

EFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES Y DESEMPEÑO ECONÓMICO

Fernando Fuentes y Jorge Marshall R.*

El presente artículo analiza la relación entre la eficiencia de las instituciones y el desempeño económico en las sociedades democráticas. La idea central de este análisis es que la calidad y características de las interacciones que existen entre las diversas instituciones de la sociedad tienen una influencia determinante en el esquema de incentivos que rodean a las acciones colectivas y, por tanto, en su resultado. Asimismo, se establece que esta interacción alcanza una situación de equilibrio, que depende tanto de los arreglos institucionales como de las preferencias o motivaciones de los individuos que participan en ellas. Por este motivo, el análisis de las interacciones supone una lógica dinámica, incluyendo la posibilidad de observar distintas formas de conductas en contextos socioculturales diferentes. Se analizan cuatro criterios para el logro de un equilibrio institucional más eficiente: transparencia, credibilidad, intervención comunitaria y deliberación. Estos criterios son analizados a la luz de la importancia de las instituciones, presencia de asimetrías de información, rol de los incentivos y el modelo agente-principal desarrollado en el ámbito de la teoría de juegos.

FERNANDO FUENTES HERNÁNDEZ. Ph. D(c) en Economía, Georgetown University. Profesor de Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

JORGE MARSHALL RIVERA. Ph. D., en Economía, Harvard University. Vicepresidente del Banco Central de Chile.

* Los autores agradecen los comentarios de José Antonio Rojas.

I. Introducción

La discusión en torno al rol del Estado en la economía ha pasado por diversas influencias, desde el extremo liberal, que aspira a un Estado mínimo, hasta el intervencionismo extendido, que concibe la acción estatal como la solución a todas las fallas que presenta el mercado. Sin perjuicio de la validez de cada una de las argumentaciones en esta discusión, existen dos conclusiones que son ampliamente compartidas: i) el Estado debe actuar sobre la economía, al menos en ciertos ámbitos; y ii) la acción del Estado tiene imperfecciones que generan diferentes grados de eficiencia en su accionar. Coherente con el debate más general, el reclamo respecto a las imperfecciones del Estado se ha orientado por dos caminos. Por una parte, la visión más radical considera que la minimización del Estado y su reemplazo por el mercado es un paso necesario para mejorar la eficiencia de la organización económica. Por otra parte, la visión más moderada busca introducir cambios institucionales, asociados a los mecanismos de incentivos, que permitan mejorar la acción del Estado. Este trabajo se sitúa en esta segunda perspectiva, incorporando una visión de las instituciones como el resultado de un juego dinámico.

Este artículo define la eficiencia de la acción del Estado como una función que depende centralmente de los incentivos que emanan de la interacción entre las diversas instituciones de la sociedad, más que del diseño o estructura interna de las instituciones consideradas en forma aislada. Los elementos internos de las instituciones son también causados (indirectamente) por las características de las relaciones con otras instituciones y con la sociedad. Desde este punto de vista, existe una complementariedad entre los trabajos que enfatizan los aspectos internos de las organizaciones como determinantes de su eficiencia y el enfoque de este trabajo, que acentúa el papel de los incentivos que provienen de las interacciones externas, en un equilibrio institucional dado. Tanto la capacidad para alterar la estructura de incentivos como el hecho de que las preferencias y motivaciones de los individuos se forman endógenamente en los equilibrios institucionales abren la posibilidad para mejorar el funcionamiento de las instituciones en el tiempo.

Las instituciones sociales se definen, de un modo amplio, como los medios de autodeterminación que utiliza la sociedad para conseguir determinados objetivos o fines, y representan la consecuencia de un equilibrio dinámico de múltiples interacciones, que se modifica por medio de cambios en los agentes involucrados y en las normas que regulan su interacción.

Cabe advertir que en el trasfondo de los debates sobre desempeño económico se mezclan la competencia de los medios y la calidad de los objetivos. Conceptualmente estos dos aspectos se pueden separar, aunque en la práctica están muy entrelazados. De hecho, la única manera que tiene la sociedad para determinar sus propios fines es a través de las mismas instituciones que luego servirán para organizar las conductas de los diversos actores en la búsqueda del bien común.

Este artículo trata de las capacidades de las instituciones, entendidas como equilibrios dinámicos, para contribuir al logro de fines determinados, especialmente en el ámbito de la organización de la economía, en las sociedades democráticas modernas. Ello no significa desconocer la importancia que tiene la selección de los fines que dan sentido a la vida de la sociedad. No obstante, el propósito de este artículo es destacar la enorme influencia que tiene el funcionamiento de las instituciones, en cuanto medios a través de los cuales se organiza la vida de la sociedad en una determinada área en función de los fines seleccionados.

Es importante distinguir entre medios eficientes y la eficiencia como fin. La sociedad puede tener diversos fines, entre los cuales está la eficiencia en el uso de los recursos escasos. Pero cualesquiera sean los objetivos que definen el bien común, para aproximarse a ellos se requiere de instituciones que funcionen con eficiencia. En caso contrario estaremos en presencia de una disyuntiva entre bien común e intereses particulares. En este sentido, una institucionalidad eficiente es aquella que genera incentivos que favorecen formas de conducta coherentes con los objetivos últimos de la sociedad.

La importancia de la eficiencia de las instituciones se ha incrementado en la sociedad actual por varios factores, entre los cuales están: i) la política adquiere un papel central en la solución de los problemas de la sociedad, lo cual significa que las acciones colectivas se elaboran en un marco de participación amplia de los ciudadanos y las instituciones en las actividades políticas; ii) han desaparecido de la escena política las visiones y perspectivas globales de la sociedad, dando paso a ideas más parciales que buscan solucionar problemas específicos con respuestas que ya no provienen de la generalidad y van a lo específico, sino a la inversa; iii) se ha producido un desarrollo sin precedentes de la ciencia y la técnica, que tiende a rivalizar con la política en la solución de los problemas de la sociedad, y iv) existe un cuestionamiento constante de los fines que otorgan sentido a la vida de la sociedad. Estos factores tienen en común que las acciones colectivas que permiten el autogobierno de la sociedad están en la actualidad más vinculadas al funcionamiento cotidiano de las instituciones,

lo cual plantea la necesidad de revisar su funcionamiento para mejorar el resultado de estas acciones.

Entre las instituciones relevantes en la organización económica de la sociedad están el Estado, el mercado y las comunidades. Ninguna de ellas es superior a las demás en todas las situaciones y todas tienen imperfecciones en su funcionamiento. Sin embargo, para una agenda orientada a incrementar la eficiencia en el funcionamiento de los equilibrios institucionales, el Estado tiene la mayor relevancia porque es depositario de las potestades que pueden influir en la organización del resto de las instituciones sociales a través de las cuales los agentes económicos llevan a cabo sus decisiones, por lo que en su propio accionar debe incorporar esta interacción. Por esta razón, el análisis de las instituciones que se realiza en este trabajo se concentra en el Estado.

En un mundo de perfecta certidumbre e información completa y simétrica, las fallas del mercado serán resueltas por la acción de un Estado eficiente. Éste establecerá y administrará normas tendientes a superar las referidas fallas y proveerá los bienes públicos requeridos. La comunidad contará con información perfecta de los costos y efectos de cada una de las acciones llevadas a cabo por el Estado, motivo por el cual cualquier desviación de la senda eficiente será detectada y corregida a través del sistema democrático. Del mismo modo, debido a la ausencia de incertidumbre, la sociedad contará con toda la información sobre las situaciones futuras a enfrentar, permitiéndose un plan conocido de ajustes a las normas.

En la práctica existe incertidumbre e información incompleta y asimétrica. En este ambiente es posible entender algunas de las razones por las cuales el Estado falla, en el sentido de no lograr la eficiencia cuando interviene con el objeto de superar las fallas del mercado. De hecho, la concepción de que los agentes gubernamentales actúan sólo con el objeto de maximizar el bien común ha ido dejándose de lado, dando paso a la interpretación de que en la acción estatal conviven el interés público con objetivos particulares (Przeworski, 1990). Asimismo, el rol de los incentivos ha sido muy destacado para explicar la distancia entre las acciones efectivas y las que corresponden al interés público (Stiglitz, 1998). Al interior de las agencias gubernamentales hay incentivos para utilizar las ventajas de información con objetivos diferentes a los del bien común. La información incompleta y asimétrica impide a los agentes privados comprender apropiadamente las políticas públicas y actuar más cooperativamente con los propósitos del interés colectivo. Se presentan dificultades para identificar nuevas soluciones a las fallas en la gestión estatal. Estos elementos de incoherencia entre el interés público y los incentivos presen-

tes en las instituciones están en la base del equilibrio dinámico en que está envuelta la institucionalidad estatal, en el que las reglas del juego y la interacción entre las distintas organizaciones sociales tienen un rol preponderante.

En este artículo se identifican algunos criterios que aportan al fortalecimiento institucional del Estado con el objeto de facilitar el logro del bien común a través de sus acciones. Estos criterios son: credibilidad, transparencia, intervención comunitaria y deliberación. Se trata de mecanismos que tienen la capacidad de modificar el esquema de incentivos en el cual opera el Estado y el equilibrio institucional que resulta de tales incentivos. Por esta vía permiten mejorar la eficiencia de su intervención en los asuntos públicos. Estos criterios son altamente complementarios entre sí y tienen en común dos premisas que ya han sido enunciadas: i) la eficiencia del Estado no depende sólo de su organización interna, sino principalmente de la calidad de su interacción con el conjunto de la sociedad, y ii) las instituciones de la sociedad son la consecuencia de un conjunto de procesos que operan a través del tiempo, por lo que se debe adoptar un enfoque de equilibrio en el análisis de su funcionamiento.

En relación con la primera de estas premisas, la eficiencia de las instituciones modernas depende de factores que van más allá de su organización interna o de su estructura administrativa. Estos últimos pueden ser elementos necesarios para que exista eficiencia, pero no son suficientes. Los incentivos internos son frágiles si se apoyan en la iniciativa individual, más que en el funcionamiento de las instituciones de la sociedad, las que están constituidas por la interacción dinámica entre muchos agentes (organizaciones e individuos), reglas del juego e incentivos. Por ejemplo, afirmar que un buen jefe de un servicio público mejorará la eficiencia de su organización es perfectamente correcto, pero no indica cómo seleccionar a los buenos jefes, qué debemos hacer cuando los jefes no son tan buenos, ni si las condiciones institucionales, en términos de incentivos, permiten la aparición de un buen jefe. Sólo los incentivos externos, que están basados en la interacción entre muchos individuos y organizaciones, pueden mantener una dinámica duradera de ganancia de eficiencia. Lo anterior se apoya en la idea de que las instituciones representan patrones de expectativas compartidas, mutuamente determinadas por las estructuras organizacionales y el sistema de reglas vigentes en una sociedad (Schedler, 1995). Así, las dificultades del Estado para lograr eficiencia en su gestión no pueden superarse sin mejorar la interacción entre las instituciones sociales involucradas en las decisiones colectivas.

En cuanto a la segunda premisa, el funcionamiento de las instituciones es una consecuencia de muchas interacciones ocurridas en el pasado que han generado endógenamente un determinado orden, que depende simultáneamente de variables económicas, sociales y políticas. En este sentido, la noción de que las instituciones representan un equilibrio ofrece una enorme ventaja para analizar las interdependencias entre los individuos y las instituciones que operan en la sociedad. Incluso permite aplicar los conceptos de equilibrios múltiples en los cuales las instituciones sociales aparecen como mecanismos que pueden ser modificados por la conducta de los individuos, y no están exclusivamente determinados por la cultura o la tecnología. Así, las soluciones a las fallas del Estado incluyen de manera muy destacada elementos relacionados con los patrones de expectativas compartidas de los agentes económicos, definidas en un marco institucional específico. La importancia de los criterios de credibilidad, transparencia, intervención comunitaria y deliberación se analiza en esta perspectiva institucional de equilibrio dinámico.

