

## **ECONOMICISMO Y POLÍTICA PÚBLICA**

**Adrian Kay**

**En: Governance, Globalization and Public Policy**

**Patricia Kenneth (Ed.)**

**pp. 19-34.**

### **Introducción**

Una característica significativa y consistente del debate sobre la globalización es la afirmación de que ahora existe una serie de constreñimientos externos, no negociables, sobre las políticas, que hacen que ciertas opciones de políticas sean “necesarias” para que los gobiernos y los trabajadores sobrevivan a las fuerzas de la globalización. El argumento con frecuencia avanza hacia que la globalización de la actividad económica excede el alcance regulatorio de los gobiernos nacionales; simultáneamente, las instituciones multilaterales de gobernanza global existentes son demasiado débiles para controlar este proceso; por lo tanto, los mercados globales pueden efectivamente escapar a la regulación política. Más aún, las existencias de la competencia global imponen a los gobiernos nacionales un cierto conjunto de estructuras de gobernanza económica y, los gobiernos se resistieran, correrían el riesgo de que la actividad económica ubicada a nivel nacional cambie rápidamente a otros espacios económicos con estructuras de gobernanza más favorables.

Un aspecto crucial de estas nuevas estructuras de gobernanza es la influencia de las formas económicas de pensamiento sobre el proceso de las políticas. El término “economicismo” es empleado en este capítulo para denotar las estructuras de gobernanza donde la lógica económica o la asesoría inspirada en lo económico es incorporada institucionalmente, normalizada y mantenida como necesaria para la determinación de las opciones de políticas. El concepto viene de la historia marxista y originalmente se refería a la creencia en que el modo de producción determina absolutamente la vida social, política e intelectual de una sociedad. Sin embargo, ha venido a tener un significado contemporáneo más específico a medida que avanza la influencia de la lógica económica en el desarrollo, implementación y evaluación de la política pública (Teivainen, 2002). Lo característico de este proceso ha sido un cambio más allá de la posición normativa de que las políticas públicas debían llevarse a cabo sobre la base del análisis económico, hacia una en la cual la lógica económica está de hecho atrincherada dentro de las estructuras contemporáneas de gobernanza (Hay, 2004).

Un ejemplo de esta lógica económica incorporada es la acogida internacional, ampliamente difundida, del análisis costo-beneficio (ACB) como una herramienta de toma de decisiones en la construcción de políticas. La ironía para los filósofos morales, como Wolff y Haubrich (2006) es que, mientras la filosofía ha dado la espalda a cualquier teoría que evalúe el valor de las acciones en términos de la maximización de las buenas consecuencias sobre las malas, la toma de decisiones en política pública está cada vez más casada con este sello distintivo de la economía neoclásica. El poder político de las agencias centrales de

presupuesto en los gobiernos nacionales es la influencia detrás de que muchas áreas de la formulación de políticas sean dominadas por el ACB. En su versión de libro de texto, el ACB es una forma básica de consecuencialismo: todas las consecuencias pueden y deben ser valoradas en una moneda común (usualmente dinero). Es así como los gobiernos con frecuencia representan su toma de decisiones, desde la construcción de un sexto terminal en el aeropuerto de Heathrow hasta la financiación pública de la droga para el cáncer Herceptin en Australia. A pesar de la voluminosa literatura que discute las deficiencias técnicas del método costo-beneficio, un ideal guía permanece: en cualquier situación, existe una opción de política pública en la cual la relación de los beneficios respecto a los costos es mayor que en las alternativas.

Esta es la decisión que debería ser tomada por un dictador “benevolente”; cualquier decisión real en materia de políticas que se desvíe de esta opción demuestra las ineficiencias del ejercicio político. El economicismo es la aceptación de los imperativos de la necesidad económica, tanto a nivel micro como a nivel macro, al tiempo que ofusca o limita otras lógicas, como la de la alternativa moral y la de la toma democrática de decisiones. El ejemplo del ACB revela el núcleo anti-político del economicismo; la política es hostil a la habilidad de los decisores políticos para implementar las políticas que aseguren que los espacios económicos nacionales son competitivos en la economía global.

Sin embargo, este capítulo se ubica por encima y más allá de la ideología economicista y toma como su premisa de partida que cualquier política pública basada en el economicismo tiene al mismo tiempo intenciones políticas y consecuencias políticas, y que sus proponentes, al afirmar una formulación de políticas “políticamente neutral” están esencialmente malinterpretando o escondiendo deliberadamente sus motivaciones políticas. Como argumenta Peck (2001, p. 447) con respecto a los argumentos de la necesidad económica en la globalización: “al contrario de la impresión promovida por algunos ideólogos de la globalización... estos desarrollos no están ocurriendo naturalmente ni son consecuencias inevitables de “la forma como funciona el mundo”. En lugar de eso, son parte de un proyecto político prolongado que se interesa explícitamente por normalizar y naturalizar condiciones tales como el libre comercio, la flexibilización laboral, la austeridad del sector público y la baja inflación”.

Este capítulo se propone mostrar cómo conceptos y comprensiones económicos básicos actúan como un fundamento para el análisis de políticas. Sin embargo, dentro de esta exposición, exploro en qué medida existe una lógica económica única y singular que es institucionalmente incorporada y argumento que dentro de los conceptos básicos y sencillos de la economía neoclásica que están incorporados en los discursos de las políticas hay, de hecho, muchas opciones diferentes que pueden ser recomendadas. Esas ideas económicas particulares han sido influyentes en la medida en que una función de la política ha sido normalizarlas, y no son cambios inevitables o irresistibles en la economía política global.

