, por otro lado, con este tipo de gobierno corporativo no era posible imaginar algún tipo de reforma o de política económica que pusiera en juego los intereses en él representados.

¿Sabe usted quiénes y bajo qué procedimiento se fijaban los aranceles a la importación hasta los años 60? Existía una comisión también representativa de la economía nacional con una estructura similar a la del Directorio del Banco Central. En un contexto en el que las empresas protegidas por la estructura arancelaria tenían responsabilidad en la fijación de aranceles, ¿qué tipo de liberalización comercial era posible realizar en la posguerra? Básicamente ninguna, a pesar de que, como vimos, desde el gobierno de González Videla existía la sensación de que era necesario bajar los aranceles y disminuir las trabas no arancelarias.

En la actualidad, un estudio reciente de la Universidad Diego Portales señala que el 80% de las autoridades de gobierno son sujeto de lobby de parte de intereses particulares. Como vimos anteriormente, ello en sí no es un problema, ya que es legítimo que aquellas personas cuyas actividades se ven afectadas por decisiones públicas tengan la posibilidad de hacer ver a las autoridades respectivas los impactos que tal o cual decisión puede tener. El problema es que dicha influencia esté debidamente regulada, que la autoridad tenga elementos de juicio autónomos, que quienes no hacen lobby tengan acceso a la información que para ellos puede ser también relevante. En Chile estamos lejos de ese ideal.

Uno de los casos prototípicos de captura del Estado, según variados autores, es el de las bandas de precio del azúcar. Puede ser atendible que un sector económico, por ejemplo los remolacheros, reclame por ayuda si se ve afectado por subsidios otorgados por otros Estados (o sea, por captura de otros Estados). El problema no es ese sino la forma como se implementa dicha ayuda a los productores involucrados. Si ella se financia con recursos de los consumidores, por ejemplo mediante el mecanismo de bandas, entonces esa solución va contra los intereses de los consumidores de azúcar ya que ellos podrían beneficiarse de ese subsidio extranjero pudiendo consumir a bajos precios. Es atendible también el problema económico y social que en algunas regiones podría generarse producto de una crisis importante en este sector. Nuevamente el problema no es ese sino que si se quiere favorecer

el empleo de 10.000 productores parece más razonable darles a ellos directamente una ayuda. Según un estudio de Alexander Galetovic, si la salvaguardia al azúcar se hubiera entregado directamente a los productores de remolacha, ello hubiera significado un ingreso para ellos de \$350.000 mensuales aproximadamente por tres años y medio. Con certeza, ese no fue el ingreso transferido a los productores de remolacha. Una parte de él se quedó en el camino. O sea, el mecanismo demostró ser ineficiente y regresivo.

Esas características normalmente acompañan a la captura del Estado.

X

PARA UNA NUEVA AGENDA

El liberalismo económico es la extensión del campo de la lucha, su extensión a todas la edades de la vida y a todas las clases de la sociedad.

Michel Houellebecq

El infierno son los otros.

Jean Paul Sartre

¿De qué le sirve al hombre ganarse el mundo entero si al final pierde su alma?

Blaise Pascal

1. La irrupción del mercado en nuestras vidas

Al comienzo de este capítulo hay tres citas de diversas épocas, autores y sensibilidades en donde todas juntas resumen una inquietud de fondo. Houellebecq habla de que el liberalismo, del cual me siento próximo o, alternativamente, menos lejano, es la extensión del dominio de la lucha a todos los ámbitos de la vida. Eso no sería un problema en sí. A través de las generaciones, la historia de la humanidad es una historia de luchas, contra hambres, enfermedades, invasores o dictadores de distinto tipo.

Hay, sin embargo, dos diferencias con la lucha que genera el liberalismo. La primera es que aquella es contra una entelequia abstracta e inubicable que se denomina *el mercado*, no es contra una persona, un dictador por ejemplo, o un ejército invasor. Estos dos últimos son