Los mencionados patrones de expectativas interactúan con los aspectos organizacionales y normativos de la sociedad, de modo que es muy difícil establecer causalidades directas que permitan su modificación. Por este motivo, no es posible encontrar soluciones unívocas con un carácter general a los problemas institucionales observados. Las soluciones serán siempre parte de un contexto en el cual interviene un amplio espectro de variables asociadas a las conductas de los agentes económicos, y por lo tanto aquéllas tendrán un carácter innovador y único. A partir de esta visión se entiende la función de los criterios mencionados: son algunos caminos de solución para problemas específicos, desarrollados en el ámbito de un enfoque en que las conductas e incentivos de los individuos interactúan con el marco institucional en que se desenvuelven.

Esta visión de la institucionalidad como un equilibrio social es coherente con algunas contribuciones recientes en el ámbito de la conducta económica, que sostienen que las personas están *constituidas* por las instituciones, las cuales determinan los hábitos y las reglas implícitas de conducta vigentes en un orden socioeconómico específico (Hodgson, 1998). Así, la idea más tradicional de que los individuos tienen ciertas preferencias independientes del entorno social e institucional en que se desenvuelven, tiene menos capacidad explicativa cuando se analizan las conductas individuales en diferentes arreglos institucionales. Las preferencias de las personas no son un atributo que éstas tengan *per se*, sino que una característica determinada por las interacciones sociales y económicas que se experimentan en el ámbito de las instituciones vigentes. En este contexto, la

forma en que evolucionan las instituciones sociales influye en el proceso de cambio cultural, y por ende en las preferencias y conductas de los individuos y grupos humanos (Bowles, 1998).

Por otro lado, el enfoque de la economía de las instituciones ha puesto de manifiesto la complejidad de los incentivos en el desempeño de la economía, destacando la relevancia de los aspectos contractuales y culturales presentes en cada contexto (Williamson, 1994 y 1998). Del mismo modo, diversos trabajos realizados recientemente por el Banco Mundial establecen la necesidad de focalizar los análisis del desempeño del Estado en variables tales como el sistema de incentivos y los niveles de credibilidad presentes en el contexto institucional que posea cada economía (Banco Mundial, 1993, 1995 y 1997).

La importancia de la visión institucional como equilibrio de un juego dinámico también es coherente con ciertas manifestaciones socioculturales de la época moderna. Es así como, a pesar del consenso alcanzado respecto a los beneficios de la democracia y del mercado para organizar las sociedades actuales (Fukuyama, 1992), persiste un cierto desencanto de la gente con los cambios en las formas de vida que trae la economía moderna y globalizada. Este fenómeno se podría explicar señalando que la sociedad ha descuidado algunos fines, como igualdad o comunidad, para privilegiar otros, como eficiencia y libertad. Pero también se podría postular que las instituciones de la sociedad tienen insuficiencias que impiden lograr los fines deseados, incluyendo la necesidad social de seleccionar los propios fines.

Sin descartar la primera de las hipótesis anteriores, en este trabajo se considera que una de las características de la sociedad moderna es el enorme aumento de la complejidad en la organización de las actividades económicas, lo que introduce nuevas dificultades en las responsabilidades que le corresponden al Estado en su relación con el mercado y las comunidades para alcanzar el bien común. La desconfianza que genera la presencia de instituciones cuyo accionar no parece conducir al bien común incrementa el descontento de la sociedad. En este enfoque el descontento está vinculado con las deficiencias en el funcionamiento de las instituciones, más que con determinados resultados económicos. Ello explica que incluso en países que no viven una crisis económica ni política haya una cierta insatisfacción con las instituciones sociales (Maier, 1994).

Una de las principales dificultades para la misión de las instituciones en la sociedad actual es que la información necesaria para adoptar las decisiones relevantes está cada vez más dispersa, lo cual debilita todos los sistemas de incentivos sobre los que se apoya su funcionamiento. La comprensión y capacidad de rediseño de los sistemas de incentivos pueden

incrementar los niveles de eficiencia y confianza de las personas en las instituciones, y con ello contribuir a la creación de un sentido de comunidad más sólido.

En este contexto, este artículo pretende hacer un aporte al debate que busca armonizar las conductas de los agentes económicos con el bien común, a través de un funcionamiento más eficiente de las instituciones. Se trata de contribuir a elaborar una propuesta que resuma la búsqueda colectiva de soluciones a los problemas de la vida en sociedad. Específicamente, luego de largos debates respecto de los roles del Estado y del mercado en la economía, se intenta delimitar algunos elementos que posibiliten una acción eficiente del Estado, teniendo presente la importancia de las instituciones y la estructura de incentivos en que éstas se desenvuelven, el espíritu de época que caracteriza los procesos actuales de modernización y el ambiente intelectual moderno en el cual las grandes soluciones parecen haber dado paso a las pequeñas.

Para lograr el objetivo propuesto, este artículo está dividido en cuatro secciones. En la segunda se reflexionará sobre la discusión en torno al rol del Estado en el desarrollo económico y social, y su relación con el mercado y la sociedad. Aunque es claro que el Estado debe jugar un papel en cualquier estrategia de desarrollo, se debe reconocer que hoy se carece del consenso necesario para lograr definiciones y aportes concretos a este respecto. Hay un debate inconcluso en el cual se puede avanzar subrayando la importancia de la interacción entre diferentes actores sociales en democracia para generar incentivos compatibles con el bien común, en un contexto institucional dado. En la tercera parte, se analizan cuatro criterios que deben tenerse presentes para el logro de un equilibrio institucional, en términos de agentes y reglas del juego: transparencia, credibilidad, intervención comunitaria y deliberación. Estos criterios son analizados aplicando conceptos de la economía institucional, teoría de la información, papel de los incentivos, y el enfoque de agente-principal desarrollado en el ámbito de la teoría de juegos. Por último, en la cuarta parte se presentan algunos comentarios en torno a las perspectivas de trabajo posibles de llevar a cabo sobre la base del enfoque desarrollado.

II. Estado y mercado: balance del debate

El mercado es la institución básica e ineludible para el funcionamiento de la economía en la sociedad actual. Sin embargo, existen ciertos objetivos colectivos que no siempre pueden ser alcanzados con funciona-

miento libre de los mercados. En estas condiciones el Estado aparece como un instrumento, aunque no el único, que tiene la sociedad para aproximarse a determinados objetivos de bien común. También las comunidades desempeñan un papel en la organización de la economía, por medio de las relaciones entre individuos que ocurren fuera del ámbito del mercado y que no están reguladas por el Estado. Aunque estos tres mecanismos para organizar las conductas de los individuos tienen plena vigencia en la sociedad actual, lo que interesa dilucidar en esta sección es una doble pregunta: ¿por qué mantiene el Estado un papel preponderante en el funcionamiento de la economía? y ¿cuáles son las fuentes de ineficiencia en las acciones del Estado?

Cabe destacar, en el contexto de las interrogantes formuladas, que durante el siglo XX se ha producido una expansión, no conocida antes, del papel del Estado en la organización de las relaciones económicas. Este fenómeno ha generado consecuencias positivas y negativas en el funcionamiento de los mercados y en las relaciones entre los individuos. Paralelamente, la organización de la economía se ha hecho más compleja y la información relevante para las decisiones de los individuos está más disgregada, lo cual representa un riesgo para la eficiencia de los sistemas de incentivos que pretenden alinear las conductas individuales con el bien común. Por estas razones, el debate sobre la eficiencia en la organización de la economía se ha desplazado paulatinamente desde el mercado y las comunidades hacia el Estado, debido a su responsabilidad y potestad política para actuar afectando a toda la institucionalidad económica y los mecanismos generadores de información e incentivos. En esta sección se revisan los antecedentes de este debate y luego se extraen algunas conclusiones que fundamentan la necesidad de perfeccionar el diseño institucional en que está inserto el Estado en las sociedades democráticas, y a partir de esas conclusiones se analizan, en la sección siguiente, algunos criterios para el perfeccionamiento del equilibrio institucional en que el Estado lleva a cabo sus acciones.

1. Antecedentes del debate

Antes de especificar las conclusiones del debate acerca del Estado y la organización de la economía conviene detenerse brevemente en tres momentos de este debate: i) la confianza en la mano invisible; ii) la confianza en el Estado; iii) el reconocimiento de las deficiencias del Estado.

El primer momento corresponde al liberalismo clásico. Su rasgo más destacado es la confianza en que la mano invisible, que opera a través de los mercados, permite coordinar las conductas de los individuos y alinearlas con el bien común. Este enfoque considera que el mecanismo natural de la competencia, representado en las facilidades para la entrada de nuevos competidores a los mercados, permitiría erosionar cualquier abuso monopólico, que a su vez se considera la única amenaza seria para el buen funcionamiento de la institucionalidad económica. Así, el mercado es la base sin contrapeso para una institucionalidad económica eficiente en la sociedad democrática.

La validez conceptual de este enfoque está resumida en una proposición básica de la economía del bienestar: una economía de mercado produce una asignación de recursos eficiente cuando existen mercados completos, información completa en los mercados y ausencia de externalidades. Si se cumplen estas condiciones, las acciones independientes de los individuos conducen al máximo.

Gradualmente la confianza del liberalismo clásico en el mercado comenzó a desvanecerse por dos vías. En primer lugar, la idea de fracaso o insuficiencia de los mercados para alcanzar el objetivo de eficiencia económica se consolidó a través del tratamiento de los conceptos de bienes públicos, externalidades y rendimientos crecientes. Se quebró la relación entre eficiencia y mercado como un absoluto teórico. En segundo lugar, las aspiraciones colectivas de la sociedad incorporaron objetivos diferentes al de la eficiencia, lo cual encontró al mercado insuficientemente preparado para resolver los problemas de organización económica de la sociedad. Es importante distinguir entre las situaciones en que el mercado fracasa porque no logra una coordinación eficiente en el uso de recursos insuficientes y los casos en que la eficiencia económica no es el único objetivo de la sociedad. Aunque en ambos casos estamos en presencia de una institucionalidad imperfecta para los propósitos del bien común, las soluciones que se apliquen para perfeccionar las instituciones pueden ser muy diferentes.

Un segundo momento en el debate sobre la organización de la vida económica de la sociedad moderna está caracterizado por la confianza en el Estado. En la medida en que se reconocen las limitaciones del mercado surge la pregunta: ¿y si el mercado fracasa, ya sea porque no logra la eficiencia o porque no permite alcanzar otros objetivos de la sociedad? La respuesta fue, por años, invariable: es el Estado quien corrige las imperfecciones del mercado.

En la teoría económica aparecieron diferentes corrientes que explicaron el fracaso del mercado en la coordinación económica, entre las que

destacan el keynesianismo, que dominó el campo de la política macroeconómica por varias décadas, y la teoría de la competencia imperfecta, que sirvió de base para la acción reguladora del Estado a nivel microeconómico. También la teoría del desarrollo económico, que adquirió relevancia en los años 50 y 60, estaba asentada en el supuesto de imperfección de los mercados. Varios enfoques se diferenciaban en identificar las imperfecciones que frenaban el proceso de crecimiento, tales como la existencia de bienes públicos o externalidades, a partir de las cuales se construían recomendaciones para la acción del Estado. En la actualidad, muchos de estos aportes continúan incorporados en las visiones más generales de las imperfecciones de los mercados.

Desde el punto de vista de la gestión pública, la orientación básica para la política económica en esta fase recomendaba utilizar al mercado cada vez que fuese posible, pero al Estado cada vez que fuera necesario. Es decir, había una idea doble: dejar que los mercados hagan aquello para lo cual son eficientes y dejar que el Estado corrija a los mercados y provea los bienes colectivos.

El tercer momento de este debate está marcado por el reconocimiento de las deficiencias del Estado. La fuerza del argumento para la intervención del Estado comienza a presentar una doble y peligrosa debilidad lógica y práctica. Se partía de la premisa que los mercados fracasaban y se concluía que el Estado debía actuar. Pero la lógica no era rigurosa: pretender que, cada vez que el mercado no logra un desempeño eficiente, el Estado debe intentar que la situación mejore, supone que este último puede alcanzar el conocimiento y la recta intención para lograr siempre el bien común de la sociedad. Sin embargo, la conducción del Estado está a cargo de individuos en los que conviven los intereses particulares con los del bien común, y los resultados de su acción concreta son lógicamente inciertos, ya que dependen de la calidad de los sistemas de incentivos que ellos enfrenten en las instituciones de la sociedad. Es decir, se comienza a tomar conciencia de que la acción del Estado también puede dañar a la economía y la sociedad.