El término “economicismo” tiene la ventaja de distinguir el poder político que tienen las ideas económicas de la economía en sí misma, y ayuda a apaciguar las protestas en el seno

de la profesión económica según las cuales están siendo usados análisis elementales y poco sofisticados para fines políticos, lo cual no refleja la manera como los economistas realmente piensan. Al mostrar que los conceptos y las comprensiones económicas han sido influyentes en la política pública, tengo dos ambiciones. Primero, mostrar que muchas de las ideas económicas incorporadas en las estructuras de gobernanza son heurística básica (de libro de texto, introductoria); y generalmente se sostienen por asunciones, sin referencia a teorías económicas más sofisticadas o a trabajos empíricos detallados. La segunda ambición es un corolario de la primera: cuestionar la noción de un conjunto consistente de opciones de política pública que pueden ser etiquetadas como “lógica económica” y que revelan cómo las ideas económicas han sido usadas en diferentes momentos para apoyar diferentes prescripciones de política. Por ejemplo, muestro que el Estado de bienestar keynesiano de la posguerra fue construido parcialmente con base en una teoría de los bienes públicos, tal como el conjunto de reformas neoliberales en marcha durante el período thatcherista se basaron parcialmente en la teoría de la opción pública.

Las ideas económicas por sí mismas no proveen una presunción automática a favor o en contra de la intervención gubernamental o del uso del mercado como un método para la asignación de bienes y servicios. Este es el corolario de señalar que la transmisión de ideas en el gobierno y su institucionalización es un proceso político y que las ideas en sí mismas se usan en formas políticas particulares. En el trayecto que va desde el libro de texto de economía hasta el proyecto político las ideas en sí mismas cambian, son moldeadas o interpretadas para propósitos específicos. Esto es, las ideas en sí mismas no poseen algún poder desincorporado que capture las mentes abiertas de los agentes políticos en respuesta a los requerimientos de la globalización.

El capítulo utiliza tres conceptos principales de la economía al servicio de la ambición de iluminar el economicismo y la política pública. La primera sección mira hacia el concepto de falla de mercado y las prescripciones de políticas que se siguen de su reconocimiento; la segunda sección introduce la teoría de los bienes públicos y discute cómo este fundamento económico fue utilizado para justificar la construcción del Estado de bienestar; la tercera sección explora la noción de libro de texto de la falla de gobierno como la lógica que está detrás de muchas reformas en las políticas públicas durante los últimos 20 años.

### **Falla de mercado**

Muchos economistas utilizan el logro de la eficiencia de Pareto como el propósito de diseñar políticas públicas. De acuerdo con este estándar, una situación es eficiente sólo si ningún individuo puede mejorar sin hacer empeorar a alguien más. “Mejor” y “peor” son entendidos en términos del bienestar de los individuos, en oposición a los grupos, comunidades o sociedades. En estos términos, la eficiencia de Pareto se refiere a una concepción utilitaria de lo que es valioso. Con frecuencia se define como la sumatoria del bienestar de todos los individuos en la sociedad. El bienestar puede ser medido bien sea cardinalmente en términos de una moneda común, o bien ordinalmente en términos de utilidad relativa.

Para la comprensión de los análisis microeconómicos, puede mostrar que, bajo ciertas condiciones idealizadas, un sistema de mercados libres puede conducir a un resultado de Pareto-eficiente. Este es conocido como el “primer teorema del bienestar” y fue demostrado matemáticamente por primera vez por Kenneth Arrow y Gerard Debreu; aunque igualmente importante para evaluar la lógica económica es que el resultado depende de varias asunciones restrictivas en la demostración: por ejemplo, que los mercados existen para todos los bienes posibles, que los mercados son perfectamente competitivos y que los costos de transacción son insignificantes.

Pero ¿qué valor normativo es la eficiencia de Pareto? Hay muchas combinaciones de utilidad del consumidor, mezclas de producción y combinaciones de entrada de factores que son consistentes con la eficiencia. Los primeros capítulos de la mayoría de los libros de texto sobre economía pública incluyen una frontera de posibilidad de la producción; hay tantos “óptimos” de Pareto como puntos en esa frontera. Cada “óptimo” de Pareto —y esto es crucial— corresponde a una distribución diferente del ingreso en la economía (véase LeGrand et al., 1992). Algunas pueden involucrar grandes desigualdades de ingresos. Entonces, ¿cómo decidir cuál óptimo de Pareto es el más deseable? Los economistas utilizan una función de bienestar social para representar esta decisión. La función de bienestar social es una manera de establecer matemáticamente la importancia relativa de los individuos que abarca la sociedad, y esto incluye juicios de valor sobre la utilidad interpersonal. Entonces, ¿cómo hacer tales juicios? Este es el fundamento académico que los economistas han tendido a ceder a la filosofía moral. Por ejemplo, John Rawls, Robert Nozick y Amartya Sen construyen diferentes argumentos sobre la especificación de las funciones de bienestar social. Para nuestros fines aquí, esto sólo es una condición necesaria pero no suficiente del bienestar social; segundo, las cuestiones de eficiencia aparecen primero durante la formación de los economistas que las cuestiones distributivas.

