

---

# EL PAPEL DEL GOBIERNO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

---

Joseph E. Stiglitz

Economista Jefe del Banco Mundial

Este artículo se escribió cuando el autor era director del Consejo de Asesores Económicos de los Estados Unidos. Las interpretaciones que aquí se exponen pertenecen totalmente al autor y no representan necesariamente las opiniones de ninguna de las organizaciones con las que está o ha estado asociado.

Tomado de Michael Bruno y Boris Pleskovic, editores. *Annual World Bank Conference on Development Economics 1966*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 1997. Traducción de Alberto Supelano; revisión de Amanda García. Publicado en español por *Banca y Finanzas* 45, julio-septiembre de 1997, con autorización del Banco Mundial. *Cuadernos de Economía* agradece a Hernán Avendaño, Gerente de Análisis Económico de la Asobancaria, por su autorización para publicarlo en esta revista.

## Resumen

Stiglitz, Joseph E. "El papel del gobierno en el desarrollo económico", *Cuadernos de Economía*, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 347-366

*Este artículo trata de responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles han sido los efectos de la planeación del desarrollo sobre las transformaciones económicas y sociales de los últimos treinta años? De acuerdo con el autor, la principal consecuencia de las transformaciones más recientes es la reconsideración del papel del Estado y la superación de los esquemas extremos que sostienen que la actividad económica debe dejarse exclusivamente a la interacción de las fuerzas del mercado eliminando la intervención del Estado o al, contrario, que el control supremo de la economía debe ser ejercido por el Estado. Y propone una nueva perspectiva, en la que el gobierno y los mercados son complementarios y no excluyentes. A partir de las exitosas experiencias de desarrollo en los Estados Unidos y el Este Asiático, concluye que el gobierno ha desempeñado y debe seguir desempeñando varias funciones esenciales: promoción de la educación, fomento de la tecnología, apoyo al sector financiero, inversión en infraestructura, control ambiental y mantenimiento de la red de seguridad social, y que puede y debe emprender acciones que promuevan la equidad y alivien la pobreza.*

## Abstract

Stiglitz, Joseph E. "The role of government in economic development", *Cuadernos de Economía*, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 347-366

*This article tries to answer the following question: What have been the effects of development planning on the economic and social transformations of the last thirty years? According to the author, the main consequence of the most recent transformations is reconsideration of the role of the State and overcoming extreme formulas which claim that economic activity should be left exclusively to the interaction of market forces, eliminating the intervention of the State, or to the contrary, that supreme control of the economy should be exercised by the State. It proposes a new perspective, in which the government and markets are complementary rather than exclusive. Based on the successful development experiences of the United States and East Asia, it concludes that the government has performed and should continue to perform several essential functions: the promotion of education, the fostering of technology, support for the financial sector, investment in infrastructure, environmental controls, and the maintenance of the social security network, and that it can and should undertake actions that promote equity and alleviate poverty.*

Han pasado casi tres décadas desde que empecé a trabajar en los problemas del desarrollo económico. El mundo ha cambiado notablemente durante ese tiempo, y también el marco intelectual que utilizamos para abordar el desarrollo. Hace treinta años teníamos esperanzas y preocupaciones. Creíamos que los países en desarrollo podían cerrar la enorme brecha que los separaba de los países industriales, y nos preocupaba por qué tan pocos países habían podido cerrarla realmente. Los libros de texto estándar examinaban los grandes saltos que la Unión Soviética había dado entre mediados de los años veinte y comienzos de la Segunda Guerra Mundial. Esos supuestos éxitos —que hoy parecen más aparentes que reales— influyeron en los países en desarrollo y muchos de ellos establecieron comisiones de planeación para dirigir sus economías. En muchos casos, el Estado fue más allá de la dirección y se ocupó de la producción real y de la propiedad de las empresas.

Qué tan diferente es la situación de hoy con la de hace treinta años. La República de Corea —cuyo ingreso per cápita en 1960 era aproximadamente igual al de la India (menos de 500 dólares de 1995)— es ahora miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde). El éxito de Corea y de otras economías del Este Asiático demuestra la efectividad de una estrategia de desarrollo con mayor orientación hacia el mercado. En muchos casos, los gobiernos del Este Asiático abandonaron muy pronto el modelo de planeación rígida. Pero no cometieron el error de pasar al extremo opuesto. Sus gobiernos contribuyeron a orientar y crear los mercados en lugar de suplantarlos por completo o de dejarlos a su propia suerte.