La debilidad práctica del planteamiento favorable a un Estado interventor fue el exceso de regulaciones y políticas superpuestas, muchas de ellas contradictorias, lo que condujo a un deterioro en el desempeño de las economías, a una caída en su capacidad para invertir y a una baja en su productividad. Ese conjunto de regulaciones no era sólo la señal de una planificación y una coordinación global insuficientes, sino que muchas veces respondían a lógicas particulares revestidas de interés público.

Así, la visión del Estado interventor falló porque fue incapaz de administrar los incentivos que permiten que las organizaciones complejas, en contextos de información dispersa, mantengan una racionalidad coherente con los fines públicos declarados. Los nuevos hechos de la economía imponían, poco a poco, cambios ineludibles, en los cuales el papel del Estado aparecía teórica y prácticamente cuestionado. Aquí yace el dilema fundamental de la visión económica que mantuvo por un largo período la confianza en el Estado: la teoría nos permite afirmar que el Estado podría hacer algunas cosas mejor que el mercado, pero no entrega certezas para confiar que no excederá los límites de una intervención óptima, ni que será eficiente en su acción.

2. Balance del debate

A pesar de la fuerza política que generó el reconocimiento de las insuficiencias del Estado, este episodio no constituyó el cierre del debate sobre la organización económica de la sociedad. Es cierto que el Estado no es omnisciente, sabio y bueno, pero también es cierto que los mercados no generan un resultado eficiente en la organización de la economía. Esta doble aseveración, junto a la expansión del papel del Estado y los problemas de información propios de las sociedades modernas, explica el renacer de la literatura del perfeccionamiento de la acción del Estado. Ello se observa en muchos desarrollos teóricos que ponen al Estado como un actor en un contexto más amplio de interacción con el conjunto de la sociedad. Esta interacción sigue las reglas del juego de la democracia, pero incorpora las debilidades de los sistemas de incentivos que se producen por la presencia de información incompleta y asimétrica.

El balance de este debate se puede resumir en cuatro proposiciones: i) un orden económico que sólo recurre al mercado presenta serias imperfecciones; ii) el Estado tiene limitaciones para corregir las imperfecciones de los mercados; iii) para generar incentivos que permitan que la acción pública coincida con el bien común es necesario mejorar la calidad de la interacción entre los diferentes actores sociales en el marco institucional de la democracia, y iv) las comunidades tienen capacidad para complementar los incentivos que se obtienen del monitoreo de la acción pública en democracia.

La primera proposición corresponde a la conclusión que emerge del primer y tercer momento del debate. En la actualidad podemos afirmar que los mercados son imperfectos. No es posible, salvo excepciones, llevar a

cabo transacciones expeditas referidas al futuro o a las externalidades que se generan en las actividades de producción y consumo. La información es imperfecta porque cada individuo no conoce todo lo que saben aquellos con los cuales interactúa. La información es endógena porque aprendemos sobre los demás individuos observando su conducta en el mercado, lo que nos lleva a cambiar nuestras propias creencias. Las ineficiencias que se originan en mercados incompletos e información endógena son profundas y no permiten inferir que los mercados sean eficientes. En ausencia de esta presunción, la sola idea de mercados libres ofrece poca ayuda para elegir las mejores soluciones económicas para los problemas de la sociedad.

Cuando faltan algunos mercados y la información es incompleta y asimétrica, entonces la mano invisible de los mercados no trabaja con la seguridad que se le atribuía en el primer momento reseñado: los precios dejan de representar en forma exclusiva los costos de oportunidad y pueden incluso desinformar a los participantes en el mercado, las externalidades están presentes en muchas acciones individuales, la información es frecuentemente asimétrica, el uso del poder de mercado es extendido y los buscadores de renta abundan. Todas éstas no son imperfecciones aisladas que se puedan corregir con facilidad.

La segunda proposición está basada en la conclusión del segundo momento del debate. Existe desilusión respecto a la capacidad del Estado para corregir las imperfecciones del mercado. Este fenómeno se refleja también en la desconfianza que los ciudadanos tienen del Estado, enraizada en el funcionamiento de la institucionalidad democrática moderna, la cual no ha resuelto las incoherencias entre los incentivos que emanan de las interacciones institucionales y los objetivos del bien común.

Desde luego, siempre se ha señalado que no es posible el funcionamiento de una economía de mercado moderna en completa ausencia del Estado, ya que a lo menos se requiere de tradiciones y de instituciones extraeconómicas para establecer el orden, el respeto a los derechos de propiedad, la aplicación de los contratos y la defensa de la nación. Además, la sociedad busca en el Estado un instrumento para acercarse a sus objetivos de bien común. Así, el Estado tiene un papel positivo que ejercer. Sin embargo esta proposición nos indica que el dilema respecto al Estado no está resuelto: ¿cómo podemos hacer para que el Estado actúe cuando debe, actúe como debe actuar, y se contenga cuando sea necesario?

Nos acercamos así al centro del debate actual, que está resumido en la tercera proposición. La acción del Estado existe y puede mejorar el desempeño de la economía, pero para lograr este propósito debemos per-

feccionar el marco institucional en que ésta se desenvuelve, mejorando la calidad de la interacción entre las organizaciones que conforman el Estado y entre éstas y el conjunto de la sociedad, de manera que se generen incentivos que permitan que la acción pública coincida con el bien común. En otras palabras, no se trata de poner exigencias a la actuación del Estado como un ente aislado, sino de superar sus deficiencias modificando el ámbito institucional en el que habita, el cual determina la estructura de incentivos que subyace en la acción pública.

Los nuevos avances en la teoría económica, especialmente en los campos de la teoría de juegos, interacción entre agentes con información incompleta y desarrollo de las instituciones, ofrecen un amplio sustento a las dos primeras proposiciones y abren un espacio bastante interesante para indagar en torno a nuevas formas de complementación entre mercado y Estado en el contexto de la tercera proposición. El desarrollo de la teoría del agente y principal destaca la existencia de información asimétrica y la coexistencia de diferentes intereses como un dilema básico para el logro de una adecuada gestión de las organizaciones complejas. La aplicación de este enfoque a la gestión del Estado nos revela la dificultad que tienen los ciudadanos para utilizar exclusivamente la delegación democrática como forma de contrato con el Estado.

Así, la tercera proposición invita a explorar las condiciones que se deben exigir al funcionamiento de la institucionalidad democrática, para que los ciudadanos tengan la capacidad para monitorear, directa o indirectamente, a sus gobiernos, y complementar la delegación política de la democracia con el monitoreo de la gestión pública. En este nuevo contexto, sostener que las imperfecciones de los mercados se resuelven con la intervención del Estado no es una solución satisfactoria, porque no responde la interrogante fundamental respecto del control del mecanismo de corrección. Es decir, el desafío principal reside en mejorar el funcionamiento de las instituciones de la democracia, para que los ciudadanos restablezcan, en las condiciones de información incompleta y asimétrica, la confianza en el Estado, sobre la base de interacciones sociales que reproduzcan incentivos compatibles con el bien común. Este desafío vincula el desempeño de la economía con la fortaleza de las instituciones, la confianza en el Estado y su mayor eficiencia.

Las modificaciones institucionales que requiere el Estado se relacionan con la interacción entre éste y el resto de los agentes sociales en lo relativo a las características de la información, control, incentivos y recompensas. Enfrentar el problema supone investigar nuevas formas de desarrollo institucional que se requiera aplicar en una democracia política. Para

enfrentar los desafíos institucionales de la modernidad no se trata de ajustar la combinación entre Estado y mercado, forzando un consenso artificial entre un sector privado intransigente y una clase política deseosa de restablecer una base económica para su acción. Tampoco se trata de renunciar a este desafío y limitar el Estado a ciertas reglas de conducta mínimas como señala el liberalismo extremo, que desconfía de la capacidad democrática de la ciudadanía para poder controlar al Estado. Lo que se necesita es profundizar la democracia poniendo en práctica incentivos compatibles con el bien común. De esta manera, los individuos lograrán vigilar lo que sucede en el Estado y recobrar la confianza en él.

No obstante, aun la versión optimista de la tercera proposición debe reconocer sus limitaciones. El perfeccionamiento de las instituciones es un proceso complejo y lento, que depende poco de la voluntad de determinados actores del juego democrático y mucho de la interacción dinámica que se establece entre muchos agentes económicos y políticos. Del mismo modo como las instituciones actuales son el resultado de una evolución de dichas interacciones en el pasado, modificar las instituciones significa alcanzar nuevos equilibrios en estos procesos de interacción, lo cual requiere establecer nuevas rutinas que alteran el equilibrio existente y buscar evolutivamente equilibrios más eficientes.

En este contexto de dificultad es interesante la cuarta proposición, que busca complementar esta función de monitoreo de las acciones públicas a través de las comunidades más directamente envueltas en dichos programas. Las comunidades se definen como grupos que mantienen una interacción durante un período prolongado, lo que genera un incentivo para actuar en forma cooperativa. Se trata de un sistema que reúne información dispersa a un bajo costo. El énfasis de la cuarta proposición no está en las comunidades como unidades productivas independientes, sino como grupos que complementan el monitoreo de las acciones colectivas en que participa, directa o indirectamente, el Estado. Esta labor es especialmente válida en el caso de los servicios descentralizados, como la educación, gestión de barrios, salud, regulación de recursos escasos, en los cuales un monitoreo centralizado es simplemente insuficiente.

Para que cumplan esta función de monitoreo las comunidades deben tener normas que sirvan de pauta para las acciones esperadas por parte de cada uno de los individuos, incluyendo aquellos que representan al Estado. Sin embargo, para asegurar el cumplimiento de esta función es también importante la calidad de las normas implícitas en las relaciones entre los individuos, en cuanto partes integrantes de una comunidad. La propia ar-

monía y confianza de la vida en comunidad es un factor de crecimiento tan importante, que se ha considerado como una nueva fuente de capital, bajo la denominación de capital social (Fukuyama, 1995). En todo caso, el alcance de la cuarta proposición es más limitado. Sólo pretende generar mecanismos de monitoreo en el ámbito local que generen incentivos para mejorar la eficiencia de las acciones públicas. A pesar de lo dicho, no debe pasar inadvertido el hecho de que la expansión y centralización del Estado ha tenido como consecuencia un debilitamiento de la labor de las comunidades, en particular en su capacidad de proveer el monitoreo que se requiere para mantener la eficiencia de las acciones colectivas.

En definitiva, el desafío de mejorar los sistemas de incentivos en la organización de la economía para lograr una gestión estatal eficiente requiere considerar las interacciones entre los distintos agentes sociales y políticos, tanto en el ámbito central como en el local. Este enfoque llevará a cambios en los incentivos de los agentes, los que a su vez se traducirán en acciones más eficientes. Asimismo, la repetición de acciones de naturaleza diferente provocará modificaciones endógenas en las preferencias que pueden conducir a nuevos equilibrios sociales, en los cuales las acciones individuales son más coherentes con el bien común. Éste es el desafío en que se enmarcan los criterios que se presentan en la próxima sección.

III. Criterios para mejorar la eficiencia del Estado

El objetivo de esta sección es identificar algunos criterios que tienen la capacidad de modificar el esquema de incentivos en el cual opera el Estado y, por esta vía, mejorar la eficiencia de su intervención en los asuntos públicos, facilitando el logro del bien común por medio de sus acciones y generando nuevos equilibrios institucionales a través del tiempo. Estos criterios son: transparencia, credibilidad, intervención comunitaria y deliberación.