A pesar de que muchos libros de texto de microeconomía están predispuestos a favorecer los mercados como métodos eficientes para la asignación de los recursos, esta disposición siempre viene acompañada por el reconocimiento de las fallas de mercado. De hecho, más allá de la mayoría de las clases introductorias de pregrado, este es el punto de partida para el análisis económico de las políticas públicas. Por ejemplo, la agencia central de presupuesto del Reino Unido, el Tesoro, produce un “Libro Verde” que es el manual para el Servicio Económico del Gobierno del Reino Unido y contiene una serie de justificaciones para las políticas públicas en términos de fallas de mercado (HM Treasury, 2003, capítulo 3).

El concepto de falla de mercado es un concepto amplio para una variedad de críticas a los mercados en términos económicos: se refiere a una serie de factores que pueden resultar en que soluciones puras de mercado fracasen en el propósito de ser eficientes. Este es un punto importante para apreciar el papel de cierto pensamiento económico en la construcción de políticas: las ventajas de eficiencia de los mercados están supeditadas a ciertas asunciones clave. Agrupo las principales más abajo con subtítulos separados y sugiero que todas pueden ser puestas en duda. Estas dudas provienen de la lógica económica detrás de

muchas políticas públicas: los gobiernos deberían intervenir para corregir las fallas de mercado en la economía. Se pueden obtener más detalles sobre cualquiera de estas fallas de mercado en la mayoría de los libros de texto sobre economía pública (por ejemplo, Stiglitz, 2000).

Antes de proceder vale la pena notar que la noción de falla de mercado contiene la asunción implícita de que los mercados tienen primacía sobre otras formas de organización económica. Estos (los mercados) son entidades ontológicas pre-existentes o propiedades naturales del mundo. La intervención del gobierno es secundaria, y sólo se justifica en términos de la medida en la cual corrige la falla de mercado, esto es, la medida en la cual puede ayudar a los mercados a trabajar y funcionar. Más aún, no hay nada en el concepto de falla de mercado que permita responder la siguiente pregunta: ¿qué tan graves tienen que ser las violaciones de las condiciones necesarias para la eficiencia de Pareto antes de que pueda desarrollarse un medio alternativo? Esto es, ¿en qué punto es eficiente para el gobierno parar de corregir la falla de mercado y considerar otro medio de asignación distinto al mercado? Esta es una brecha importante en la microeconomía y significa que los economistas tenderán a enmarcar el análisis de políticas como la corrección de fallas de mercado en lugar de analizarlas como un apoyo positivo a algo más.

### **Externalidades**

El resultado de asumir que los mercados proveen resultados Pareto-eficientes es que el costo social y el beneficio de cualquier actividad es la suma de los costos individuales o privados y los beneficios de esa actividad en particular. Así que el costo social de producir automóviles es la suma del costo que esto tiene para cada firma productora de automóviles. Una externalidad es cualquier situación en la cual esto no se sostiene; en la cual la suma de los costos privados diverge del verdadero costo social y/o el beneficio social de la producción y consumo de un bien es mayor que la suma de los beneficios privados. Esto ocurre cuando las acciones de un individuo afectan a otros, pero ese individuo no asume los verdaderos costos ni cosecha las recompensas de sus acciones sobre los otros. La polución emitida por una fábrica que arruina el ambiente circundante y afecta la salud de los residentes de los alrededores es un resultado de una externalidad negativa. Otro ejemplo común es la gente que decide utilizar vehículos en ciertas horas pico, causando congestión en el tráfico. Un ejemplo de una externalidad positiva son los efectos de la mano de obra bien educada en la productividad de una compañía, o (y esto tal vez sea un poco más frívolo) la decisión de usar desodorante en el transporte público.

Los precios de mercado sólo pueden reflejar las acciones de los consumidores individuales y de las empresas; y estos agentes sólo actúan con base en los costos y beneficios privados. Esto significa que los precios de mercado y las decisiones de consumo y producción estarán basadas en los costos y beneficios privados. Los resultados del mercado serán por lo tanto ineficientes cuanto más ocurra una actividad que tenga una externalidad negativa, esto es, que las compañías subestimen el costo social total de sus acciones, como en el caso de la producción que genera contaminación; o cuanto menos ocurra una actividad que tenga una

externalidad positiva, como en el caso en que los individuos no tienen en cuenta el total de los beneficios sociales que resulta de adquirir educación.

### **Falla en la competencia**

El primer teorema del bienestar requiere de la competencia para que la mano invisible del mecanismo de precios distribuya los bienes y los servicios eficientemente. Para que este sea el caso, no debe haber monopolio, oligopolio o monopsonio en ningún producto, favor y mercado de capitales. Adicionalmente, ninguna empresa controla una parte suficientemente grande del mercado como para influenciar directamente los precios del mercado.

Hay un número de buenas razones por las cuales la competencia tiende a fracasar ante este estándar. Por ejemplo, pueden existir barreras a la entrada de empresas potenciales. Si hay retornos crecientes para escalar la producción, entonces firmas grandes ya establecidas siempre pueden producir más barato que las nuevas que ingresan. Esta es la razón por la cual hay tan pocas empresas de producción masiva de carros en el mundo. Alternativamente, la barrera para el ingreso debe ser el resultado del control de un cierto estándar tecnológico, como fue el caso con Microsoft y el sistema operativo Windows antes de la sentencia legal de que la compañía estaba actuando de forma anti-competitiva en los Estados Unidos. Más aún, los costos de transporte pueden limitar la competencia (especialmente en el sector económico de los servicios personales), lo cual puede resultar en un monopolio espacial. En términos de falla de mercado, la falta de competencia puede conducir a una menor disponibilidad del bien o servicio y a un costo más alto que el nivel de eficiencia de Pareto.

