

EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO¹

JOSEPH E. STIGLITZ

COMENTARIO POR LAURA LARNOLLA

"La misión específica del gobierno proviene de sus características de asociación universal y poder de coerción. La cuestión que trato es la de las ventajas y desventajas que confieren tales características al Estado, considerado como organización económica, frente a otras organizaciones también económicas." "Aunque el Gobierno tiene cierta capacidad coercitiva, en las sociedades democráticas basa su poder en el cumplimiento voluntario de las normas".

UN MARCO DE TEORÍA ECONÓMICA PARA LA REFORMA DEL ESTADO.

América Latina se ha caracterizado por ser muy Estado-centrista. Aunque el proceso de cambio hacia una sociedad más equilibrada respecto al binomio Estado-Mercado y más descentralizada empezó en los ochenta. Creemos que aún es de mucha actualidad la discusión sobre el papel del Estado ya que no es un tema aún cerrado.

Hemos escogido a J. Stiglitz por tener una influencia vital en el giro ideológico del Banco Mundial sobre reforma del Estado, al estar a la cabeza del mismo. Para ello, comentaremos su ensayo "el papel económico del Estado" escrito en 1989 y actualizado en un artículo de 1996 de la conferencia anual del Banco Mundial en economía del desarrollo "el rol del Estado en el desarrollo económico" y del propio informe del Banco Mundial de 1997.

En dicho ensayo, comentado y discutido al final del libro por prestigiosos economistas, el autor se plantea cual debe ser el papel económico del Estado. No solo se plantea cual debe ser el tamaño del mismo sino también – y mucho más importante- las tareas que le son apropiadas para llevar a cabo.

¹ LAMOLLA, Laura. Comentario sobre El Papel económico del Estado de STIGLITZ, Joseph. Colección de Reseñas, Instituto Internacional de Gobernabilidad, editado por Arnold Heertje, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993. p 1-5. Ubicado en:
http://64.233.169.104/search?q=cache:KyA6MMuym0QJ:www.iigc.org/resenas/%3Fp%3D4_0002+%22papel+economico+del+estado%22+%22Laura%22+%22Instituto+internacional+de+gobernabilidad%22&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=pe&lr=lang_es

El autor argumenta que el Estado posee dos características que hacen de él una organización económica, diferente y distinta.

La primera característica es que el Estado es la única organización en que la *pertenencia al mismo es universal*. Las personas no pueden elegir ser miembros del Estado. Solo por el hecho de nacer en un determinado país se forma parte del Estado. Naturalmente siempre existe la opción de irse del país, pero esta posibilidad normalmente no es tomada en cuenta.

La segunda característica propia del Estado es *la coactividad*. El hecho de pertenecer al Estado es obligatorio le da un poder de coaccionar que no lo tienen las demás organizaciones. Sin embargo, aunque el Estado tenga ciertos poderes de coacción en los países con gobiernos democráticos, el Estado confía la mayor parte de sus acciones en el cumplimiento voluntario de sus miembros. Es por esto último que el Estado intenta persuadir a los ciudadanos de la honestidad y la bondad de las políticas públicas que lleva a cabo (para que la gente cumpla con sus "deberes").

De estas dos características se derivan dos consecuencias muy importantes:

La primera consecuencia es la *elección de los líderes*. Como la elección de los gobernantes se basa en un método indirecto de elección, los electores eligen a sus representantes por una serie de características globales o porque forman parte de un determinado partido. Su posición respecto al tema económico es sólo una característica más. Por otro lado los electores son bastante desconocedores del tema económico y el coste para adquirir información sobre el mismo es demasiado elevado. Todo ello se traduce en que al final las directrices de la política económica del Estado no han sido realmente elegidas por los ciudadanos.

La segunda consecuencia que resulta de las dos características del Estado es que al ser el Estado una organización económica que puede obtener ganancias compulsivamente, existe una *responsabilidad fiduciaria*. Es decir, el Estado tiene la responsabilidad de invertir, distribuir, etc. estas ganancias. En numerosas ocasiones este tipo de responsabilidad impone importantes constricciones al Estado ya que al adoptar sus criterios de equidad, redistribución, etc. imposibilita tomar políticas efectivas y eficientes. Por ejemplo el Estado se encuentra con limitaciones de tipo salarial al llevar a cabo su responsabilidad fiduciaria. Los salarios de los cargos públicos son muy a menudo establecidos de forma discrecional- y a diferencia de las organizaciones privadas- debido a la dificultad de medir el "valor" y el "coste

de oportunidad" limitando a su vez las posibilidades de una política de Recursos Humanos en la selección de empleados adecuados al puesto de trabajo y con unos incentivos adecuados.

Después de hacer una introducción muy breve de las características exclusivas del Estado, el autor pasa a explicar el rol económico del Estado. Para apoyar su tesis, en primer lugar explica cuatro falacias que tanto desde los sectores populistas-socialistas y neoliberales se han venido diciendo tanto para reivindicar el papel omnipresente del Estado como para su supresión según el caso. Su opinión es que las ideologías han conllevado a afirmaciones que no son válidas.