Entre tanto, las economías que perseveraron en el modelo de planeación experimentaron bajo crecimiento, estancamiento o cosas peores; el colapso de las economías socialistas no fue más que el puntillazo final del

ataúd planificador. En los años ochenta, casi todos los países del mundo estaban comprometidos activamente en la privatización de las empresas del Estado.

El drástico fracaso del gran experimento socialista tuvo una consecuencia inesperada: sirvió de fundamento para los extremistas de la vertiente ideológica opuesta, de acuerdo con la cual el gobierno no debía desempeñar ninguna función económica. Pero el rechazo de un extremo no es la afirmación del otro extremo. La pregunta real que suscita el éxito del Este Asiático y el fracaso del experimento socialista es *¿cuál es el papel adecuado del gobierno en el desarrollo económico?* Existe una tercera vía —o, debería decir, muchas terceras vías— entre el extremo del pleno control del gobierno sobre la economía y el del *laissez faire* total. En diferentes etapas del desarrollo o en situaciones distintas, los países pueden y deben elegir puntos diferentes a lo largo de ese espectro.

No puedo tratar aquí todos los aspectos del papel adecuado del gobierno. En cambio, de algunos avances de la teoría económica, de interpretaciones del milagro del Este Asiático y de mis experiencias en el gobierno de Estados Unidos deseo extraer, selectivamente, ciertos elementos que permitan aclarar aquellos aspectos que no han recibido suficiente atención en las discusiones recientes. Omitiré algunos tópicos (como el papel y el diseño de las políticas industriales y el papel del gobierno con respecto al sector financiero) o sólo los trataré brevemente debido a que ya los he analizado ampliamente en otra parte.

Antes de pasar a desarrollar este esquema, deseo hacer dos comentarios preliminares. El primero se refiere a los desarrollos de la teoría económica. La perspectiva que aquí expongo coloca a los mercados en el centro de la economía. Los fundamentos teóricos de esta perspectiva orientada hacia el mercado se encuentran en la noción de mano invisible de Adam Smith y, especialmente, en su versión moderna, los teoremas fundamentales del bienestar económico. Es cierto que los economistas han reconocido desde hace tiempo la necesidad de intervenciones selectivas del mercado para solucionar problemas bien identificados tales como las externalidades.<sup>1</sup> Pero los avances de los últimos quince años han demostrado que las acciones del gobierno bien diseñadas *pueden* mejorar los estándares de vida cuando hay imperfecciones de información o de competencia o mercados incompletos, problemas que se presentan en todas las economías pero especialmente en las economías en desarrollo.

---

1 Aunque algunos economistas han sugerido que incluso esas dificultades pueden ser manejadas en forma privada a través de una negociación tipo Coase, la mayoría de los economistas consideran que la solución apropiada es la intervención del mercado en forma de impuestos tipo Pigou.

Aquí, el uso de la palabra *pueden* es esencial. No todos los 'problemas' de mercado exigen la acción del gobierno. Para elevar los estándares de vida, las acciones del gobierno deben satisfacer dos criterios: deben enfrentar imperfecciones graves del mercado, y deben diseñarse en una forma tan eficiente que sus beneficios sean mayores que sus costos.

Mi segundo comentario preliminar es que los argumentos básicos en favor de un papel estrictamente circunscrito del gobierno generalmente han demostrado tener una validez apenas limitada. Los críticos han afirmado que el gobierno es innecesario, ineficaz y, en la medida en que tiene algún efecto real, contraproducente. Esos críticos argumentan que ningún gobierno puede hacer las cosas mejor que el sector privado; que cualquier cosa que haga el gobierno será compensada por las acciones del sector privado; y que en vez de mejorar la asignación de recursos, la intervención del gobierno realmente la empeora, debido especialmente a la búsqueda de rentas. La primera proposición es simplemente falsa, mientras que la segunda sólo es verdadera en condiciones altamente restrictivas. En cuanto a la tercera, la evidencia histórica muestra que las acciones del gobierno pueden ser y han sido importantes para mejorar las cosas; y tanto la teoría como la evidencia muestran que las preocupaciones relacionadas con la búsqueda de rentas, aunque reales, son demasiado exageradas; puesto que la búsqueda de rentas hasta disipar completamente los beneficios generados supone una perfecta competencia en la búsqueda de rentas. La principal verdad de esas críticas, sin embargo, es la que ya he mencionado y con la que estoy completamente de acuerdo: el hecho de que los mercados no son Pareto eficientes restringidos no implica que una intervención arbitraria necesariamente mejore las cosas. Las consecuencias totales de cualquier acción propuesta deben ser evaluadas cuidadosamente.

### ¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO?

La teoría puede proporcionar una valiosa orientación acerca del papel adecuado del gobierno. En este contexto, creo que la experiencia del Este Asiático y las experiencias de los países industriales son muy instructivas. Es cierto que siempre existe el eterno problema de los hechos contrafactuales: ¿estas economías habrían crecido aún más rápidamente si el gobierno no hubiese emprendido las acciones que realizó? Aunque nunca podemos saberlo con seguridad, una abundante evidencia sugiere lo contrario, y estoy convencido de que pese a que los Estados Unidos confiaron principalmente en los mercados, su éxito debe atribuirse en parte a las acciones selectivas del gobierno. Tanto en los Estados Unidos como en las economías con un rápido crecimiento de Asia, el gobierno desempeñó seis funciones importantes que estimularon el desarrollo.

## Seis funciones importantes

En cierto sentido, buena parte de las funciones del gobierno pueden sintetizarse en el establecimiento de la infraestructura en su sentido amplio: la infraestructura educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social de la economía. Puesto que los mercados no pueden funcionar en un vacío, esta infraestructura es necesaria para que los mercados cumplan su papel esencial en el aumento de la riqueza y de los estándares de vida. Debido a que la construcción de la infraestructura está más allá del interés o de la capacidad de una empresa individual, ésta debe ser ante todo responsabilidad del gobierno.

En las economías de los Estados Unidos y del Este Asiático, los gobiernos han cumplido seis funciones.

1. *Promover la educación.* Aun antes de la adopción de la Constitución de los Estados Unidos, el gobierno federal de los Estados Unidos —en los Estatutos del Noroeste de 1785 y 1787— reconoció su responsabilidad en la promoción de la educación pública reservando tierras destinadas a ese propósito en los estados recién formados. Más adelante, en 1863, el gobierno federal contribuyó a establecer el sistema de universidades públicas.

Las economías del Este Asiático también enfatizaron el papel del gobierno en la provisión de educación universal, la cual era un componente necesario de su transformación de economías agrarias a economías en rápida industrialización. La educación universal también creó una sociedad más equitativa en Asia, facilitando la estabilidad política, la cual es una precondition para el desarrollo económico exitoso a largo plazo.

Al poner en práctica esas políticas igualitarias, las economías del Este Asiático superaron las teorías del desarrollo basadas en la filtración de los beneficios. Simon Kuznetz sostenía que el crecimiento económico estaba asociado a un incremento de la desigualdad; Arthur Lewis sugería que esa desigualdad era necesaria debido a que la acumulación de capital era el eje del crecimiento. Puesto que se suponía que los individuos ricos ahorran más en el margen que los individuos pobres, unos mayores niveles de desigualdad aumentarían los ahorros y, por tanto, el crecimiento. Las economías del Este Asiático demostraron que en un ambiente igualitario pueden obtenerse altos niveles de ahorros y que la acumulación de capital humano es tan importante como los aumentos de capital físico o quizá más importante.

2. *Promover la tecnología.* En 1789, la Constitución de los Estados Unidos reconoció la importancia de la ciencia y de la tecnología otorgando al Congreso el derecho a conceder patentes para promover el progreso de la ciencia. Incluso en la primera parte del siglo diecinueve el apoyo a la

investigación fue más allá del establecimiento del sistema de propiedad intelectual. Así como el sistema de telecomunicaciones modernas —incluyendo la Internet— fue fomentado por el gobierno, así también sucedió con los avances iniciales. En 1842, por ejemplo, el gobierno financió la primera línea de telégrafos del mundo, entre Baltimore y Washington. Durante más de ciento cincuenta años en los que ha apoyado la investigación, el gobierno de los Estados Unidos ha tenido un impresionante récord de éxitos. En el siglo XIX, la agricultura fue el soporte de la economía, y en la década de 1870 contribuía con más del 35 por ciento del Pib. El notable crecimiento de la productividad del sector agrícola se puede atribuir en gran medida al apoyo del gobierno federal a la investigación y a la difusión de sus resultados. Los gobiernos del Este Asiático también jugaron un papel esencial en la promoción y la transferencia de tecnología.

3. *Apoyar al sector financiero.* A veces descrito como el 'cerebro' de la economía, el sector financiero es responsable de distribuir los recursos escasos de capital en la forma más eficiente. Se ocupa de recoger, procesar y difundir la información, justamente las áreas en que las fallas del mercado suelen ser más notorias. En 1863, en medio de la Guerra Civil, los Estados Unidos reconocieron la necesidad de crear un sistema financiero nacional y aprobaron la Ley Bancaria Nacional, estableciendo la primera agencia de supervisión bancaria del mundo. Aunque hoy sabemos mucho más acerca de lo que se requiere para lograr la estabilidad financiera, esta legislación fue muy útil para reducir la inestabilidad financiera que había caracterizado a la economía hasta ese momento. En los años posteriores, el gobierno creó el sistema de la Reserva Federal así como una serie de intermediarios financieros para estimular los mercados que eran débiles o inexistentes. De modo similar, los gobiernos del Este Asiático desempeñaron un papel activo para garantizar la seguridad y la solidez de las instituciones financieras y para crear nuevas instituciones y mercados que llenaran los vacíos del sector privado.