### **Bienes públicos**

Los bienes públicos son aquellos que, para que un individuo pueda disfrutar de sus beneficios, tienen un costo bajo o nulo (en esto consiste su propiedad de no-rivalidad en el consumo) y sin embargo sí es muy costoso excluir a un individuo del uso del bien (la propiedad de no-exclusividad). Un mercado proveerá muy poco o nada de un bien público. Un proveedor potencial enfrentará en costo completo de producción, pero a los usuarios no se les puede cobrar fácilmente o no ofrecérseles algún incentivo por pagar (este es el llamado problema del beneficiario gratuito).

El ejemplo clásico de un bien público casi puro es la defensa nacional: usted no puede defender las regiones fronterizas vulnerables de un país de la amenaza extranjera sin al mismo tiempo defender a todos los que viven en esa frontera. Como los proveedores potenciales no están habilitados para excluir a la gente que se niega a pagar por consumir y beneficiarse de un bien público que es costoso, con frecuencia muchos de los consumidores del bien actuarán como beneficiarios gratuitos y escogerán no ayudar a pagar por su provisión. Consecuentemente, la producción privada de un bien o servicio puede probar no ser rentable, y el bien o servicio por lo tanto no será provisto por el libre mercado aun cuando todo el mundo estaría mejor con algún nivel positivo de producción del bien en cuestión.

### **Fallas de información**

En el caso de los bienes que son adquiridos con poca frecuencia, o que requieren experiencia o conocimientos previos para disfrutar de sus beneficios, o que tienen un conjunto complejo de características, los consumidores pueden tener algún grado de ignorancia. Esto significa que el precio al cual están dispuestos a comprar o la cantidad que desean comprar pueden no representar una estimativa correcta del beneficio que el bien tiene para ellos. Los carros usados son un ejemplo clásico de estas fallas de información. En estos casos, el precio en el mercado no necesariamente alcanza la eficiencia de Pareto en producción y consumo para una determinada distribución inicial del ingreso.

El punto más general es que los individuos pueden no estar en posición de tomar decisiones racionales. El actor racional, *homo economicus*, es axiomático para los modelos de la economía neoclásica. La mayoría de las otras ciencias sociales tienen como punto de partida la posición de que los agentes individuales no tienen un set de preferencias claro, fijo y consistente cuya satisfacción intentan maximizar. Los agentes tampoco pueden ser asumidos como poseedores del modelo correcto del mundo que predice con exactitud el vínculo entre acciones y consecuencias. Sin embargo, para la economía la preocupación es que, si se asume a los individuos o a las empresas como no-racionales, limitadamente racionales o irracionales, la predicción de que los mercados resultarán en la eficiencia de Pareto no se sostiene.

### **Inmovilidad y desfases temporales**

El primer teorema del bienestar requiere que toda la economía esté en equilibrio simultáneamente y no un solo mercado; sin embargo, tanto en el modelo como en la práctica, un solo cambio en la demanda en un mercado puede generar una ondulación a toda la economía a través de un conjunto de mercados independientes. No hay teoría económica que sugiera cómo los precios se reajustan al equilibrio o qué tan rápido ocurre esto. Se asume que los precios se reajustarán para asegurar que cada mercado esté en equilibrio. Pero considérese la transmisión del producto a los factores de mercado en el caso de los servicios dentales. Un incremento en la demanda de servicios dentales aumenta la demanda de tiempo de los odontólogos, que sólo puede ser satisfecha hasta un cierto punto por el número existente de odontólogos a través de horas extra o reducción en las vacaciones. Esto conducirá a un incremento en la tasa de salarios de los odontólogos, lo cual motivará a más personas a formarse en esa profesión, e incluso alguna migración. Sin embargo, la profesión odontológica requiere cuatro años de entrenamiento previos a ser habilitados para el ejercicio profesional. Más aún, por razones personales, familiares, de costos de la vivienda y regulaciones gubernamentales, los odontólogos pueden no responder a los cambios relativos en los salarios interregionalmente o internacionalmente. Este factor de producción es en alguna medida inmóvil. Por lo tanto, los aumentos en la demanda de ciertos servicios pueden tomar varios años para repercutir en la economía y volver a un equilibrio eficiente. Es relativamente fácil imaginar este tipo de casos para

muchos sectores de la economía, y por lo tanto la movilidad y los desfases temporales, se convierten en un aspecto importante de las fallas de mercado.