Los conceptos que se utilizan en este análisis están basados en el modelo de agente-principal, en que la sociedad en su conjunto es el principal y las instituciones del Estado son los diferentes agentes encargados de desarrollar las acciones colectivas. En un Estado democrático existe más de un agente, los cuales interactúan generando un sistema de incentivos que condiciona las conductas de cada uno de ellos. Al mismo tiempo, algunos agentes relevantes pueden estar fuera de la institucionalidad del Estado, como son los partidos políticos, centros técnicos y académicos, organiza-

ciones comunitarias y asociaciones de intereses particulares. La labor de estas instituciones también influye en la eficiencia de las acciones del Estado, ya que modifican el sistema de incentivos para las decisiones públicas. Los cuatro criterios mencionados tienen efecto en la calidad de la interacción entre los diferentes agentes y entre éstos y el principal. Asimismo, las preferencias que subyacen en las interacciones representan variables endógenas a los equilibrios institucionales que se alcancen en un momento dado del tiempo. La calidad de las interacciones que se desarrollen entre las instituciones dentro y fuera del Estado determina la eficiencia de la sociedad para lograr ciertos objetivos de bien común.

1. Transparencia

En un marco simplificado, la interacción entre la sociedad y las instituciones del Estado se puede asimilar a la relación entre un principal y sus agentes. Este modelo permite analizar cómo el principal (la sociedad) puede diseñar un sistema de compensación e incentivos para que sus agentes (fundamentalmente las instituciones del Estado) actúen siguiendo los intereses del principal. Los agentes están encargados de seleccionar y ejecutar determinadas acciones entre un número de opciones disponibles. Los efectos de estas acciones son recibidos por el principal, el cual tiene la función de definir las reglas del juego del esquema contractual dentro de las cuales deciden los agentes (Stiglitz, 1989).

Las acciones que realizan las instituciones del Estado en la organización de las actividades económicas están normalmente caracterizadas por dos rasgos que tienen gran influencia en su resultado: i) la existencia de información imperfecta y ii) un ambiente incierto. La información imperfecta significa que aspectos relevantes de las acciones llevadas a cabo por las instituciones del Estado no pueden ser observados directamente. El hecho de que exista un ambiente de incertidumbre significa que dicha información tampoco puede ser inferida de manera simple a través de la observación de la realidad. En estas circunstancias se produce un deterioro en el control que la sociedad ejerce sobre las acciones del Estado, lo cual permite que las decisiones de las instituciones públicas puedan distanciarse del bien común.

Así, los problemas en la relación entre el principal y sus agentes surgen cuando la acción o el esfuerzo desplegado por el agente no es directamente observable por el principal, y además hay incertidumbre en

los efectos de las decisiones que adopta el agente¹. Desde el punto de vista del principal, el desempeño es una variable aleatoria que depende tanto de la acción emprendida por el agente como de la modificación de variables exógenas que éste desconoce. Bajo esta circunstancia, el control del esfuerzo se hace muy difícil con el solo refuerzo de la capacidad de observar los resultados.

La situación anterior debilita los sistemas de incentivos en la relación entre el principal y sus agentes, lo cual incrementa el riesgo de que ocurran discrepancias entre los objetivos del agente y los de la sociedad, debido a la falta de información de esta última respecto de las acciones de los primeros. En el análisis económico de la relación agente-principal se distinguen dos distorsiones en los incentivos: riesgo moral y selección adversa. La primera se produce cuando la decisión o esfuerzo que adopta el agente no es observable por parte del principal. El aumento del esfuerzo del agente en beneficio del principal puede reducir su propio bienestar y al mismo tiempo el principal no puede verificar si las acciones que sigue el agente son tan esmeradas como se espera, ya que en el resultado interviene un factor aleatorio². En el esquema simplificado en que el Estado representa al agente, es posible que las agencias estatales manejen información que el público no conoce y que sus acciones sean difíciles de observar. La segunda distorsión se presenta cuando existen distintos tipos de agentes, en los que su propia naturaleza es parte de su información privada. El problema de eficiencia se produce cuando el agente tiene incentivos para ocultar al principal la información respecto a su tipo, con el objeto de obtener algún beneficio de esta información privada.

Desde la perspectiva de la eficiencia en el logro de los objetivos colectivos, la información asimétrica y la incertidumbre facilitan que las decisiones de los agentes gubernamentales no coincidan con los intereses de la comunidad. Esta distorsión tiene mayor relevancia en la medida en que se den insuficiencias institucionales en el sistema democrático, especialmente cuando el sistema democrático es menos transparente. En este contexto, el incremento del nivel de transparencia de la acción de las agen-

¹ Este supuesto es usado con frecuencia en los modelos de agente-principal, estableciéndose que el resultado es función del esfuerzo y una variable exógena aleatoria que no es posible de observar. Sin perjuicio de esto, la estructura básica de esta forma de modelación no requiere de dicho supuesto, siendo suficiente la condición de imposibilidad de observar directa o indirectamente (por ejemplo, vía resultado) el esfuerzo del agente.

² También es posible concebir que el agente maximiza una función objetivo distinta de la que le impone el principal. Lo central es la incapacidad por parte del principal de observar directa o indirectamente la acción del agente.

cias gubernamentales es una vía para corregir la distorsión en los incentivos, en la medida en que incrementa la información disponible por el principal respecto al sentido de las acciones del agente, sus contenidos y resultados. Cuando hay información asimétrica e incertidumbre que impiden conocer el tipo de agente, la mayor transparencia ayuda a superar el problema en la medida en que establece resultados y acciones observables o limita el rango de opciones en las decisiones del agente.

El hecho de que en la realidad existan múltiples agentes y principales que se relacionan entre sí hace que el problema que generan la información imperfecta y la incertidumbre sea muy difícil de resolver de modo eficiente debido al conjunto de intereses en juego (Dixit, 1997). Por esta razón, la sociedad democrática crea varias instancias para lograr un control efectivo de las acciones del gobierno. Específicamente, el Parlamento desempeña la delicada función de supervisar las acciones del Ejecutivo en las democracias modernas. Esta labor es compleja porque el propio Parlamento se constituye en un nuevo agente que, en un contexto de asimetría de información, también puede tener objetivos distintos que los del principal.

Considerando un esquema de dos agentes elegidos por medio del sistema democrático, al Ejecutivo le corresponde llevar a cabo ciertas acciones específicas encaminadas al logro del bien común; y el Parlamento cumple la función de controlar las acciones del Ejecutivo y establecer las reglas del juego (leyes) por las cuales se desarrollan dichas acciones. El principal no puede observar directamente muchas de las acciones del Ejecutivo, ni inferirlas a partir de sus resultados. Asimismo, no logra observar las acciones del Parlamento, entendidas como el esfuerzo por controlar las actividades del Ejecutivo.

Dadas la asimetría de información y la dificultad para observar o inferir sus acciones, tanto el Ejecutivo como el Parlamento tienen cierto espacio para acomodar sus propios objetivos, que incluyen el interés social pero no excluyen los objetivos privados. Por ejemplo, las agencias estatales se pueden ver motivadas a no esforzarse en la búsqueda del bien común y sí a atender un objetivo privado, debido a que el costo de este tipo de acciones se reduce cuando la asimetría de información disminuye la probabilidad de ser observado por el principal. Lo anterior implica que sin una modificación a la estructura de incentivos, cambiando los niveles de transparencia de la gestión estatal por la vía de diseñar contratos más rigurosos, se mantendrá una desalineación entre los intereses del principal (la sociedad) y las dos agencias fundamentales con las que interactúa: el Ejecutivo y el Parlamento.

La transparencia consiste en establecer mecanismos que identifiquen los objetivos y las acciones de las distintas agencias estatales, para efectos de su evaluación por parte de otras instituciones. De este modo se aumenta la comprensión y el control social de las actividades llevadas a cabo por el Estado. En este contexto, la transparencia es una combinación eficaz entre información y control.

La creación de mecanismos que incrementen la transparencia de la gestión pública y la profundización de la democracia como sistema abierto de interacción entre los ciudadanos no son dos fenómenos independientes. De hecho los gobiernos serán transparentes sólo si se dan ciertas condiciones institucionales, las cuales están íntimamente ligadas al desarrollo de una democracia más evolucionada (Przeworsky, 1997). Entre estas condiciones cabe desatacar la necesidad de contar con información e instancias formales de control de la acción del Estado. Ninguno de estos dos componentes de la transparencia puede operar eficientemente por sí solo. Cuando hay información y no se cuenta con instancias responsables de control, se pierde el efecto de mejorar la eficiencia de la acción del Estado y se cae fácilmente en el uso pasional de la información disponible. Cuando no existe la información, no es posible aplicar el control aunque se cuente con las instancias para ello. En este sentido, la información es la condición necesaria para que haya transparencia y el control responsable es la condición suficiente. Cabe destacar que la transparencia, como combinación de información y control, se centra en la interacción de los agentes y el principal, y redefine el marco de incentivos en que los agentes toman sus decisiones.

Respecto de la información, los proyectos estatales deben explicitar sus objetivos, fundamentos de las principales decisiones, costos directos e indirectos, avances de la ejecución de los programas y resultados. Para que este proceso sea efectivo, la información debe ser manejable por parte de la entidad controladora. En este sentido, la proliferación de programas vulnera la viabilidad de una transparencia efectiva.

Si bien en esta área de la transparencia (información) se puede avanzar de manera importante, la mayor dificultad se presenta en la fase del control. La institucionalidad tiene el riesgo de caer en un control inefectivo, pero beneficioso en el corto plazo para quien lo realiza. Si éste es el caso, los organismos del Ejecutivo tenderán a reducir la entrega de información. Es decir, la relación entre información y control puede tomar fácilmente la forma del dilema del prisionero, en que la estrategia dominante para la institución controladora es utilizar la información que recibe con una visión de beneficios de corto plazo.

Caso 1			Caso 2		
Incentivos equivocados para el control			Incentivos adecuados para el control		
Parlamento	Ejecutivo		Parlamento	Ejecutivo	
	Información	Reserva		Información	Reserva
Control eficaz	2 (2) 1	-2 (1) 0	Control eficaz	2 (2) 2	-2 (1) 0
Control improductivo	-2 (1) 2	0 (0) 1	Control improductivo	-2 (1) 1	0 (0) 1

El análisis anterior se puede representar con un juego simple que tiene tres participantes, uno de los cuales (la sociedad) asume un papel pasivo aunque recibe las consecuencias del equilibrio que alcancen los dos agentes activos: el Ejecutivo y el Parlamento. El beneficio que recibe el Ejecutivo se representa en el extremo superior de cada combinación de estrategias, el beneficio del Parlamento aparece en el extremo inferior y el beneficio para la sociedad se presenta en la posición intermedia. En este ejemplo el Ejecutivo se beneficia de la entrega de información sólo cuando enfrenta un control responsable. A su vez, en el caso 1 el Parlamento tiene el incentivo para realizar un control poco productivo, independientemente de si exista amplia o escasa información. El equilibrio en esta situación se alcanza cuando el Ejecutivo entrega escasa información y el Parlamento hace un control improductivo; en cambio la solución eficiente para la sociedad es precisamente la contraria: amplia información y control responsable³.

En el caso 2 bastaría generar las condiciones para la existencia de un control eficaz por parte del Parlamento, de modo de producir un incentivo para que el Ejecutivo entregue amplia información. Es decir, en el referido contexto, la transparencia de la acción del Estado depende críticamente de la calidad del control sobre sus acciones. Tal como se señaló, distinta es la situación en el caso 1, donde una vez que el Ejecutivo entrega amplia

³ Nótese que en el caso 1 el único equilibrio de Nash está representado por el cuarto cuadrante (control improductivo, reserva). Sin embargo, en el caso 2 existen dos equilibrios de Nash, en el primer y cuarto cuadrante. Que se alcance el más beneficioso socialmente dependerá de las condiciones iniciales y de la trayectoria hacia el equilibrio.

información, el Parlamento caerá en un control improductivo, aunque socialmente no sea la opción más deseable.

El ejemplo anterior no permite analizar los determinantes de la calidad del control del Parlamento, la que estará influida por la interacción con otras instituciones. Probablemente un sistema de partidos políticos más polarizado o la ausencia de instancias técnicas independientes en la sociedad hará menos productiva la función del Parlamento. Lo relevante en este ejemplo es que el equilibrio depende de la calidad de la interacción entre muchas instituciones, especial pero no exclusivamente dentro del Estado.