4. *Invertir en infraestructura.* En este ítem se incluyen las instituciones, las vías, los ferrocarriles y los sistemas de comunicación. Tanto en los Estados Unidos como en las economías exitosas del Este Asiático, los gobiernos crearon la infraestructura institucional dentro de la cual pueden prosperar los mercados competitivos. Sólo hasta muy recientemente, cuando las antiguas economías socialistas tuvieron que esforzarse por establecer economías de mercado, hemos llegado a tomar plena conciencia de la importancia de esta infraestructura institucional, la cual incluye los derechos de propiedad, las leyes de contratos y de quiebras y las políticas para promover la competencia donde ésta es viable y para regular los mercados donde no es viable.

5. *Prevenir la degradación ambiental.* Aunque los economistas han analizado la necesidad de la acción del gobierno para corregir las fallas del mercado al menos desde Edgeworth, ese concepto sólo ha llegado a ser ampliamente aceptado durante los últimos veinticinco años. Unas buenas políticas ambientales no deben considerarse como lujos que van a ser disfrutados únicamente por quienes se encuentran en buena situación. No debemos confundir los incrementos del Pib con los incrementos de los estándares de vida, ni los incrementos en el Pib medidos en el presente con los incrementos en la riqueza de largo plazo. Los intentos recientes para construir cuentas ambientales del Pib reconocen esos problemas. Estos intentos subrayan los enormes desafíos que enfrentan los países que no han prevenido la degradación ambiental: se necesitaran varias generaciones para remediar el daño ambiental que se ha presentado en muchas economías en desarrollo y en transición.<sup>2</sup>

6. *Crear y mantener la red de seguridad social,* incluidos los servicios de salud esenciales. En algunos casos, esas actividades pueden justificarse en términos utilitarios: incrementan la productividad de la fuerza de trabajo y promueven la estabilidad política reduciendo la oposición al cambio. Pero también pueden justificarse en términos de valores básicos. Como ya señalé antes, los estándares de vida incluyen muchas más variables que las que se incluyen en las estadísticas del Pib. Hay un sentido fundamental en el que la mejora de las condiciones sanitarias, para poner un ejemplo, representa una mejora en los estándares de vida, aunque esa mejora no se refleje en el Pib.

Prácticamente todas las sociedades han construido redes de seguridad social, aunque no siempre a través del gobierno. Al menos por dos razones, hoy los gobiernos pueden tener que asumir un papel mayor en la construcción de las redes de seguridad que el que desempeñaron los gobiernos de Estados Unidos o del Este Asiático en etapas comparables del desarrollo de sus países. Primera, las presiones de la urbanización exigen un papel más fuerte del gobierno. En 1975, un poco más de un tercio de la población mundial vivía en las ciudades; las Naciones Unidas y el Banco Mundial estiman que en 2025 esa proporción será el doble. Es probable que la urbanización —y la migración de las comunidades tradicionales a la que está asociada— dé lugar a redes de seguridad social de tipo comunitario menos efectivas. Segunda, en la transición, las grandes empresas de la economía tradicionalmente proporcionaron buena parte de la seguridad social (como las pensiones y la atención médica). La transformación de esas economías ha venido acompañada por el abandono de esas res-

---

2 En muchos casos, incluso los costos de corto plazo de unas políticas ambientales inadecuadas (como los costos de atención médica) pueden ser altos.



ponsabilidades sociales por parte de las corporaciones que enfrentan nuevas presiones competitivas. El gobierno es el único elemento de contención.