### **Mercados incompletos**

Una economía de mercado completa proveería todos los bienes y servicios para los cuales el costo de provisión es menor que los beneficios derivados por los consumidores potenciales. Cuando los mercados no son completos la predicción de que los mercados conducen a la eficiencia de Pareto no se sostiene. Los mercados pueden tener carencias o ser incompletos debido a la falta de información o a las asimetrías potenciales entre vendedores y compradores potenciales. Esto a veces se expresa en términos del problema del capital-agente. El mercado de los seguros es un buen ejemplo: una compañía de seguros (capital) puede no ofrecer seguros a consumidores de bajo riesgo (agentes) que deseen pagar más por el seguro de lo que cuesta proveerlo, o bien porque no es capaz de reconocer a un agente de bajo riesgo o porque teme ofrecer seguros a agentes de riesgo alto. Este es un problema de selección adversa (el capital no logra observar el tipo de agente). Hay allí intercambio de mercado entre el comprador y el vendedor que mejoraría la eficiencia de Pareto y que no ocurre debido a la información deficiente. También cuando el capital no es capaz de observar el comportamiento de los agentes, existe el problema del riesgo moral. En términos de los seguros, una compañía puede no asegurar a los individuos porque no consigue ver cómo se van a comportar después de firmado el contrato del seguro. Esto es, puede que comiencen a actuar diferente, porque saben que están asegurados. El problema del riesgo moral es frecuentemente planteado en términos de las políticas de salud, cuando se formulan argumentos en el sentido de que los seguros de salud pueden promover la demanda de servicios de salud asociados a un “estilo de vida”, como la cirugía cosmética, que absorbe recursos que podrían usarse en casos de verdadera necesidad médica. Esta preocupación puede conducir a un número ineficiente de contratos de seguro a medida que las compañías aseguradoras elevan los precios para cubrir los riesgos de requerimientos extra, lo cual reduce la demanda de seguros y potencialmente lleva a mercados incompletos en ciertos sectores del aseguramiento.

Varios gobiernos, en la justificación que han hecho de sus decisiones sobre políticas públicas, han utilizado las seis fallas de mercado descritas hasta aquí. Ellas son parte de una lógica consistente en la medida en que comparten el objetivo de mejorar la eficiencia de los mercados. Pero, más allá de eso, cada falla puede ser usada como la base de todo un conjunto de instrumentos de política, que van desde la provisión directa de un bien para el cual hay un mercado faltante (por ejemplo, la salud en algunos países) hasta la regulación indirecta (por ejemplo, administrando acuerdos sublegislativos en materia de industria, relacionados con la imposición de estándares a las marcas registradas, de manera que se disminuyan los problemas de fallas de información). No hay una lógica determinada que vaya desde la identificación de una falla de mercado hasta la formulación de una política pública en particular. Uno de mis objetivos en este capítulo es mostrar que no todos los conceptos económicos conducen inexorablemente a prescripciones neoliberales en materia de políticas públicas y, de hecho, aunque buena parte del análisis económicos está

predispuesto hacia ciertos tipos generales de soluciones, este no está totalmente determinado como a veces se asume. La siguiente sección se enfoca con cierto detalle en la teoría de los bienes públicos porque: (1) es un claro ejemplo de cómo la noción de una falla de mercado puede ser usada para apoyar un set completo de propuestas de políticas; y (2) en un caso particular, la lógica de la falla de mercado ha sido utilizada para justificar un Estado de bienestar extenso.

### **Bienes públicos y soluciones de políticas**

La versión simple de la teoría de los bienes públicos expuesta arriba sugiere que hay un problema social significativo para los métodos de asignación por el mercado. Sin embargo, varias configuraciones sociales e instituciones han evolucionado en dirección a estimular la provisión de bienes públicos. Por ejemplo, el sector sin ánimo de lucro, o tercer sector económico dedica un esfuerzo considerable a la provisión de bienes públicos financiados por contribuciones voluntarias que son motivadas por llamados al deber o a la consciencia. De modo alternativo, las contribuciones voluntarias también pueden ser reunidas entre las personas que están más intensa y profundamente preocupadas porque se resuelva una necesidad social específica, o entre quienes puede que sean menos caritativos, pero pueden sentirse avergonzados debido a presiones sociales informales las cuales retiran el status y el respeto a quienes son considerados beneficiarios gratuitos.

Además de estos abordajes sin ánimo de lucro, la provisión de bienes públicos “impuros” puede con frecuencia no ser manejada a través de fuerzas ordinarias de mercado. Estos son bienes que tienen cierto grado de una u otra propiedad: no-rivalidad o no-exclusividad. Un ejemplo frecuentemente discutido en los libros de texto de economía es la protección contra incendios y la viabilidad de una provisión de este servicio basada en el pago de honorarios. Para Stiglitz (2000) la protección contra incendios es semejante a un bien público puro en que el costo marginal de cubrir a una persona adicional es muy bajo, en la medida en que la mayor parte del tiempo los bomberos no están ocupados en combatir incendios, sino que están esperando a ser llamados. Proteger a un individuo más tiene un costo extra pequeño. Sin embargo, la tendencia a la exclusión en el caso de la protección contra incendios es semejante a la que existe en un bien público puro. De hecho, en muchas áreas rurales y remotas alrededor del mundo, la protección contra incendios se hace por suscripción voluntaria. Sin embargo, en áreas urbanas los edificios sin protección contra incendios se pueden beneficiar de aquellos edificios en las proximidades que sí están asegurados; esto es, para que el servicios de incendios proteja a los edificios asegurados se necesita que también apaguen incendios en edificios no asegurados, debido a los riesgos que ellos pueden representar (véase Carlson, 2005, para una discusión sobre el Gran Incendio de Londres). Esta situación es más difícil de resolver en un mercado privado.

También debería señalarse que hay una provisión al menos parcial de bienes públicos que ocurre cuando hay una sola organización (o un grupo pequeño de personas) que sienten que se beneficiarán de un bien público en particular en un grado tan inusualmente alto que vale la pena adelantarse y simplemente pagar por él ignorando a todos los demás beneficiarios

gratuitos, que serían considerados irrelevantes. Así, las compañías mineras en áreas remotas de Australia han invertido fuertemente en infraestructura para sus propósitos comerciales inmediatos, pero los desarrollos en vías, vías férreas y puertos han beneficiado también a otras actividades económicas.