Para apoyar los mecanismos de control más eficientes es importante separar esta función en al menos tres dimensiones: i) control interno de gestión; ii) control técnico externo, y iii) control político. El control de gestión interno se produce dentro del Ejecutivo. Existen varios instrumentos que pueden operar con eficiencia en este nivel, entre los cuales está la elaboración de un sistema de metas ministeriales para el seguimiento de las acciones públicas y establecer directorios responsables del control de gestión interno en los principales programas públicos. Un buen ejemplo de este tipo de medidas puede encontrarse en la aplicación sistemática de indicadores de desempeño dentro del sector público (Marcel, 1998). La experiencia de Nueva Zelandia de establecer criterios claros de logro (observables) para los distintos organismos públicos y directores ejecutivos por un período limitado, para llevar a cabo ciertos proyectos gubernamentales, son formas que permiten una mayor transparencia en la gestión del Estado (Scott, 1996).

El control técnico externo se puede alcanzar permitiendo que las acciones del Estado sean objeto de una opinión técnica independiente. En la medida en que se realiza en forma sistemática este tipo de control a través del tiempo, las diferentes opiniones especializadas generarán un marco útil para el seguimiento y evaluación de la acción del Estado. En cambio, cuando la evaluación técnica externa es esporádica, su efecto será débil.

La tercera dimensión es la del control político, cuya responsabilidad recae en el Parlamento. Este control será más eficiente si existen el control de gestión interno y el técnico externo, ya que ambos proveen información para apoyar el control político. A su vez, el control técnico externo se puede realizar como una iniciativa del Ejecutivo o del Parlamento. De este modo la sociedad se asegurará de que los costos y beneficios, sean directos o indirectos, en todas las propuestas de gasto público se harán explícitos, creando condiciones de seguimiento y evaluación que permitan apoyar las acciones eficientes y modificar o eliminar los programas que cumplieron su objetivo o cuyos resultados no sean satisfactorios. Es decir, la transparencia

impide la proliferación de malos programas a costa de buenos programas o la utilización de recursos que podrían ahorrarse, asegurando que en las discusiones de gasto concurren y hagan oír su voz todos los intereses afectados, y no sólo los inmediatamente beneficiados.

Sin perjuicio de los beneficios de estas iniciativas, la aplicación de la teoría de agente principal al caso de las instituciones públicas en una sociedad democrática presenta dificultades que se deben considerar. Primero, el alto costo de especificar relaciones complejas y la imposibilidad, en la mayoría de los casos, de recurrir a contratos para regular la relación entre agente y principal. Siempre estará la ventaja de los contratos simples, que no pueden captar toda la complejidad de la relación. Segundo, al analizar el comportamiento de un agente en una sociedad democrática descentralizada no habrá una sola opinión, sino más bien una variedad de opiniones y evaluaciones, que pueden no ser siempre suficientemente objetivas. Tercero, tampoco existirá un control completo del sistema de incentivos por parte del principal, en especial en el caso del servicio público en que los incentivos no son sólo pecuniarios.

Aunque estas dificultades no son evitables, es posible enfrentar caso a caso las modificaciones institucionales requeridas para permitir una mayor transparencia de la gestión estatal. Los criterios básicos serán siempre los mismos: información y control. A partir de ellos se generan otras rutinas encaminadas a modificar la interacción, en términos de incentivos, entre los diversos agentes y el principal.

2. Credibilidad

La intervención del Estado en la organización de actividades económicas se realiza en interacción con otras instituciones, motivo por el cual es muy relevante analizar, desde distintos puntos de vista, la naturaleza de esta interacción que define la posibilidad de una gestión eficiente por parte del Estado. En la sección anterior se analizaron los problemas que surgen en esta interacción, asociados a la incertidumbre e información asimétrica, cuyas vías de solución se centraron en el incremento de los grados de transparencia de la actividad estatal. En la presente sección se introduce la dimensión temporal en la interacción entre el Estado y los privados (el agente y el principal, respectivamente), la cual permite analizar los problemas de eficiencia que esto trae consigo y los incentivos para modificar las conductas.

Los problemas que aparecen cuando se incorpora el efecto del tiempo son: i) la función objetivo y las acciones del Estado pueden cambiar en

el tiempo, conforme se alteran los incentivos que acompañan dichas acciones; ii) las decisiones privadas tienen un componente de irreversibilidad, lo que puede ser internalizado en las acciones del Estado; iii) los agentes económicos aprenden de los cambios en la conducta del Estado, por lo que sus propias decisiones incorporan la expectativa de que ocurran dichos cambios.

Hay varias razones para que el Estado modifique los objetivos de sus acciones, pero la más relevante es que los incentivos que enfrentan las autoridades políticas varían en el tiempo y su horizonte de cálculo está más bien concentrado en el corto plazo. En el proceso democrático los gobiernos tienen un mandato por un período fijo, lo que es muy importante para obtener los beneficios de la alternancia en el poder. Sin embargo, esta necesaria segmentación temporal del proceso democrático tiene consecuencias negativas. Con la expectativa de alternancia, los gobiernos democráticos tienen menos incentivos para desarrollar políticas cuyos resultados serán observados más allá del período de la próxima elección. Por esta razón, hay riesgo de adoptar decisiones basadas en visiones de corto plazo, de postergar la solución de los problemas durante un período más allá del conveniente, o de actuar de modo oportunista para obtener beneficios del ciclo político. Los efectos del llamado ciclo político no sólo se presentan en los períodos cercanos a una elección, sino que también pueden operar cuando ocurren cambios en las percepciones de la opinión pública que el gobierno desea atender y que llevan a un cambio de objetivos estatales en función del ciclo político⁴. Estos elementos generan incentivos sistemáticos para un cambio en la conducta de las agencias del Estado.

Por su parte, muchas de las decisiones de trabajo, producción e inversión de los agentes privados, que dependen de la acción del Estado, son difíciles de revertir. Este hecho también puede alterar los incentivos como consecuencia de la conducta del Estado, por cuanto en determinadas condiciones se pueden lograr beneficios de corto plazo derivados de un cambio en las reglas del juego que no tiene consecuencias negativas inmediatas en las acciones privadas, ya que ellas corresponden a decisiones adoptadas en el pasado. En estas condiciones se puede llegar a aplicar acciones que no están en línea con el bien común, sino con ventajas transitorias de corto plazo.

⁴ El enfoque de la 'nueva economía política' ha adquirido una importancia gravitante en la literatura económica de los últimos años. A partir de éste, se ha analizado el comportamiento del ciclo económico como producto de decisiones políticas oportunistas (Alesina, 1988 y 1992, Cukierman, Hercowitz y Liederman, 1992).

En esta interacción entre la conducta del Estado y de los privados se da un proceso de aprendizaje, en que los agentes privados incorporan en sus decisiones los riesgos que representa un cambio en la acción del Estado. Es decir, cuando no existe suficiente certeza de la conducta del Estado se produce una incertidumbre que proviene de la información imperfecta y no de factores exógenos. Así, los agentes privados incorporan en su conducta la expectativa ante los cambios futuros en las acciones del Estado. Bajo estas circunstancias los privados anticipan el comportamiento cambiante del Estado, tomando decisiones ineficientes desde el punto de vista social.

Con ello las decisiones de los agentes privados también se apartarán del bien común y se caerá en soluciones ineficientes para los problemas económicos de la sociedad. Es decir, el logro del bien común depende de la combinación de las acciones de ambos tipos de actores. Conceptualmente, la ineficiencia se produce cuando las acciones de las agencias estatales no son coherentes en el tiempo y los agentes privados incorporan en su análisis esta incertidumbre, de modo que sus acciones se distancian del óptimo social por el intento de anticipar la conducta errática del Estado. Es importante destacar que lo que hace que una organización económica se distancie del bien colectivo es el hecho de que las decisiones privadas anticipen la variación de las acciones estatales, además del efecto directo que pueden tener esas acciones estatales variables no coherentes con el bien común.

Esta diferencia entre lo socialmente deseable y la conducta efectiva se puede manifestar en diferentes áreas de la acción del Estado, especialmente cuando los beneficios y los costos de dichas acciones ocurren en tiempos diferentes y cuando se da algún grado de irreversibilidad en las decisiones privadas. Un caso ampliamente analizado en la literatura académica se presenta en la política monetaria. Una política expansiva incentiva la actividad económica y el empleo, lo que genera prosperidad en el corto plazo. Sin embargo, luego de un tiempo los aumentos en los precios anularán estos beneficios y se hará evidente el costo que representa una inflación más elevada para el crecimiento de largo plazo. De hecho, uno de los debates más importantes sobre la dimensión temporal de las decisiones de los gobiernos se produjo a fines de los años 60, luego que Milton Friedman propusiera que los gobiernos adoptasen reglas fijas (tal como una tasa constante de crecimiento de la cantidad de dinero) en vez de adaptar las políticas a las condiciones económicas de cada período. El argumento que respalda esta propuesta fue que los gobiernos carecen del conocimiento e información necesarios para aplicar una política discrecional exitosa. Ade-

más, aun si tuviesen tal conocimiento, existirían dudas de la capacidad efectiva de aplicar una política discrecional, ya que el resultado de la política monetaria tiene rezagos variables.

Esta discusión entre reglas y discrecionalidad adquirió un nuevo impulso con el artículo de Kydland y Prescott (1977) en que se sostiene que el problema central para las políticas públicas es su credibilidad. De acuerdo con estos autores, las reglas fijas son preferibles porque aumentan la credibilidad de los agentes en las políticas, mientras que la discrecionalidad conduce a “inconsistencia temporal”. Ésta ocurre cuando una política que es óptima en un determinado momento, deja de serlo luego que ha transcurrido cierto lapso de tiempo. En estas condiciones, sin un compromiso firme y creíble de la autoridad de mantener la política original, los gobiernos podrían utilizar su discrecionalidad para acomodar su decisión cuando aparezca una opción mejor. El problema será mayor cuando los agentes económicos anticipen cuál será el comportamiento de la autoridad, impidiendo que se alcancen los objetivos de sus políticas.

Los elementos del debate anterior se basan en la experiencia de la política monetaria. Sin embargo, los mismos conceptos se pueden aplicar a otros ámbitos que tienen rasgos similares. Éste es el caso, entre otros, de la administración de los recursos naturales, televisión pública y regulación de monopolios naturales. En estos casos hay decisiones que pueden generar un beneficio transitorio cuyos costos serán percibidos por la sociedad sólo en el largo plazo.

En el diseño de un sistema adecuado de incentivos para la acción del Estado es muy relevante diferenciar entre la incertidumbre que emana de perturbaciones en variables que están fuera del control de la autoridad y la incertidumbre que proviene de cambios en los objetivos de la acción del Estado. La primera es el fundamento de la discreción en la aplicación de las políticas públicas, mientras la segunda sirve de base para el argumento a favor de reglas fijas.

Cuando cambian las condiciones externas, las agencias gubernamentales deben tener la capacidad de ajustar sus políticas a las nuevas circunstancias exógenas. En este contexto el cambio normativo es positivo para todos los agentes económicos, motivo por el cual no se produce un deterioro en la eficiencia económica. Es decir, cuando el cambio en la acción del Estado responde a variaciones exógenas a la economía, no se presentan problemas de organización de la actividad económica, aunque a menudo sea necesario convencer a los agentes económicos y a la ciudadanía de que las nuevas medidas son las más adecuadas en las nuevas condiciones.

En los casos en que las variables exógenas que influyen en una determinada actividad son razonablemente estables es posible el establecimiento de reglas fijas o con un limitado grado de discrecionalidad. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones se presentan cambios permanentes en las condiciones externas a la acción estatal, por lo cual es necesario que el gobierno tenga la flexibilidad para actuar dentro de ciertos parámetros legales y constitucionales, para poder ajustarse a las nuevas circunstancias. De allí que la solución propuesta por Kydland y Prescott de fijar reglas para el funcionamiento de las instituciones del Estado se puede aplicar en muy pocos campos de la acción pública. En otras palabras, la discrecionalidad es muchas veces inevitable por la naturaleza de los problemas que debe enfrentar la autoridad en la economía moderna.