### **Papel especial del gobierno en las economías en desarrollo**

En todos los tipos de economía el gobierno debe tener capacidad para operar en las seis áreas que acabo de esbozar. Pero deseo llamar la atención sobre los problemas especiales que enfrentan las economías en desarrollo y en transición, en las que se carece de muchos mercados, los mercados que existen pueden funcionar con menor eficacia y los problemas de información son más graves que en los países industriales debido simplemente a las rápidas transformaciones del entorno económico.<sup>3</sup>

Aunque las fallas de mercado más protuberantes son mayores en las economías en desarrollo y en transición, la capacidad del gobierno para corregir esas fallas de mercado suele ser menor.<sup>4</sup> La identificación del papel adecuado del gobierno exige reconocer tanto la necesidad como las limitaciones de la acción del gobierno. Los gobiernos exitosos han contribuido a crear mercados (como los mercados de bonos y de acciones y las instituciones de crédito de largo plazo). Han establecido y han hecho cumplir las leyes y las regulaciones que han permitido que los mercados financieros sean más estables y que aumente la competencia en todos los sectores. En muchos casos, los gobiernos han actuado como empresarios sustitutos, estimulando el establecimiento de empresas para que entren en ciertos mercados. Especialmente en los mercados de exportación, los gobiernos han proporcionado grandes incentivos a las empresas (cierta evidencia econométrica sugiere que buena parte de esas intervenciones fue bastante efectiva. Así por ejemplo, un análisis de la moderada restricción financiera que se evidenció en muchas economías del Este Asiático sugiere que ésta condujo a un crecimiento económico más rápido).

- 
- 3 La literatura reciente ha subrayado la importancia de los mecanismos de reputación y de contratos implícitos en las relaciones que rigen la economía. La efectividad de esos mecanismos depende de la naturaleza a largo plazo de la relación. En las economías en desarrollo, la transición rápida pone en peligro la viabilidad a largo plazo de muchas de esas relaciones; el debilitamiento de los lazos sociales reduce la función de las sanciones sociales como mecanismo de supervisión; y las altas tasas de interés estimulan el comportamiento egoísta de corto plazo a expensas del comportamiento cooperativo de largo plazo.
  - 4 Ya señalé antes la importancia de establecer la infraestructura institucional adecuada para una economía de mercado en las economías en transición. Pero puede requerirse un gobierno fuerte para establecer la infraestructura institucional que facilite la viabilidad de un mercado fuerte.

## Réplica conservadora

La mayoría de los economistas hoy acepta la proposición de que los mercados por sí mismos no tienen éxito para asegurar la eficiencia económica y que pueden fallar para proteger algunos segmentos de la sociedad con respecto a la pobreza abyecta. Aunque muchos economistas también están de acuerdo en que esas deficiencias pueden, en principio, servir de justificación para la acción del gobierno, algunos sostienen que la intervención del gobierno ha sido demasiado a menudo contraproducente en la práctica. Cualquier explicación equilibrada del papel del gobierno debe reconocer que éste ha solido ser el caso, un tópico que comentaré más adelante, pero que en sí mismo no prueba nada: La pregunta es si ¿los gobiernos democráticos responsables pueden poner en práctica políticas que eleven los estándares de vida? Teniendo en cuenta las experiencias del Este Asiático y de los Estados Unidos, creo que la respuesta es un rotundo sí.

Algunos críticos del papel del gobierno adoptan una perspectiva diferente para explicar la experiencia asiática. Ellos pretenden que todo —o casi todo— el crecimiento de las economías del Este Asiático puede ser explicado por factores de acumulación. Sostienen, entonces, que no hay ningún milagro sino simplemente el funcionamiento inexorable de los fundamentos estándar: unos insumos crecientes llevan a una producción creciente. El crecimiento de la productividad total de los factores ha sido insignificante.

Existen varios problemas técnicos graves en los estudios que presentan esos resultados (¿alguien que haya estudiado la fijación de salarios en Singapur, por ejemplo, puede creer realmente que los salarios se fijan en un proceso competitivo, de modo que el salario real es igual al producto marginal del trabajo, como supone la mayoría de esos estudios?). Pero incluso si aceptamos con reservas la validez de los resultados del bajo crecimiento de la productividad total de los factores, esos estudios no abordan realmente la cuestión de si las políticas del gobierno marcan una diferencia. Tampoco se preguntan ni responden preguntas tales como las siguientes:

- Por qué fueron tan altas las tasas de ahorro en el Este Asiático? En otras partes, unas tasas de salarios comparables sólo se consiguieron bajo una fuerte presión del gobierno, como en los países comunistas. Aunque los estudios econométricos sugieren que las tasas de ahorro del Este Asiático pueden ser explicadas parcialmente por los factores económicos tradicionales, las acciones del gobierno también desempeñaron un papel constructivo.