Sin embargo, la solución clásica para el problema de la sub-provisión de bienes públicos ha sido el financiamiento gubernamental a través de la tributación compulsiva y la producción por parte del gobierno del bien o servicio en cuestión. Aunque esto pueda aliviar sustancialmente el problema de numerosos beneficiarios gratuitos que se niegan a pagar por los beneficios que reciben, debería notarse que el proceso de política no provee ningún método plausible para determinar cuál es en realidad el mejor nivel de provisión de un bien público. Cuando es imposible observar qué individuos están dispuestos a ceder para acceder al bien público, ¿cómo pueden los formuladores de políticas evaluar qué tan urgentemente esos individuos necesitan más o menos ese bien, teniendo en cuenta todos los otros usos posibles de su dinero? Hay toda una literatura económica que se ocupa de métodos para analizar la voluntad de pago y técnicas de valorización contingente para tratar de modelar esas preferencias en ausencia de un precio de mercado que lo haga, pero aun los proponentes más optimistas de tales dispositivos tienden a reconocer que los bienes públicos serán más probablemente sub-provistos o sobre-provistos bajo la administración del gobierno.

Otra línea de argumentación económica es que donde hay problemas con los mecanismos de mercado, estos no son en realidad casos de fallas de mercado en absoluto, sino la ausencia de derechos de propiedad claramente especificados y exigibles (Cheung, 1978). Por ejemplo, la transmisión de programas de televisión solía ser vista como un bien público: estaciones de televisión pública como la *British Broadcasting Company* (BBC) transmiten para todo el Reino Unido, de forma que nadie puede evitar sintonizarla, y el hecho de que una persona más la sintonice no reduce la cantidad de transmisión disponible para otros espectadores. Sin embargo, esta forma de transmisión televisiva fue adoptada, no debido a algo intrínseco en el mercado de la transmisión televisiva, sino porque, con financiamiento proveniente de las tarifas sobre las licencias, no había necesidad de exclusión. Con el advenimiento de la televisión por satélite, ahora hay varios métodos de exclusión: *pay per view* o suscripciones mensuales. El punto es que los bienes públicos sólo son bienes públicos porque son provistos como bienes públicos; los bienes públicos o las externalidades sólo persistente en ausencia de los mercados. Sin embargo, este punto de vista ilustra la indeterminación presente en la teoría de los bienes públicos: ¿pueden todos los bienes públicos, después de la introducción de los derechos de propiedad, convertirse en bienes privados? La respuesta es contingente en el actual estado de la tecnología.

Mientras la teoría de los bienes públicos puede apoyar la intervención del gobierno, no es eso lo único que hace. De hecho, el problema de los bienes públicos admite muchos tipos diferentes de solución. Por lo tanto, aunque las nociones de necesidad económica, lógica económica o predominio del mercado son adecuadamente representadas en la literatura de economía política como parte de la ideología política, es apropiado señalar en este capítulo

sobre el economicismo que la disciplina económica en sí misma no reconocería tal lógica definitiva, inmutable y determinante. Esta materia admite muchas visiones diferentes sobre el equilibrio entre la provisión por el Estado y la provisión por el mercado y el diseño eficiente de política pública. Para una exposición más detallada sobre este punto, considérese la teoría de los bienes públicos como una justificación del Estado de bienestar.

La interdependencia de la utilidad es el término que los economistas utilizan para describir una externalidad solidaria<sup>1</sup>. Por asunción, cada persona tiene un conjunto de preferencias que jerarquiza los resultados alternativos; la externalidad solidaria —interdependencia de la utilidad— surge cuando el bienestar de otras personas entra en la programación de las preferencias de una persona. Por ejemplo, yo puedo obtener un nivel más alto de utilidad dándoles dinero a los indigentes que satisfaciendo alguna otra preferencia. Esto significa que, si yo estoy gastando actualmente mi dinero en esa otra actividad, elevaré mi utilidad donando el dinero a los indigentes. Sin embargo, surgen complicaciones en este análisis de una preferencia básica del donante si los actos de caridad son un bien público. Mucha más gente aparte de mí se preocupará por la suerte de los indigentes, pero tener conocimiento de mis intenciones caritativas podría conducirlos a quedarse con lo que de otra manera hubiesen donado, esto es, se convertirían en beneficiarios gratuitos de mi benevolencia. Si cada individuo en una sociedad siguiera la misma lógica, entonces no se haría nada por los indigentes.

En las palabras de Milton Friedman (1962, p. 190): “Puede argumentarse que la caridad privada es insuficiente porque sus beneficios se acumulan para aquellos que no hicieron las donaciones... me siento afligido al ver la pobreza; me siento beneficiado cuando ella es aliviada; pero me beneficio igualmente si alguien más paga por ese alivio”.

El bienestar de cualquier agente cuyas preferencias se refieren a la utilidad interdependiente sería más bajo de lo que podría ser. Si un agente sabe que otros se van a abstener de donar si él o ella dona, esto es, que serían beneficiarios gratuitos en la satisfacción de su preferencia por la disminución de la pobreza, entonces él o ella podría decidir, en términos de maximizar la utilidad esperada, utilizar el dinero para otro propósito. El resultado general de este tipo de lógica es que la cantidad de donaciones a la caridad estaría por debajo de lo óptimo. Este es el caso de la redistribución por el gobierno o de un Estado de bienestar. Si las contribuciones a la caridad fueran obligatorias, entonces no sólo se mejoraría la situación de los desposeídos, sino que también los donantes llegarían a un nivel más alto de utilidad, o sea, la preferencia que tienen por dar solución a la pobreza sería satisfecha a un nivel más alto.

