

BAJO LA LUPA

José Gallardo, Profesor de la PUCPy Director del BCR
Piero Ghezzi, ex Director Ejecutivo de Economía Global y Mercados Emergentes Barclays Capital



La mayoría de los analistas está de acuerdo, para lograr el desarrollo, con la necesidad de fortalecer las instituciones, mejorar la educación, la infraestructura y la seguridad, reducir la corrupción, etc. Sin embargo, estas mejoras no se han dado, por lo menos no en dosis adecuadas. En algunos casos hasta se han producido retrocesos. ¿A qué se debe esta aparente paradoja de falta de progreso a pesar de los consensos?

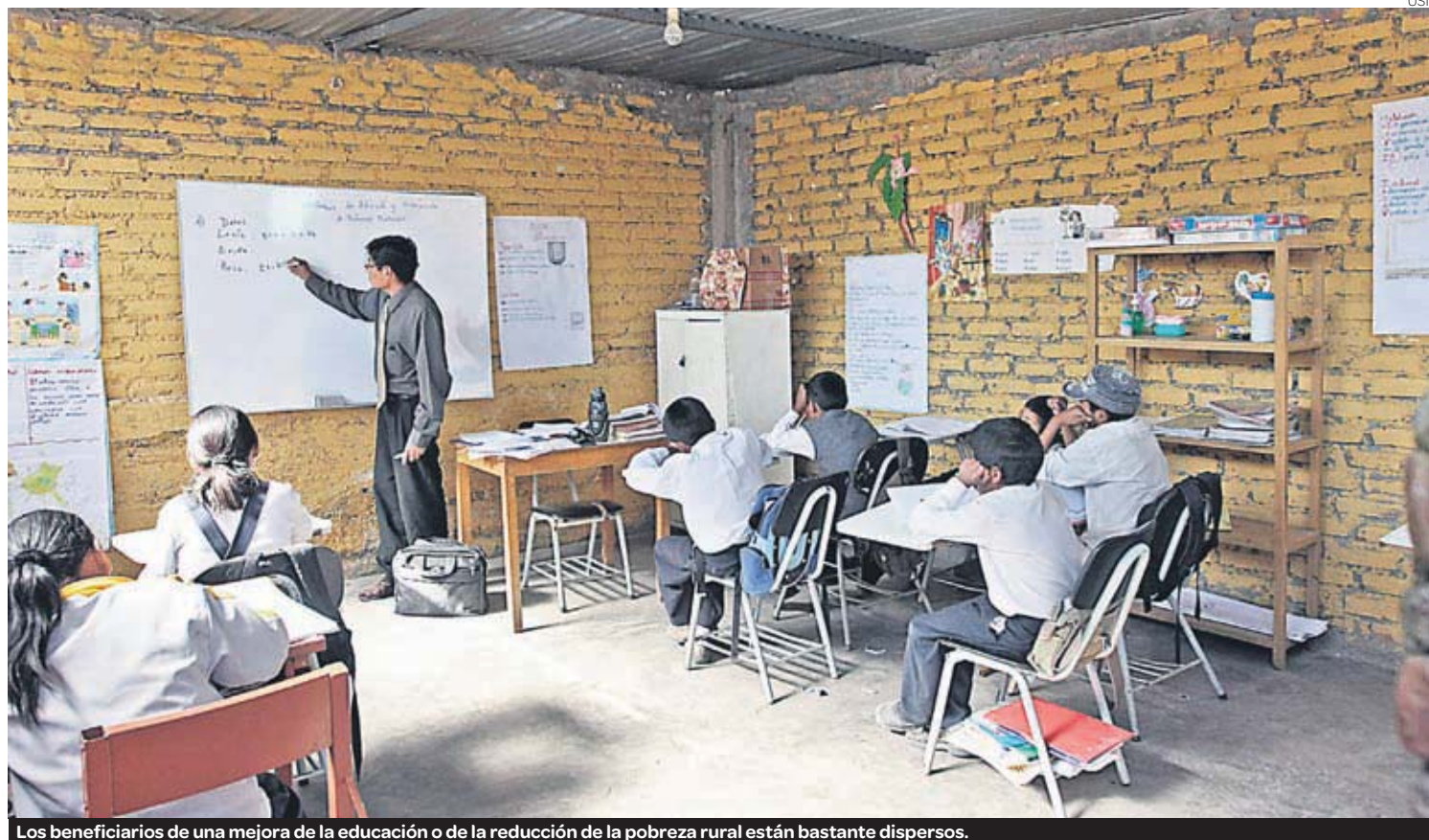
Es casi natural pensar que si existe una demanda por mejoras en educación, infraestructura, etcétera, muchas energías se dirigirán a efectivamente hacerlas. Intuitivamente muchos tenemos en mente un equilibrio “a la Adam Smith” en el funcionamiento de la política económica. Un exceso de demanda por buenas políticas económicas en cierto sector sería solucionado con mayor oferta (en la forma de mejores políticas).