- ¿Por qué las economías del Este Asiático fueron capaces de invertir eficientemente a un ritmo tan rápido? En otros países (la antigua Unión Soviética es el ejemplo clásico) se hicieron grandes inversiones pero como resultado se obtuvieron una altas relaciones capital producto incrementales en vez de un rápido crecimiento. Los esfuerzos del gobierno para crear instituciones financieras efectivas, combinados con la práctica de proporcionar fondos a las empresas que demostraban su capacidad en los mercados competitivos de exportaciones, muy seguramente contribuyeron a la eficiencia con que se asignó el capital en el Este Asiático.
- ¿Por qué las economías del Este Asiático fueron capaces de reducir tan rápidamente la brecha tecnológica que los separaba de los países económicamente más avanzados? Las economías del Este Asiático demostraron una enorme capacidad para absorber el capital y la tecnología. La velocidad con la que cerraron esa brecha implicó mucho más que la simple compra de tecnología. Los gobiernos desempeñaron un papel importante en la inversión en capital humano, permitieron la inversión extranjera (con algunas excepciones) y crearon un entorno económico favorable para la inversión extranjera.
- ¿Cómo aseguraron las economías del Este Asiático que los beneficios del rápido crecimiento económico fueran distribuidos generalmente entre la población? Como ya señalé, los incrementos en la desigualdad que —según parecían sugerir las experiencias iniciales— acompañaban inevitablemente al desarrollo, simplemente no se presentaron en el Este Asiático. Por el contrario, hay razones para creer que el mayor igualitarismo —un resultado de las políticas deliberadas del gobierno— contribuyó realmente al notable crecimiento de esas economías.

### **Mejorar el desempeño del gobierno y responder a los cambios**

Mencioné anteriormente que las personas que defienden un papel rígidamente circunscrito del gobierno —proporcionar únicamente la defensa nacional, por ejemplo— van demasiado lejos. Pero deseo enfatizar una vez más que el gobierno no es infalible. Incluso en las economías exitosas del Este Asiático los gobiernos cometieron errores (el gobierno japonés, por ejemplo, inicialmente intentó impedir que Honda entrara a la industria de automóviles). El gobierno no puede resolver todos los problemas. El gobierno definitivamente tiene un lugar, pero debe identificar ese lugar.

El marco pragmático que planteé inicialmente para evaluar el papel del gobierno, implica ponderar las fortalezas y las limitaciones de los mercados y del gobierno, y determinar cuál es la mejor forma en que pueden complementarse. Esta ponderación no comienza con dos columnas titu-

ladas “actividades que debe realizar el gobierno” y “actividades que debe realizar el sector privado”. Esta ponderación cuidadosa hace énfasis en cómo el gobierno hace lo que hace y cómo interactúa con el sector privado. Para ese efecto, deseo esbozar algunos principios generales, que tienen en cuenta los análisis teóricos y la experiencia histórica.

## Incentivos y cambio

Cuando tratamos de identificar el papel adecuado del gobierno, debemos tener en cuenta dos puntos fundamentales. El primero es la importancia de los incentivos. El segundo es la naturaleza dinámica del papel del gobierno; cuando la economía cambia, el gobierno también debe hacerlo.

El gobierno es una organización grande, pero a diferencia de las grandes organizaciones de mercado no está sometido a la presión de la competencia del mercado. En las democracias políticas, la competencia impone cierta disciplina: la incompetencia se castiga y el desempeño se premia. Es cierto que la competencia política está a gran distancia del ideal de competencia perfecta de los libros de texto. Pero eso también sucede con la competencia en el mercado real. A veces se ha sugerido que los burócratas carecen de incentivos, pero los incentivos también pueden estar distorsionados en las grandes empresas. También se ha sugerido que los burócratas no responden a los deseos de los votantes. Pero la teoría y la evidencia sugieren que los administradores de las grandes empresas no siempre responden a los deseos de los accionistas ante quienes son, en principio, responsables.

En síntesis, la distinción entre los sectores público y privado suele ser exagerada. Pero debemos tener cuidado para no pasar al otro extremo: los incentivos juegan un papel relativamente más importante en el sector privado que en el sector público. Si se han puesto en práctica políticas de competencia adecuadas, la competencia del mercado es más efectiva para proporcionar los incentivos que la competencia pública sustitutiva. La cuestión es si y en qué forma el sector público puede poner en práctica un conjunto efectivo de incentivos.

También debemos reconocer que el papel del gobierno no es estático. Los cambios en el ambiente económico alteran fundamentalmente lo que el gobierno puede y debe hacer. En un mundo con un comercio internacional limitado, por ejemplo, puede tener sentido que los países se preocupen por los balances materiales, y puede haber alguna justificación para el tipo de ejercicios de planeación que una vez dominaron en el pensamiento acerca del desarrollo.