La teoría de la interdependencia de la utilidad es utilizada por algunos como una justificación del Estado de bienestar de la posguerra. Por ejemplo, considérese el economista de salud A.J. Culyer (1980, p. 65): “la mera existencia del Estado de bienestar

---

<sup>1</sup> La expresión original es “caring externality”, que significaría algo así como una externalidad que consiste en que unas personas se preocupan por otras. A falta de una mejor traducción, se me ocurrió “externalidad solidaria”. Nota de Cristina.

es evidencia de la proposición de que existen cuidados específicos, porque si los individuos no se preocuparan los unos por los otros, no existirían externalidades y habría poca o ninguna razón para la acción colectivista”.

Este argumento concibe el Estado de bienestar como un tipo de contrato social. Sin obligatoriedad, como se explicó más arriba, los individuos que se preocupan son colocados en un nivel más bajo de utilidad de aquel que es posible. El Estado de bienestar como contrato social provee una solución porque todo el mundo está de acuerdo con ser llamado a contribuir. Este Estado de bienestar se justifica porque elimina el problema de la externalidad solidaria.

### **Falla de gobierno**

Algunos economistas creen que, incluso con buenas intenciones, los gobiernos raramente logran aplicar correctamente sus políticas. Pueden imponer impuestos, controlar y regular, pero el resultado eventualmente será una profundización de la falla de mercado o, aún peor, una nueva falla de mercado. Las fallas de mercado pueden proveer una razón para la intervención con políticas públicas, pero hay buenas razones para creer que esas intervenciones en realidad reducirán la eficiencia relacionada con el statu quo, esto es, el nivel de no intervención. Esas razones usualmente son denominadas “falla de gobierno”.

La opción pública se ha interesado por la aplicación del razonamiento económico al estudio de la política, utilizando en particular la idea del *homo economicus* o agente racional para explicar el comportamiento en el sector público y la extensión del problema de la falla de gobierno en la oferta de servicios alineados con las preferencias de los ciudadanos. La opción pública como perspectiva teórica ha sido estrechamente asociada con el espectro de la reforma institucional y la reestructuración del sector público, bajo la rúbrica más amplia de “Nueva Administración Pública” (NAP).

En economía, un incentivo es cualquier favor (financiero o no financiero) que provee un motivo para un curso de acción en particular, o que cuenta como una razón para preferir una opción sobre sus alternativas. La teoría de la opción pública se trata esencialmente de las diferentes estructuras de incentivos que los empleados del sector público enfrentan, en comparación con sus contrapartes del sector privado, dentro del postulado guía de la racionalidad instrumental. La ausencia de competencia (significativa) en la provisión gubernamental de bienes y servicios tiene los mismos efectos nocivos en la eficiencia que tienen las fallas de mercado. Para la teoría de la opción pública, el punto clave es que la ausencia de competencia es la norma más que la excepción en el sector público. De hecho, los monopolios en los mercados de servicios reducen la eficiencia en la medida en que los burócratas tienen pocos incentivos para mantener los costos bajos o para introducir innovaciones en la prestación del servicio. Agravando la falta de competitividad está la ausencia de amenaza de bancarrota y la habilidad para asegurar los subsidios del gobierno, lo cual significa que las organizaciones del sector público no tienen el incentivo de responder a los cambios en las preferencias de los ciudadanos mientras las organizaciones

del sector privado están obligadas a responder a preferencias cambiantes, tal como ellas se expresan en cambios en los precios relativos.

Los monopolios no necesariamente tienen consecuencias adversas siempre y cuando el comportamiento de los burócratas pueda ser fácilmente monitoreado y controlado. Sin embargo, para la teoría de la opción pública no hay indicadores inequívocos de desempeño en el sector público. Un componente clave del abordaje de la opción pública es que sólo los funcionarios públicos saben el verdadero costo de ofrecer un bien o servicio gubernamental que es deseado por el patrocinador político. Por lo tanto, es fácil para los burócratas persuadir a los políticos para que atribuyan más dinero si es necesario para una tarea en particular. Este es el problema estándar de información asimétrica capital-agente; sin embargo, la posibilidad de resolver esto con un contrato bien diseñado es más baja en el sector público que en el sector privado, por varias razones.

En términos de la teoría económica sobre lo que es un contrato óptimamente diseñado, el punto de partida es que cualquier medición del desempeño que revele información sobre el nivel de esfuerzo escogido por el funcionario debería ser incluida en el contrato de compensación. En el sector público, debido a la naturaleza compleja de sus actividades y a la multiplicidad de objetivos que la política pública intenta lograr, rara vez hay una medición que provea información sobre el desempeño de un funcionario individual. Este problema también existe para la evaluación relativa del desempeño —o sea, la medición relativa de otros agentes similares, de forma que se pueda filtrar algún ruido de fondo común. De hecho, las actuales mediciones del desempeño del sector público tienden a ser hechas a nivel de equipo o de organización; es imposible atribuir el rendimiento de los hospitales, por ejemplo, a cualquier agente en particular. Estos son complejos procesos de producción que no se parecen a las líneas de producción del fordismo.