Sin embargo, en la práctica es muy difícil distinguir entre ambos tipos de variaciones, por lo que los agentes económicos no tienen acceso a conocer si un determinado cambio en la acción del Estado responde a un cambio en una variable exógena o a una modificación de su función objetivo. Es decir, desde el punto de vista empírico no es evidente cuándo requieren de cambios las condiciones ni cuáles son las medidas óptimas a aplicar.

En este contexto, ambas soluciones: amplia flexibilidad para las agencias del Estado y reglas rígidas, adolecen de notorias insuficiencias. Por esta razón se hace necesario crear condiciones en que la flexibilidad opere con los resguardos que reduzcan la probabilidad de que la acción del Estado se distancie del bien común. Se trata de diseñar esquemas institucionales que permitan desincentivar conductas temporalmente cambiantes. Sin un cambio en la estructura de los incentivos que acompañan a las acciones públicas, se torna muy difícil lograr conductas más predecibles por parte del Estado.

Se produce una modificación en el esquema de incentivos cuando los agentes privados son capaces de anticipar los cambios en las acciones del Estado, los cuales se basan sólo en alteraciones en las variables exógenas que determinan dichas acciones. En estas condiciones la acción pública tiene credibilidad en los agentes del sector privado. La credibilidad es la condición para que exista flexibilidad y al mismo tiempo sea posible impedir que las políticas se aparten del bien común. A su vez, esta solución conduce a que las decisiones privadas también coincidan con el interés social. Es decir, restablecer las condiciones que permitan alcanzar la eficiencia en la organización de la economía supone una acción estatal no oportunista, que se refleja en una inversión efectiva en credibilidad.

Dada la racionalidad básica de los agentes económicos, cualquier intento por superar los problemas de credibilidad en la gestión de las agencias del Estado debe enfrentar el desafío de acotar aquellos incentivos que favorecen la modificación oportunista de las normas establecidas. Es decir, el Estado fijará compromisos creíbles en la medida en que no existan incentivos para su violación, lo cual no proviene de una declaración de principios sino de una modificación de las condiciones institucionales en las cuales los agentes llevan a cabo sus decisiones. Nuevamente, para el logro de una gestión estatal eficiente, el énfasis debe estar en la estructura de incentivos que afecta la interacción entre el Estado y los demás agentes económicos (entre el agente-Estado, el principal y otros agentes), y con ello en el equilibrio dinámico, en términos de preferencias y hábitos en que se lleva a cabo dicha gestión.

Una manera de desincentivar una determinada actitud de un agente estatal racional es eliminar la posibilidad de que pueda llevarla a cabo, modificando el marco legal o normativo que regula las acciones del Estado, por ejemplo, estableciendo límites constitucionales a determinadas acciones. Sin embargo, como se ha señalado, limitar el rango de opciones disponibles no es recomendable cuando hay variaciones en el contexto externo de la economía. Es decir, en la medida en que se requiera discrecionalidad debido a la variabilidad en las condiciones que se enfrentan, no será razonable la imposición de reglas poco flexibles.

Otra forma, que parece más relevante por su aplicabilidad, es disminuir los incentivos para que se ejecuten las acciones que se desea evitar, lo cual supone intervenir en el arreglo institucional que sirve de base para las decisiones públicas, incluyendo el horizonte de tiempo que se considere relevante para evaluar estas acciones. Es decir, cuando la discrecionalidad sea necesaria se deben buscar mecanismos institucionales que impidan la emergencia de cambios en la función objetivo de las agencias estatales. Dichos mecanismos pueden consistir en ampliar el horizonte temporal que enfrentan los agentes, de modo que incluyan en la evaluación de sus decisiones el efecto que éstas puedan tener en la reputación y credibilidad del agente. También se puede considerar la separación de ciertas funciones entre distintas agencias, que limiten el beneficio esperado de realizar acciones que no concuerden con el bien común.

Volviendo al ejemplo de la política monetaria, los desarrollos de la teoría económica y la experiencia inflacionaria en la década de 1970 y 1980 han llevado a un creciente acuerdo en la prioridad de mantener la estabilidad de precios como el principal objetivo para los bancos centrales (Massad, 1998). Desde el punto de vista académico se ha reconocido que

no es posible obtener beneficios permanentes en la actividad económica y en el empleo a través de las políticas de demanda agregada, las que sí pueden generar efectos duraderos en la inflación. A su vez, se ha tendido a reconocer los costos que tiene la inflación para el funcionamiento de la economía. Desde la perspectiva de la experiencia también se ha adquirido clara conciencia de la influencia que tiene la política monetaria en la inflación. De este modo, existe el riesgo de que una política basada en objetivos de corto plazo conduzca a la economía hacia una situación en que se alcancen beneficios reales transitorios a cambio de un costo más permanente en términos de inflación (Marshall, 1999).

En estas condiciones se ha tendido a buscar mecanismos institucionales que permitan reducir los riesgos que significa conducir la política monetaria con objetivos de corto plazo, los que se traducen a la larga en una mayor inflación. Dentro de tales mecanismos el más importante es la delegación de la política monetaria a un banco central autónomo, concepto que incorpora los criterios de transparencia entre el organismo que recibe la función de conducir la política monetaria y la sociedad.

La autonomía de los bancos centrales es un arreglo institucional que establece un horizonte de mediano plazo en la aplicación de la política monetaria y fortalece la credibilidad en la aplicación de una política coherente con dichos objetivos. Desde un punto de vista teórico, existen dos argumentos que permiten relacionar el grado de independencia de un banco central con un mejor y más eficiente manejo de la política monetaria. Ambos se basan en que la independencia puede aliviar el problema de la inconsistencia temporal. La primera solución teórica es designar un consejo del banco central que tenga una mayor aversión a la inflación que el votante medio. Esta mayor aversión a la inflación actuará como un contrapeso a los incentivos de utilizar la política monetaria para alcanzar objetivos de corto plazo. La segunda solución consiste en que la independencia del banco central permite establecer un contrato con la sociedad (explícito o implícito) de mantener la inflación dentro de rangos aceptables. En la medida en que este contrato entregue los incentivos correctos a las autoridades del banco central se evitará el riesgo de la inconsistencia (Massad, 1998).

3. Intervención comunitaria

En las sociedades democráticas modernas, el funcionamiento de la economía no es independiente de los procesos políticos que ocurren en el conjunto de la sociedad, ya que éstos influyen en el funcionamiento de las

instituciones. En el contexto de los temas tratados en el presente artículo, los sistemas de incentivos que una democracia desarrolle en el ámbito de las interacciones entre sus instituciones y agentes económicos determinan las condiciones de transparencia y credibilidad de la gestión estatal, las que a su vez afectan el grado de eficiencia de dicha acción, y con ello el desempeño de la economía.

Incrementar la transparencia de la gestión estatal es una solución cuando permite remediar la asimetría de información y aumentar la capacidad para observar las acciones de los agentes estatales. Sin embargo, existen situaciones en que dichas acciones son cuantitativamente numerosas y están dirigidas a grupos específicos de la sociedad, motivo por el cual el solo establecimiento de mayor transparencia a un nivel agregado no representa una opción eficaz para el logro del objetivo de alinear la acción pública con el bien común.

En estas condiciones adquiere relevancia la dimensión comunitaria del principal. Es decir, se establece una relación agente-principal entre el grupo específico de la comunidad al que están dirigidas las políticas (el principal) y la agencia encargada de aplicar las políticas (el agente). La calidad del seguimiento de la acción del agente tiene el carácter de bien público, y la falta de información por parte del principal sobre las conductas del agente lleva, por la vía de los incentivos, a un distanciamiento entre los objetivos perseguidos por el agente y los establecidos por el principal. El solo incremento de la transparencia no es una solución eficaz debido a la concurrencia de dos hechos: por un lado, es imposible que un organismo centralizado, como el Parlamento, encargado de establecer estructuras contractuales que posibiliten la transparencia, pueda contar con la información específica requerida para evaluar políticas en una dimensión local; y por otro, el número de dichas acciones es tan extenso que, aunque se contara con la información específica, haría imposible que el organismo controlador se relacione con cada una de las agencias estatales locales para establecer eficientemente los niveles de logro de los objetivos propuestos.

Existen dos mecanismos mediante los cuales los integrantes de las comunidades pueden enfrentar la debilidad institucional descrita, de modo que sea posible, desde el punto de vista de los incentivos, una acción estatal más eficiente: por una parte, pueden intervenir activamente en los procesos que los afectan, estableciendo sus puntos de vista sobre la acción pública; y por otro, pueden elegir individualmente entre diversas comunidades, cada una de las cuales tiene asociada una acción pública específica, estableciendo de este modo su aprobación o desaprobación con los resultados observados. Estas dos opciones básicas constituyen lo que, en un contexto de

análisis similar, Hirschman (1970) denomina la opción política y económica básica de los individuos pertenecientes a una comunidad: “levantar la voz” o castigar abandonando el mercado.

Los individuos pueden preferir cualquiera de estas opciones en función de los beneficios y costos esperados de cada una de ellas. A su vez, los costos dependen de los arreglos institucionales sobre movilidad de los individuos entre comunidades y las expectativas de acceder a una acción pública de mayor calidad. Por ejemplo, si un determinado establecimiento de la educación primaria no satisface las expectativas de los padres, éstos tienen la opción de elegir otro establecimiento para la educación de sus hijos o de participar activamente dentro del establecimiento con el objeto de mejorar la calidad de la educación.

Si bien mantener ambas opciones es deseable desde el punto de vista de la eficiencia de las acciones públicas, ello no es siempre posible. En algunos casos la acción pública tiene el carácter de monopolio local, lo que impide la opción de salida. En otros casos, aun cuando el cambio entre comunidades sea posible, la información disponible no permite una adecuada evaluación del costo y beneficio de esta conducta, lo que debilita el incentivo para mejorar las acciones públicas por la vía de la competencia. Una solución para esta dificultad es mejorar el monitoreo de la calidad de cada una de las acciones públicas, de modo que los individuos puedan adoptar una decisión más informada y aportar sus puntos de vista al proveedor del bien colectivo.

Del mismo modo como fue señalado en el análisis sobre transparencia, la información es una condición necesaria, pero no suficiente. Incrementar la información disponible permite a la comunidad adoptar mejor la decisión de permanecer o salir de la comunidad que recibe el bien colectivo, pero no permite mejorar el monitoreo de dicha acción cuando la opción de salida tiene limitaciones. Incluso la propia complejidad de la información y su incertidumbre constituye un obstáculo para el eficiente funcionamiento de la opción de salida.

Estas razones llevan a considerar más seriamente la intervención comunitaria del tipo ‘alzar la voz’. Se trata de incorporar los puntos de vista del principal como un incentivo para la conducta del agente. Ello requiere la participación de las personas en el seguimiento de las acciones colectivas. Pero esta opción tampoco está exenta de dificultades. En particular, el seguimiento tiene el carácter de bien público y representa un costo para todos aquellos que participan en él. Por esta razón, al interior del principal (los miembros de la comunidad) se producirá un problema de *free-rider* que es necesario enfrentar. Cada miembro de la comunidad se

enfrenta a la decisión de cuánto esfuerzo dedicar al proceso de seguimiento que permite disminuir las asimetrías de información. Siempre está la opción de dejar que otros miembros de la comunidad realicen este trabajo, sin dejar de obtener el beneficio del seguimiento. El fenómeno del *free-rider* se produce cuando, ante la presencia de un bien público, ningún individuo desea pagar el costo de proveer un servicio del cual toda la comunidad recibirá beneficios, y esperan que otro miembro incurra en el costo. Es decir, la intervención comunitaria en el seguimiento de las acciones públicas tiene las características de bien público, ya que el costo de dichas acciones es privado, pero su beneficio es obtenido por todos los miembros de la comunidad.