La primera afirmación que Stiglitz niega es que *las industrias nacionalizadas actúan en pro del interés general*. La idea de que las organizaciones privadas maximizadoras de beneficios actúan de forma inconsistente en determinados sectores (industria pesada, instituciones financieras, transportes, etc), ha sido un principio de la ideología socialista que ha conllevado a que estos sectores se "nacionalizaran" otorgando el poder monopolista al Estado. Durante el auge de esta ideología se daba por supuesto que el Estado solventaría las deficiencias del Estado. Sin embargo para Stiglitz esta opinión no se ajusta a la realidad. Si hay suficiente competencia, los intereses públicos y privados no discrepan y tampoco es cierto que todas las empresas públicas, por el mero hecho de ser públicas actúen en favor del interés general. Están sometidas, entre otras cosas, a los problemas de captura de rentas por políticos, gestores, sindicatos, consumidores, etc.

La segunda cuestión que falsea es la referente a la *mentalidad de control directo y de la planificación*. Esta mentalidad ignora sistemáticamente las limitaciones de la información disponible para la toma de decisiones. De hecho sobreestima el poder del control directo y en cambio infravalora el potencial del control indirecto (por ejemplo el mercado).

La tercera afirmación que resulta ser una falacia es que *el Estado resulta ineficaz en cualquier actividad y circunstancia*. Stiglitz arguye que si bien es cierto que existen muchos ejemplos de empresas públicas ineficientes también existen en el sector privado. Ciertamente existen algunas razones para esperar ineficiencias en lo público, sobretudo las restricciones equitativas y fiduciarias pueden limitar el poder discrecional de los directivos y de las estructuras incentivadoras. Estos problemas tienen su origen en que este tipo de empresas no tienen competencia alguna y que al tener la organización múltiples objetivos, los directivos tienen mayor facilidad para actuar en

beneficio propio.

Por último, Stiglitz aborda lo que él llama la *falacia de Coase*. Según Coase, "dado un conjunto de deficiencias de un mercado, las soluciones privadas son tan eficientes como las públicas y la intervención del Estado resulta innecesaria". Esta afirmación es falsa - según el teorema elaborado por Greenwal y Stiglitz (1986) - en donde se establece que no se puede obtener una distribución eficiente de mercado en ausencia de la intervención gubernamental.

Ventajas y desventajas en la actividad económica del estado.

Este capítulo es a nuestro modo de ver el más substancioso ya que es a partir de sus "pros y sus contras" cuando Stiglitz construye su argumento para sugerir cual debería ser el papel del Estado. Es decir, qué clase de actividades el Estado muestra una mayor eficiencia. En qué situaciones la coerción y el asociacionismo universal proporcionan ventajas y en que otras no.

Stiglitz inicia su argumento diciendo que cuando existen fallos de mercado el Estado (potencialmente) puede tener cierta ventaja. Por ejemplo son fallos de mercado los bienes públicos, las externalidades, los monopolios naturales y la información asimétrica. Esta ventaja tiene mucha relación con los fundamentos del Estado de Bienestar que justificaba la actuación del Estado cuando existía un fallo de mercado, dando por supuesto que automáticamente se mejoraría el rendimiento. Esta creencia fue falseada por la escuela del Public Choice mostrando que el Estado, a igual que el mercado también presenta fallos pero de distinta índole.

Para Stiglitz no se trata de identificar exhaustivamente todos los errores del mercado pero sí identificar los grandes fallos del mercado a donde el Estado puede intervenir.

Como ya hemos señalado varias veces, las características exclusivas del Estado: asociación universal y poder de coerción le dan ciertas ventajas para corregir las deficiencias del mercado. Estas ventajas se derivan de:

1. Imponer tributos.

El Estado puede imponer tributos a bienes que su consumo es difícil de controlar pero en cambio el control de su venta es más sencillo. De esta forma, aumentando el precio de venta al público, se puede desincentivar su

consumo.

2. El poder de proscripción.

El Estado puede prohibir determinadas actividades que tienen unos altos costes fijos y por lo tanto unos niveles de precios también muy altos. Estos precios pueden incentivar a otras empresas a entrar en el mercado (si no estuviera proscrito) pero con tecnología menos avanzada para reducir sus altos costes fijos. En este caso, el Estado puede proscribir que otras empresas entren para mantener el bienestar general.

3. Poder de sancionar.

El Estado puede establecer una gran variedad de sanciones mucho más efectivas de las que sería posible establecer mediante un contrato privado.

4. Costes financieros.

- a) Costes de organización. Muchas veces resulta poco económico establecer una nueva organización para atender un problema concreto cuando el Estado dispone de instituciones establecidas.
- b) Problemas de oportunismo. Las reglamentaciones públicas pueden evitar los comportamientos oportunistas en la provisión de los bienes públicos.
- c) Mercados de información imperfecta.
- d) Selección adversa. En general no se quiere que los buenos riesgos financien a los malos. El estado es el único que gracias a su asociacionismo universal puede imponer cierto equilibrio entre los dos tipos de riesgos.