Pero con la expansión del comercio internacional y el descenso de los costos de transporte, los países hoy pueden especializarse en esa parte del proceso de producción en que tengan una ventaja comparativa; no están limitados a los mercados domésticos como tampoco al lado de la demanda o de la oferta. Consideremos la producción de automóviles. El ensamblaje sólo es una parte del costo de un vehículo, que representa sólo cerca del 25 por ciento del valor agregado en la fábrica. Los diferentes componentes pueden construirse en diferentes países y enviarse al punto de ensamblaje. Los sistemas modernos de telecomunicaciones garantizan que los pedidos de componentes puedan transmitirse rápidamente de la planta de ensamblaje a las plantas de componentes, donde quiera que estén localizadas.

En los últimos diez años este patrón se difundió desde las grandes multinacionales hacia las compañías mucho más pequeñas. Como resultado de las mejoras en el transporte y en las telecomunicaciones, una empresa de tamaño mediano o pequeño de los Estados Unidos o de Europa puede entablar relaciones con los proveedores de Asia del Este o del Sur, y enviarles productos con especificaciones exactas. Aunque las implicaciones de largo plazo aun no son claras, esos desarrollos han sido una bendición para las economías en desarrollo. La globalización de la capacidad empresarial ha flexibilizado la restricción impuesta al crecimiento por uno de los factores más escasos en el mundo en desarrollo.

La globalización es sólo un ejemplo de una modificación en la estructura económica que exige un cambio en las políticas del gobierno. Más adelante comento otros ejemplos, incluyendo la forma en que los cambios en la tecnología han ampliado el alcance de la competencia en áreas que una vez se consideraban monopolios naturales (telecomunicaciones y energía eléctrica).

Luego de reconocer la importancia de los incentivos y del papel continuamente cambiante del gobierno, podemos considerar los medios para mejorar el desempeño del gobierno: aumentar la orientación hacia el consumidor, supervisar y premiar el desempeño, ampliar el alcance de la competencia, privatizar e introducir prácticas empresariales y mejorar la política de regulación.

### **Aumentar la orientación hacia el consumidor**

Uno de los problemas que se presentan debido a la falta de competencia es la carencia de elección. Los consumidores no pueden escoger a los proveedores que emiten su pase de conducción o su pasaporte. Cuando hay una elección, como en la compra de pasajes aéreos, algunos consumidores deciden viajar en las líneas aéreas con vuelos más cortos, aun-

que deban pagar un precio ligeramente mayor; el mercado refleja la diversidad de preferencias del consumidor. Una forma de enfrentar el problema de la elección dentro del sector público es crear más competencia; además, el gobierno puede crear una cultura de orientación hacia el consumidor. Los indicadores de desempeño pueden ser efectivos para que se preste atención organizacional a las variables relevantes y quizá para incentivar el comportamiento de los burócratas individuales. Los cambios en la actitud hacia los usuarios de los servicios del gobierno —considerar y referirse a los usuarios del servicio como clientes, por ejemplo— también pueden ser una ayuda.

En algunos casos, el desempeño puede ser medido y supervisado. La duración del tiempo que tarda un representante del servicio para responder a un cliente es un ejemplo de ello. Las técnicas corrientes de encuesta pueden evaluar la satisfacción del cliente con los servicios telefónicos, por ejemplo. Es cierto que, a nivel individual, los problemas de motivación y de supervisión que enfrenta, digamos, la Administración de Seguridad Social son algo diferentes de los que enfrenta una compañía de seguros privada. En los Estados Unidos, donde las agencias del gobierno han trabajado muy duro durante los últimos tres años para mejorar la orientación hacia el cliente, hemos demostrado que el gobierno puede tener éxito en el mejoramiento del servicio: el rango de clasificación de los servicios de la Administración de Seguridad Social es altamente competitivo con el de los mejores proveedores privados de servicios similares.

### **Supervisar y premiar el desempeño**

Las empresas privadas tienen indicadores simples y realistas de desempeño: los beneficios y el valor de mercado. Aunque el gobierno en su conjunto no dispone de compendios estadísticos comparables para captar el desempeño, es posible determinar y medir el desempeño en actividades particulares (transcribir cartas, emitir visas, procesar pases de conducción). Es indispensable utilizar indicadores de los productos en vez de indicadores del proceso o de los insumos: demasiado a menudo los premios se basan en el cumplimiento de los procedimientos operativos estándar por parte de los trabajadores.

En muchos casos, las actividades que realiza el sector público son tan similares a las actividades que realiza el sector privado que el desempeño del sector privado puede servir de patrón de medida. Por ejemplo, aunque todas las empresas tienen una necesidades de desplazamiento ligeramente diferentes, es posible construir un rango de estimadores de los costos administrativos asociados a los viajes. Esos costos pueden luego

utilizarse para compararlos con los costos de las agencias del gobierno y usarlos como indicador de desempeño relativo con respecto a las normas del sector privado para establecer los premios.