La presencia del fenómeno *free-rider* hace necesario enfrentar el problema de incentivos de los miembros de la comunidad para cooperar en la labor de seguimiento de las acciones colectivas, superando el incentivo de dejar que otros lleven a cabo las acciones necesarias. Si no se generan esfuerzos específicos por parte de los miembros de la comunidad con el objeto de superar esta dificultad, la desalineación entre las acciones públicas y el bien común terminará perjudicando la eficiencia en la gestión estatal. La manera privilegiada para enfrentar este problema es buscar mecanismos que incentiven una mayor intervención comunitaria en forma voluntaria, a pesar de las dificultades que presenta esta opción.

Investigaciones recientes en el campo de la psicología social muestran que la contribución de los individuos a iniciativas colectivas depende del grado de identificación de cada miembro con el grupo (comunidad) y de la percepción subjetiva de la eficacia de la acción individual, donde ambos efectos se refuerzan mutuamente. Si bien las dos variables se encuentran con mayor frecuencia en grupos pequeños, se trata de motivaciones que requieren ser educadas en la población para producir la cooperación necesaria para resolver con eficiencia los dilemas sociales en el ámbito local (De Cremer y van Vugt, 1998).

Coherentes con esta visión, las experiencias de cooperación en comunidades pequeñas son amplias, entre las que se pueden encontrar tanto ejemplos exitosos como negativos. Más allá de intentar una evaluación genérica de experiencias de esta naturaleza, es evidente que dichas organizaciones surgen exitosamente en determinadas circunstancias y ayudan a superar muchos problemas comunitarios (Hirschman, 1986).

Estos comentarios permiten sostener que la intervención comunitaria en la provisión de un servicio colectivo, como es el seguimiento de las acciones públicas locales, es más compleja que como se planteó en el modelo de *free-rider*, en el cual casi inevitablemente se alcanza un equili-

brio de ausencia de cooperación. Además, se debe incorporar el hecho de que las actuales tecnologías de información permiten diseñar mecanismos para reducir el esfuerzo (tiempo) que cada miembro debe asignar a la producción del servicio colectivo. Es decir, existen espacios para ser más optimistas respecto del papel que puede tener la intervención comunitaria en la mejora de la eficiencia de la acción pública. Cuando se logran las motivaciones e incentivos apropiados disminuye la tendencia a actuar como *free-rider*, lo que a su vez permite que una comunidad que se organiza represente sus intereses en los procesos de toma de decisiones.

Las motivaciones necesarias para la cooperación de una comunidad tienen un componente endógeno, que depende de las experiencias pasadas de cooperación (tradicición). Por esta razón, la intervención comunitaria debe considerarse como un mecanismo de aplicación gradual, cuyos efectos más importantes sólo se manifestarán en el mediano o largo plazo. En este caso, la propia dinámica de la cooperación evita las conductas no cooperativas.

De la forma descrita, la intervención comunitaria puede resolver el problema del *free-rider* y, de este modo, superar la ineficiencia en la acción pública originada en la falta de control y comprensión de las acciones estatales por parte de las comunidades específicas hacia las cuales están focalizadas dichas acciones.

El énfasis otorgado en esta sección a la intervención comunitaria no pretende debilitar la opción de salida, que también ofrece un incentivo para mejorar la eficiencia de la acción pública, sino sólo reconocer la necesidad de complementar ambos mecanismos para fortalecer el sistema de incentivos, ya que cada uno tiene limitaciones. La ventaja de la opción de salida es que tiene un carácter netamente privado, motivo por el cual no involucra un problema de incentivos para coordinar acciones (como en la presencia de un bien público que induce a actuar como *free-rider*). La amenaza de salirse de la comunidad también puede corregir la ineficiencia provocada por la desalineación entre los objetivos públicos y privados originada en las asimetrías de información entre el agente y el principal. Sin embargo, para que esto sea efectivo debe existir un diseño institucional en el que la salida de los miembros de una comunidad (localidad, establecimiento educacional, servicio de salud) provoque un costo a los agentes encargados de llevar a cabo la política pública en el ámbito local.

Conceptualmente la opción de salida es eficaz para incentivar conductas eficientes del agente cuando se crea un mercado en que los miembros de las comunidades (el principal) pueden elegir entre distintas alternativas. Por su parte, la mayor intervención comunitaria será el me-

canismo privilegiado para lograr una eficiente gestión estatal, cuando no existe la posibilidad institucional de crear mercado, dadas las características del servicio que se está entregando. Sin perjuicio de lo anterior, la intervención de la comunidad es una forma complementaria de lograr eficiencia cuando haya ciertas alternativas imperfectas de salida. La intervención comunitaria es un mecanismo que fortalece la interacción entre los miembros de una comunidad y entre éstos y los encargados de producir el bien o servicio público, fortaleciendo los incentivos que inducen a acciones gubernamentales eficientes.

4. Deliberación

Como se ha señalado en las secciones anteriores, la calidad y eficiencia de las intervenciones del Estado dependen de sus interacciones con el resto de la sociedad (el agente y el principal), las cuales definen el marco de incentivos en que se desenvuelven dichas intervenciones. Un aspecto central de esta interacción es el intercambio de información o comunicación entre la sociedad y los organismos del Estado. En términos generales, en cualquier decisión pública intervienen tres elementos: i) debe existir un propósito o función objetivo bien definido y comprendido; ii) cada organización tiene un conjunto de conocimientos que conforman las opciones relevantes para las decisiones y que incluye las conductas esperadas y consecuencias de cada una de las opciones, y iii) hay una capacidad de decisión para elegir entre las opciones disponibles e informar a la sociedad de esta decisión. En todos estos elementos hay un intercambio de información entre el Estado y la sociedad que influye en la eficiencia de la decisión.

En esta sección se analizan las dificultades que tienen las instituciones del Estado para aprovechar la comunicación con la sociedad en beneficio de la eficiencia de sus acciones. Específicamente, se analizan los incentivos del Estado para buscar nuevos conocimientos en las organizaciones técnicas que están fuera del Estado y aprovecharlos para mejorar la calidad de sus acciones.

La búsqueda de nuevos conocimientos es un ingrediente cada vez más importante en las organizaciones modernas, incluyendo a las empresas privadas e instituciones públicas. De esta manera, la eficiencia de las instituciones es muy sensible a los procesos de incorporación de nuevos conocimientos. Naturalmente, se trata de un campo en el cual tienen enorme importancia la capacitación y el reclutamiento de los recursos humanos, así

como la organización interna de las instituciones. Sin embargo, también es muy importante la capacidad de buscar en forma sistemática conocimientos fuera de los contornos de la organización.

Utilizando el esquema de la teoría de búsqueda, una institución que se encuentra realizando un programa que tiene un propósito determinado debe optar entre mantener dicho programa en el tiempo o buscar nuevas opciones para alcanzar su objetivo. La decisión óptima debe estar basada en la comparación del beneficio social neto de cada una de estas dos estrategias. Si el beneficio esperado de buscar nuevas formas de intervención es mayor, sería un error para la organización seguir la estrategia de mantener el programa vigente. Desde el punto de vista social, la decisión óptima de buscar nuevas opciones depende de dos factores: i) la probabilidad de encontrar conocimientos que permitan mejorar la eficiencia de la acción en curso, y ii) el costo de los recursos que se destinan a la búsqueda.

Respecto a la probabilidad de encontrar nuevos conocimientos relevantes fuera de los contornos de la organización estatal se debe reconocer que existe un conocimiento que se genera en los avances del mundo técnico y académico, tanto por los adelantos científicos como por la sistematización de las experiencias de acciones públicas similares. En general, basta un aumento en la dispersión de los resultados posibles de la búsqueda, manteniendo constante su valor promedio, para que la búsqueda sea más valiosa. Esto se debe a que lo que realmente interesa es el conocimiento que permita introducir mejoras en los programas. Por otra parte, los recursos que se destinan a la búsqueda son una variable de decisión de la organización pública y reflejan la estrategia seleccionada.

Sin embargo, la búsqueda también puede tener costos o beneficios privados que pueden distorsionar la decisión óptima. Hay dos razones por las cuales los agentes del Estado pueden desear reducir la intensidad de la búsqueda. En primer lugar, en un ambiente de información imperfecta, la búsqueda puede ser interpretada como una señal del grado de satisfacción que tiene la institución con sus propias políticas, lo que podría conducir a cuestionar la calidad de las decisiones adoptadas en el pasado. Este temor restringe las acciones de búsqueda y genera estancamiento e inercia en los programas públicos. Nadie desea asumir el eventual costo que pueda implicar tanto el reconocimiento de que no se conoce la solución de un determinado problema, como el hecho de que se pudiesen estar llevando a cabo acciones incorrectas desde la perspectiva social.

En segundo lugar, en una analogía con desarrollos recientes en macroeconomía (Caballero y Hammour, 1996), se puede postular que los factores que intervienen en los procesos productivos de bienes colectivos ge-

neran un grado de especificidad entre sí, lo que significa que quienes participan en un determinado programa incrementan su capital humano al adquirir ciertas habilidades particulares que no son aplicables a cualquier programa alternativo. En este sentido el trabajador tiene un capital humano que es específico a los programas y rutinas que aplica, de modo que si los deja de aplicar tiene una pérdida en su capital humano, proporcional a la diferencia entre los nuevos y viejos programas. Por esta razón el beneficio social y el beneficio privado que se esperan de la búsqueda pueden ser diferentes, ya que el resultado de la búsqueda puede generar información que puede no ser conveniente para los trabajadores que tienen habilidades específicas asociadas a los programas vigentes. Ésta es una razón adicional por la cual no se produce en forma natural un proceso de innovación óptimo en el sector público.

En términos más generales, en condiciones de incertidumbre e información incompleta y asimétrica, la información y experiencia en determinados programas crea rentas que son valiosas para los individuos que las poseen (Stiglitz, 1998). El resultado de estos problemas será reducir la intensidad de la acción de búsqueda y retrasar la identificación de nuevas soluciones a los problemas colectivos. En un ambiente de incertidumbre e información incompleta y asimétrica, aumentan las dificultades para aprovechar el intercambio de información entre el Estado y la sociedad como un mecanismo que apoya la eficiencia de la acción pública. El criterio que se debe seguir consiste en aplicar sistemas de comunicación que permitan aumentar la eficiencia de los programas.

Dos mecanismos para enfrentar las falencias anteriores son transparencia y deliberación. El primero está orientado a corregir el incentivo para compartir información privada en la acción pública y sus elementos relevantes fueron analizados en una sección anterior. El segundo pretende ampliar la calidad de los conocimientos que se pueden obtener a través de las acciones de búsqueda y mejorar la comprensión de la sociedad en las acciones del Estado. Se trata de un instrumento que posibilite conocer nuevas alternativas, elegir soluciones que equilibren los diferentes intereses involucrados en las decisiones colectivas e inducir conductas más cooperativas entre los individuos. La deliberación consiste en contrastar opiniones y conocimientos sobre las políticas públicas, incluyendo sus beneficios y costos. Este proceso cobra gran importancia en las democracias modernas insertas en un contexto de información incompleta e incertidumbre, cuando más de una de las alternativas disponibles tiene la característica de ser razonablemente buena. Las actividades de deliberación potencian la capacidad de innovación de las agencias gubernamentales e incrementan la infor-

mación disponible, tanto respecto a las opciones posibles como respecto a los intereses involucrados.

Bajo la óptica de la asignación de recursos, la inercia estatal caracterizada por la caducidad de las normas y estructuras organizacionales conduce a ineficiencia originada en la falta de innovación, que impide la identificación de soluciones mejores que las vigentes en un momento determinado del tiempo. Por su parte, la inadecuada representación de los intereses sociales, fenómeno muy ligado a la caducidad de las estructuras organizacionales, conduce a inestabilidad política con un sinnúmero de consecuencias negativas para la economía, en términos de eficiencia en la asignación de los recursos.

Para ser eficaz en este propósito, la deliberación debe ser un mecanismo sistemático, que permita la creación de un lenguaje común entre aquellos que la llevan a cabo, favoreciendo de este modo la identificación conjunta de soluciones a los problemas que enfrenta el sector público. Ésta incluye procesos de discusión que permitan identificar las alternativas posibles, procesos de experimentación que favorezcan el análisis empírico de las opciones y procesos de evaluación tanto de las experiencias que se realicen como de las alternativas que se encuentren.