La intensidad óptima de los incentivos en la teoría económica depende de varias cosas, incluyendo la precisión con la cual se evalúan las actividades deseadas y la capacidad de respuesta a los incentivos. Cuanto más varía la compensación en función del esfuerzo, mejores son los incentivos para que el trabajador actúe de cierta manera. Esto es fácil de implementar en términos del sector privado, pero más difícil en el público, también por causa de la dificultad para el monitoreo; cualquier esquema de incentivos de alto poder requiere un costoso monitoreo hasta el punto en que cualquier supuesta ventaja derivada de las mejoras en la eficiencia puede ser insignificante frente a los costos totales del monitoreo. El punto general es la falta de potencial para incentivos de alto poder dirigidos a funcionarios de las organizaciones del sector público. Sin incentivos que sean lo suficientemente fuertes para cambiar significativamente el comportamiento de los agentes, los problemas capital-agente persisten y la falla de gobierno es endémica.

Hay una presunción en la teoría de la opción pública de que el problema de la coordinación y el control crece desproporcionadamente con el tamaño de la organización. Para el análisis de la opción pública, el sector público se caracteriza por burocracias grandes e inflexibles que son capaces de producir cantidades significativas de resultados, a menudo a

velocidades impresionantes, pero que carecen de la habilidad para responder a circunstancias cambiantes o a cambios en las preferencias de los ciudadanos. La burocracia weberiana estándar que prevalece en la mayoría de las organizaciones del sector público desalinea los incentivos para los empleados de ese sector en dirección al seguimiento de reglas en la producción masiva de bienes y servicios estándar y no hacia la prestación personalizada de servicios públicos para satisfacer las preferencias de los ciudadanos.

Hay una cantidad enorme y todavía creciente de literatura sobre Nueva Administración Pública (NAP) (véase, por ejemplo, McLaughlin et al., 2001 o Boyne et al, 2003, que derivan perfiles amplios del análisis de las fallas de gobierno basado en la opción pública). Aunque el término NAP padece algún grado de estiramiento conceptual, Hood (1991) establece algunos principios reformistas amplios en los cuales se puede observar claramente la herencia de la opción pública. El primero es que el foco de la reforma del sector público debería estar en la reorganización estructural más que en las políticas. Es la estructura del sector público la que falla en proveer incentivos adecuados para que las organizaciones de este sector respondan a las preferencias de los ciudadanos por bienes y servicios gubernamentales. La provisión de servicios públicos debería ser más competitiva, tanto entre los proveedores del sector público como entre los sectores público y privado. La contratación externa, los cuasi-mercados y la separación de la cuestión de quién paga (finanzas públicas) y quién provee (provisión pública) son todas marcas distintivas de la NAP. Estas marcas se derivan de la lógica de la falla de gobierno y del objetivo de la mayor eficiencia. Como se discutió más arriba, los contratos individuales en el sector público en general fallarán en proveer incentivos que promuevan la eficiencia, pero la perspectiva de la opción pública es que una competencia creciente en la provisión de servicios públicos sí logrará este cometido.

Una segunda perspectiva de la opción pública es el énfasis en la evaluación del desempeño. Las organizaciones del sector público deberían ser obligadas a proveer más información sobre su desempeño. El argumento es que esto desplazará al poder, en lo que tiene que ver con el control de la información, lejos de los funcionarios del servicio público y en dirección hacia dirigentes, tales como políticos, académicos, grupos de presión y el público en general.

El tercer gran tipo de reforma en la agenda de la NAP es desagregar la enorme burocracia pública multifuncional en varias agencias de una sola función. El razonamiento es que el desempeño se vuelve más visible cuando hay diferentes tareas ligadas a diferentes organizaciones públicamente visibles; algunos de los problemas de especificar objetivos múltiples y potencialmente conflictivos en un solo contrato se mitigan si para cada agencia más pequeña se pueden especificar contratos separados; organizaciones independientes más pequeñas pueden entonces competir más efectivamente por su participación en el mercado de los servicios públicos.

## **Conclusión**

El término “economicismo” ha sido usado aquí para referir la institucionalización y normalización de la lógica económica en el proceso de las políticas públicas. Ha sido adoptado aquí en parte porque ayuda a distinguir el poder político que tienen las ideas económicas de la disciplina académica de la economía. Esto es importante para subrayar que la lógica económica que está en ascenso no es necesariamente representativa de la teoría económica contemporánea. De hecho, la lógica económica que está incorporada en la formulación de políticas es el resultado de un proceso explícitamente político.

No hay nada obviamente normal o natural o de sentido común en las prescripciones económicas; pero, por otro lado, tampoco el pensamiento económico es siempre unívoco en sus prescripciones sobre las políticas. He tratado de mostrar que muchas de las ideas económicas influyentes son heurística básica de libro de texto; que con frecuencia son sostenidas por asunciones, sin referencia a teorías económicas más sofisticadas o a trabajo empírico detallado. En el trayecto que va del libro de texto de economía al proyecto político, las ideas en sí mismas cambian, se moldean o son interpretadas para propósitos específicos. Adicionalmente, ideas económicas similares han sido usadas en diferentes momentos para apoyar iniciativas políticas muy diferentes. Por ejemplo, el Estado de bienestar tiene una base intelectual en, entre otras cosas, una teoría de los bienes públicos, tal y como las reformas de la NAP en muchos países de la OCDE desde los años 1980s han sido justificadas en términos de, o derivadas de, la teoría de la opción pública.

DOCUMENTO DE TRABAJO