Sin embargo, el Estado presenta una serie de desventajas (provenientes también de sus dos características principales) que hay que tomar en consideración para definir su intervención.

1. La relación fiduciaria del Gobierno impone serias limitaciones a la política de empleo (tanto en los salarios como en la duración de los contratos).
2. La relación fiduciaria también impone graves limitaciones sobre

- el gasto, que surgen fundamentalmente de problemas relacionados con la equidad.
3. Los mercados incompletos y la información imperfecta pueden ser una fuente de ventaja para la actuación del Estado pero por otro lado también puede ser una fuente de desventajas.
 4. El potencial de distribución (gracias al poder coercitivo) puede dar lugar a desigualdades y a captación de rentas.
 5. Limitaciones en cuanto a la continuidad de los programas más allá del periodo de mandato.
 6. La ausencia de derechos de propiedad por parte de los gerentes del sector público entorpece y distorsiona los incentivos a largo plazo.
 7. Falta de competencia dentro del Estado.

Estas desventajas que tiene el Estado han sido motivo de críticas al papel del Estado: Los Estados son incoherentes, ineficientes, excesivamente conservadores, burócratas, etc. Sin embargo hay que señalar que muchas de estas desventajas o ineficiencias son presentes pero no inherentes al Estado, es decir, se pueden evitar. De hecho no es otro el objetivo perseguido por los procesos de reforma del Estado en curso.

A partir de las desventajas y ventajas que posee el Estado, Stiglitz nos da una serie de pistas para poder definir con más precisión cual debería ser el papel idóneo del Estado: Actuar allí donde es fuerte y dejar que actúen las fuerzas del mercado allí donde presenta debilidades. Sin embargo –y tal como señala el informe del Banco Mundial para 1997, cada país debe analizar en que áreas son fuertes y en cuales son débiles Estado y Mercado.

Es decir adecuar los roles a las capacidades ya que cada país tiene una situación particular.

- Promocionar la educación y la tecnología
- Apoyar el sector financiero
- Invertir en infraestructuras
- Prevenir la degradación medioambiental
- Crear y mantener una red de seguridad social (incluyendo el acceso a los servicios básicos de salud)

Por otro lado Stiglitz no olvida que cualquier actuación del Estado que va también orientada hacia una reforma del Estado (incluido en los papeles anteriores) se debe regir por tres principios:

1. **Monopolios.** El Estado debiera ser muy cauteloso tanto en la ejecución del poder monopolístico como la concesión del mismo (franquicias). En muchas ocasiones en que puede haber un monopolio natural si hay competencia (aunque sea más costosa) es preferible.
2. **Competencia.** Si es posible el Estado debiera incentivar la competencia dentro del sector público. Las ganancias en incentivos, habilidades para identificar competencias, etc. son mayores que los costes que pudieran surgir por la duplicación o la falta de coordinación.
3. **Descentralización.** En lo posible las funciones del Estado deberían estar descentralizadas. Las ventajas son claras: La descentralización desincentiva la corrupción ya que esta se traduce en costes más altos, lo que marca una clara diferencia entre los entes descentralizados.

La última parte del libro está dedicada a los comentarios que hacen prestigiosos economistas sobre los argumentos de Stiglitz. Hemos querido referirnos a los comentarios de D. North por ser muy relevantes. North aporta la importancia de las reglas del juego (la institucionalidad). Según él Stiglitz da por hecho que el Estado ha creado las reglas del juego que conducen al crecimiento económico. Para North estas reglas son una excepción y tampoco existe ninguna garantía de que serán perpetuas. Para él, el rol del Estado más importante y - más difícil de llevar a cabo- es establecer y reforzar un conjunto de reglas del juego que incentiven a la participación económica y creativa por parte de todos los ciudadanos. Un segundo tema que a North le preocupa - igual que a Stiglitz - es ¿cuál debería ser el rol del Estado? En cambio de sugerir áreas concretas de actividad, pone énfasis en la eficiencia adaptativa que es una aproximación más genérica y oponiéndose a Stiglitz que se refiere a la eficiencia distributiva. Esta última hace referencia a las condiciones de Pareto de la teoría neo-clásica mientras que la eficiencia adaptativa se ocupa de las reglas particulares que dan forma al modo en que la economía evoluciona a lo largo del tiempo, de la inclinación de una sociedad a adquirir conocimientos y a aprender, a inducir la innovación, a correr riesgos y a mantener una actividad creadora, así como a resolver problemas. La eficiencia adaptativa – como remarca D. North- depende del marco institucional que incentive o no este tipo de actitud o predisposición al aprendizaje en un mundo de fuerte dinamismo.

En estas setenta páginas Stiglitz aborda un tema muy actual y muy discutido: El rol económico del Estado. Su posición es muy pragmática. El Estado debe llevar a cabo aquellas actividades en que tiene una clara ventaja sobre el

sector privado y lo mismo a la inversa. Estas potencialidades se deben adecuar a sus capacidades reales teniendo en cuenta que cada país tiene una configuración particular de sus mercados y de su Estado.

Editado por Arnold Heertje
Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1993