En el contexto de la acción pública, en que no hay un ambiente de competencia comparable al del sector privado, las nuevas ideas tienen mucho mayor dificultad para surgir y difundirse, motivo por el cual los procesos de deliberación cobran una importancia crucial como forma de enfrentar esta dificultad. El proceso de creatividad asociado a la deliberación es de gran relevancia para la gestión gubernamental, ya que los incentivos para modificar mecanismos establecidos no siempre están presentes al interior del aparato estatal. En otras palabras, la deliberación sobre la actividad del Estado genera un beneficio para esta gestión, tanto en términos de innovación como de difusión de las nuevas ideas que se generen.

Cuando existen procesos de deliberación sistemática en una sociedad determinada, disminuyen en forma significativa los incentivos de los agentes estatales para mantener su inmovilidad. La deliberación expone al sector público a nuevas ideas, de las cuales éste debe dar cuenta. Asimismo, lleva a una mayor presencia de los distintos grupos sociales en la generación de soluciones, lo que aumenta la representatividad de la gestión estatal.

La deliberación puede llevarse a cabo a través de la discusión o experimentación de nuevas opciones, o la evaluación de experiencias ya realizadas. Para que esto sea posible debe incentivarse la participación activa en estos procesos de organismos no gubernamentales, tales como

universidades, centros de estudios y organismos técnicos, que garanticen independencia de juicio en los temas tratados. De este modo, la deliberación constituye una forma adicional de redefinir la interacción entre el Estado y la sociedad, lo que ayuda a recrear incentivos compatibles con acciones conducentes al bien común.

Aparte del beneficio de la deliberación para la calidad de los programas del Estado, el intercambio de información con las organizaciones técnicas de la sociedad también permite una mejor representación de los intereses comprometidos en las decisiones públicas. Cuando no existe deliberación, los intereses representados estarán frecuentemente sesgados a favor de los grupos de presión más organizados y en contra de los intereses de la sociedad en su conjunto. En estas condiciones es posible que se adopten decisiones distanciadas del bien común y la sociedad se vea atrapada en una situación de la cual no hay escapatoria fácil. El conocimiento disponible en la toma de decisiones tiene sesgos y son pocos los incentivos para modificarlo. En este aspecto, la comunicación entre el Estado y la sociedad rebasa el ámbito de la tecnología. Permitir que los diferentes grupos sociales manifiesten sus intereses a través de procesos deliberativos supone una capacidad del Estado para administrar las presiones que pudiese recibir. Muchas veces los agentes gubernamentales no tienen la confianza en dicha capacidad, lo que los lleva a evitar conscientemente los procesos de deliberación.

Otro beneficio de la deliberación opera desde el Estado hacia la sociedad. En la eficiencia de los programas públicos es muy importante el conocimiento que la sociedad tenga de ellos. Hay conexiones entre las decisiones que se adoptan en el presente y las opciones u objetivos que estarán disponibles en el futuro. Es posible que la organización deba comprometerse a explicar sus programas para lograr una conducta de cooperación de parte de los individuos involucrados y así se produzcan los efectos esperados. En este caso lo que se busca es influir en el medio en el cual se aplica un programa.

Además del beneficio directo de permitir la germinación de nuevas ideas y la confluencia de intereses sociales, la deliberación, tanto en su dimensión individual (elaboración de las propias preferencias) como colectiva (confrontación de puntos de vista con otros) contribuye al perfeccionamiento de las instituciones democráticas, permitiendo incrementar la información disponible para elegir de acuerdo a las preferencias que se tengan (Manin, 1987). Las actividades de deliberación llevan a formar y adquirir opiniones, lo que constituye un bien que genera utilidad a los individuos, dada la necesidad básica de identidad en nuestra cultura, junto

con fortalecer la democracia, que supone individuos informados. En otras palabras, analizar distintas alternativas en detalle y confrontar con otros las opiniones propias a través de la deliberación, representa una actividad benéfica para la comunidad, tanto por el hecho de que tener opiniones constituye un bien, en el sentido económico del término, como por los efectos externos positivos que éstas generan en el funcionamiento de las sociedades democráticas (Hirschman, 1989).

IV. Comentarios finales

El Estado tiene un rol ineludible que jugar para lograr una mayor eficiencia económica en la sociedad moderna. Sin embargo, la tarea de diseñar los incentivos que posibiliten una acción estatal eficiente permanece aún inconclusa. El presente texto ha intentado entregar un aporte conceptual en esta dirección, con el objeto de establecer una perspectiva de trabajo que incorpora la calidad de las interacciones entre las instituciones como un aspecto central para explicar la eficiencia del Estado, complementando un tema que tradicionalmente ha sido tratado desde la óptica de la eficiencia en la gestión interna. En este marco, a continuación se formulan algunos comentarios finales respecto a la reflexión realizada.

En primer lugar, luego de una vasta experiencia llevada a cabo en diversos países en desarrollo, parece claro que el enfoque de la gestión estatal como un problema interno de la organización es útil pero insuficiente, tanto para entender las dificultades enfrentadas como para diseñar soluciones eficaces. Éste debe ser complementado por nuevas perspectivas de la teoría económica moderna, en particular el desarrollo de la teoría de juegos y de los nuevos enfoques institucionales, las cuales muestran que la interacción entre los diversos agentes económicos en el marco institucional en que se desenvuelven juega un rol crucial en la determinación de los incentivos involucrados, y con ello, en las acciones y resultados obtenidos.

En segundo lugar, en la medida en que las interacciones son permanentes y dependen de un conjunto muy amplio de variables socioculturales, sólo la noción de equilibrio dinámico entre agentes permite visualizar la complejidad del problema tratado. Es decir, los cambios que se desee establecer sólo pueden ser eficaces si se modifica el marco institucional, en términos de interacciones entre agentes, para permitir el surgimiento de nuevos equilibrios basados en incentivos diferentes. En este contexto, no existen causalidades únicas que puedan ser consideradas como fuente o solución de determinados problemas.

En tercer lugar, dado lo endogénico de los hábitos y preferencias que subyacen en la toma de decisiones, los procesos de cambio son lentos y no dependen de un acto voluntario de los dirigentes de la sociedad. Sólo es posible pensar en movimientos hacia nuevos equilibrios en la dirección deseada a partir de modificaciones institucionales que posibiliten la aparición de círculos virtuosos, que potencien incentivos coherentes con el logro del bien común.

Por último, los criterios de transparencia, credibilidad, intervención comunitaria y deliberación constituyen un punto de partida para el análisis de la eficiencia institucional. Al profundizar el enfoque desarrollado, incorporando nuevos agentes, tales como los partidos políticos, la contraloría, los gobiernos locales, etc., es razonable pensar que van a surgir otros criterios (además de los cuatro presentados) para mejorar la eficiencia del Estado. Asimismo, trabajar en pos de la creación de mecanismos concretos para la aplicación de los criterios que se identifiquen aparece como una necesidad que complementará los trabajos realizados en el marco de los problemas internos de las organizaciones estatales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A. (1988). "Macroeconomics and Politics". En S. Fischer (ed.), *NBER Macroeconomic Annual*. Londres: The MIT Press.
- (1992). "Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform". Banco Mundial, Working Paper, WPS 970, septiembre.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle*. A World Bank Policy Research Report. Nueva York: Oxford University Press.
- (1995). *Bureaucrats in Business*. World Bank Research Report. Nueva York: Oxford University Press.
- (1997). *World Development Report 1997*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bowles, Samuel (1998). "Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI (marzo), pp. 75-111.
- Caballero, Ricardo; y Hammour (1996). "The Fundamental Transformation in Macroeconomics". *American Economic Review*, Vol. 86, N° 2 (mayo).
- Cukierman; Hercowitz; y Liederman (1992). *Political Economy, Growth and Business Cycle*. Londres: The MIT Press.
- De Cremer, David; y Mark van Vugt (1998). "Collective Identity and Cooperation in a Public Goods Dilemma: A Matter of Trust or Self-efficacy?" *Current Research in Social Psychology*, Vol. 3, N. 1. Publicación electrónica de la Universidad de Iowa, abril.
- Dixit, Avinash (1997). "Power of Incentives in Private versus Public Organizations". *American Economic Review*, Vol. 37, Number 2, mayo.
- Fukuyama, Francis (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.

- (1995). *Confianza*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- Hayo, Bernard (1998). "Inflation Culture, Central Bank Independence and Price Stability". *European Journal of Political Economy*, Vol. 14, pp. 241-263.
- Hirschman, Albert (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- (1986). *El avance en colectividad: Experimentos populares en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Serie de Economía.
- (1989). "Having Opinions-One of the Elements of Well-Being?" *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 19, mayo, pp. 75-79.
- Hodgson, Geoffrey (1998). "The Approach of Institutional Economics". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI (marzo), pp. 166-192.
- Kydland, F.; y Prescott, E. (1977). "Rules Rather Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans". *Journal of Political Economy*, Vol. 85, N° 3, pp. 473-492.
- Maier, Charles S. (1994). "Democracy and Its Discontents". *Foreign Affairs* Vol. 74, N° 4 (julio/agosto), pp. 48-64.
- Manin, Bernard (1987). "On Legitimacy and Political Deliberation". *Political Theory*, Vol. 15, N° 3 (agosto), pp. 338-368.
- (1994). "The Metamorphoses of Representative Government". *Economy and Society*, Vol. 23, N° 2 (mayo), pp. 133-171.
- Marcel, Mario (1998). "Indicadores de desempeño como instrumentos de la modernización del Estado en Chile". *Revista Perspectivas*, N° 1 (2). Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, pp. 49-82.
- Marshall, Jorge (1998). "Orientaciones para la acción reguladora del Estado", *Estudios Públicos*, N° 71 (invierno), pp. 191-202.
- (1999). "La política monetaria y la distribución del ingreso". *Economía Chilena*, Banco Central de Chile, Vol. 2, N° 1.
- Massad, Carlos (1998). "La política monetaria en Chile". *Economía Chilena*, Banco Central de Chile, Vol. 1, N° 1, pp. 7-27.
- Mirrlees, James (1997). "Information and Incentives: The Carrots and Sticks". *The Economic Journal*, 107 (septiembre), pp. 1.311-1.329.
- Przeworski, Adam (1990). "The State and the Economy under Capitalism". *Fundamentals of Pure and Applied Economics*, 40, Chur, Suiza, Harwood Academic Publishers.
- (1991). *Democracy and the Market*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (1997). "A Better Democracy, a Better Economy". *Boston Review*. Publicación electrónica (www.polisci.mit.edu/BostonReview/Br21.2/Przeworski.html).
- Sappington, David (1991). "Incentives in Principal-Agent Relationships". *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 5, N° 2 (primavera), p. 45-66.
- Schedler, Andreas (1995). "Credibility: Exploring the Bases of Institutional Reform in New Democracies". Trabajo preparado para el XIXth International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Washington, DC, 28-30 septiembre.
- Scott, Graham (1996). "Government Reform in New Zealand". Occasional Paper, N° 40, FMI (octubre).
- Stiglitz, Joseph (1995). "Role of Government in Contemporary World". Conference on Income Distribution and Sustainable Growth, FMI, 1-2 de junio.
- (1989). "Principal and Agent". En Eatwell, Milgate y Newman (editores), *Allocation, Information and Markets*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

- (1998). “Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions”. *The Journal of Economics Perspectives*, Vol. 12, Nº 2 (primavera), pp. 3-22.
- Strausz, Roland (1997). “Delegation of Monitoring in a Principal-Agent Relationship”. *Review of Economic Studies*, 64, pp. 337-357.
- Williamson, Oliver (1994). “Institutions and Economic Organizations: The Governance Perspective”. Annual Bank Conference on Development Economics, Banco Mundial, abril, pp. 28-29.
- (1998). “The Institutions of Governance”. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 88 (2), (mayo), pp. 75-79. □