Sin embargo, a pesar que este proceso de generación de políticas económicas “a la Adam Smith” se da muchas veces, permitiendo solucionar numerosos problemas, muchas otras veces no se da. Este proceso, en una economía institucionalmente frágil, no siempre funciona como la oferta y demanda en una economía de mercado. Existen fallas institucionales que hacen que las políticas públicas sean imperfectas y que, como consecuencia, algunos problemas no se resuelvan durante mucho tiempo. En este artículo analizamos dos de esas fallas.

Falla 1: Ausencia de grupos de interés influyentes

En algunos casos no existen grupos de interés influyentes que logren que el gobierno priorice la resolución de problemas impos-tergables. Dos áreas con evidente ausencia de grupos de interés influyentes son la educación y el desarrollo rural. Los beneficiarios de una mejora de la educación o de la reducción de la pobreza rural están bastante dispersos. Muchas veces los perjudicados por la falta de progreso no son conscientes de la magnitud o siquiera existencia del problema (lo que explicaría la proliferación de una oferta educativa paupérrima que, aparentemente, satisface la demanda por educación).

En el caso de la educación, a pesar de haber sido una preocupación explícita del sistema político, y continuamente discutida en foros, no ha tenido mejoras relevantes. Mejorar la educación no ha sido una prioridad efectiva de la sociedad, como señala Vergara (Revista Poder, mayo 2013). El equilibrio de mercado ha sido la falta de progreso en la generación de políticas públicas que logren elevar el nivel educativo del país.



Los beneficiarios de una mejora de la educación o de la reducción de la pobreza rural están bastante dispersos.

La paradoja de la inacción

EXISTEN FALLAS INSTITUCIONALES QUE HACEN QUE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SEAN IMPERFECTAS Y QUE, COMO CONSECUENCIA, ALGUNOS PROBLEMAS NO SE RESUELVAN DURANTE MUCHO TIEMPO.

“Si el Estado no muestra liderazgo, las burocracias enfrentarán lo que se denomina normalmente un problema de ‘agencia común’”.

Falla 2: Diferentes grupos de interés influyen en la agenda del Estado

En otros casos existen problemas que no se resuelven porque varios grupos con intereses discrepantes influyen en el accionar de las burocracias. En la realización de sus tareas las burocracias enfrentan presiones y reciben incentivos de partes interesadas. Si el Estado no muestra liderazgo, las burocracias enfrentarán lo que se denomina normalmente un problema de “agencia común”.

Consideremos un primer ejemplo del problema de agencia común. Un

gobierno tiene dos objetivos: expandir el gasto público (para atender necesidades sectoriales) y mejorar la eficiencia de dicho gasto (ante la evidencia de compras innecesarias). Mejorar la eficiencia requerirá esfuerzo y enfrentará oposición porque unidades ejecutoras pueden tener vínculos con proveedores. Como resultado, la burocracia tenderá a expandir el gasto (donde hay poca oposición) y a dilatar la implementación de mejoras en la eficiencia del mismo.

Un segundo ejemplo: Althaus (“La promesa de la Democracia”, 2011) enfatiza que en los gobiernos locales muchos trabajadores nombrados y contratados tienen conexiones con los micropoderes de la ciudad. Esto determina en gran medida que los gobiernos locales sean más eficaces en la ejecución de obras públicas, donde no se perjudica a nadie y además en muchos casos existe coima, que en el ordenamiento del transporte, comercio ambulatorio, desalojo de invasiones, etcétera, donde afectarían a dichos micropoderes.

En ambos ejemplos, el equilibrio de mercado es una asignación relativa de recursos mayor a áreas donde las agendas de los grupos de interés

“La educación, a pesar de haber sido una preocupación explícita del sistema político, y continuamente discutida en foros, no ha tenido mejoras relevantes”.

coinciden, y menor a áreas donde discrepan. Esto es obviamente ineficiente debido a que los intereses de estos grupos no son los del país.

¿Cómo quebrar la inacción?

La solución a los dos tipos de falla institucional es distinta. En la falla tipo 1, por falta de grupos de interés influyentes, la solución es la creación de burocracias técnicas altamente especializadas, equivalentes a las que manejan la macroeconomía. Por ejemplo, en el caso de la educación, no existe una burocracia suficientemente capacitada para generar un diagnóstico adecua-

do y diseñar políticas. Es necesario crearla. Estas burocracias deberían incorporar herramientas económicas en su análisis, e irían acumulando conocimiento, desechando estrategias que no funcionan, y ahondando en aquellas que sí lo hacen.

En la falla tipo 2, la solución es un mayor liderazgo por parte del Estado. El liderazgo se ejerce haciendo explícita una agenda de política económica. Así, en el ejemplo sobre eficiencia del gasto público, sería necesario establecer las áreas donde se enfocarán las mejoras en la eficiencia, estimar la diferencia entre el gasto corriente y el gasto eficiente (magnitud de la brecha de productividad). Asimismo, determinar el destino de los ahorros producto de la mayor eficiencia.

En suma, la paradoja de la inacción no es tal. Es la respuesta natural, pero no deseada, que aparece en ciertos casos ante la presencia de grupos de interés influyentes. En esos casos, el Estado debe generar políticas públicas y actuar como líder y coordinador para romper la inacción.

USI