Pero muchas actividades del sector público son diferentes de las que se realizan dentro del sector privado. Por su naturaleza, las actividades del sector público son desproporcionadamente administrativas y esto hace particularmente difícil medir el desempeño individual. No sabemos cómo medir la calidad de muchas decisiones administrativas que se adoptan colectivamente, y sólo medimos la de las contribuciones de los individuos. En muchas otras actividades no existe un patrón único para medir el desempeño, por ejemplo, en la educación. Aquí, el hecho de medir el desempeño únicamente en términos de las habilidades básicas (que pueden medirse más fácilmente que la demás habilidades) puede llevar al recorte de recursos para la formación de habilidades cognitivas y de desarrollo de alto nivel. Sin embargo, es posible rediseñar el proceso de producción para atenuar esos efectos (por ejemplo, asignando tareas diferentes a profesores diferentes). El hecho de que esto sea o no deseable depende de la magnitud de las distorsiones de los incentivos con respecto a las economías de escala. Si las economías de escala son pequeñas (por ejemplo, entre enseñar habilidades básica y enseñar habilidades cognitivas de alto nivel), puede ser deseable rediseñar el proceso de producción de modo que se pueda supervisar más fácilmente el desempeño individual.

### **Ampliar el alcance de la competencia**

Una forma de proporcionar incentivos más efectivos, incluido el mejoramiento de la orientación hacia el consumidor, es ampliar el alcance de la competencia. La creación de una competencia efectiva entre vendedores, por ejemplo, es un paso esencial para garantizar que el gobierno compre bienes y servicios al precio más bajo posible. Pero la tarea de hacer que las compras del gobierno sean competitivas es más difícil de lo que se suele pensar. Solía pensarse que las licitaciones competitivas eran la forma más simple de garantizar que el gobierno no pague demasiado por un bien o servicio. La licitación competitiva, sin embargo, normalmente requiere que el gobierno elabore especificaciones precisas para el ítem que se va a comprar; en la descripción de una simple camiseta pueden emplearse treinta páginas impresas en letra pequeña. Puesto que la mayoría de las empresas no producen normalmente con esas especificaciones, pueden considerar que no es atractivo licitar aunque sus productos tengan características similares de confección. Por tanto, el número de licitantes suele ser relativamente pequeño. Como resultado, el go-

bierno puede tener que pagar precios mayores de los que paga el público en general.

En cierto sentido, este problema surge debido a la dificultad de elaborar y articular claramente los indicadores de desempeño. El gobierno utiliza las licitaciones competitivas para asegurar que los contribuyentes no paguen en exceso y acallar las críticas de que el gobierno despilfarra el dinero de los contribuyentes. Sin embargo, esas engorrosas políticas de compras del gobierno —una forma de microadministración de la producción del contratista— a menudo se han traducido en mayores costos promedio. Donde existe un mercado competitivo, la disciplina de la competencia del mercado puede ser suficiente. En los Estados Unidos, por ejemplo, las reformas a las compras del gobierno basadas en este principio que fueron aprobadas durante la administración Clinton ahorrarán 12.3 billones de dólares a los contribuyentes durante los próximos cinco años.

### **Privatizar e introducir principios empresariales**

Aun cuando la competencia no sea una opción viable, puede ser deseable incorporar características de la empresa privada. Este objetivo va más allá de introducir pagos al desempeño para extenderlos a cuestiones más generales: personal, compras del gobierno y presupuesto. Cuando la competencia no es viable, el peligro del abuso del poder del monopolio es real. Para limitar el abuso del poder, quienes participan en el diseño de políticas deben responder tres preguntas fundamentales:

- ¿Existe una fuente especial de ingresos relacionada con los beneficios conferidos?
- ¿Existe una estructura de dirección que pueda garantizar la eficiencia y una estructura de regulación que pueda dar protección contra los abusos del poder del monopolio?
- ¿Es posible separar los problemas de producción de otros problemas de política pública, incluidos aquellos que se relacionan con las externalidades y la seguridad, por ejemplo?

La privatización sólo constituye un punto a lo largo de un abanico de formas organizacionales que incluye una gran variedad de estructuras empresariales dentro del sector público. El teorema fundamental de la privatización de Sappington y Stiglitz [1987] estableció que las condiciones en las que la privatización podía lograr plenamente los objetivos públicos de equidad y eficiencia eran extremadamente restrictivas; y similares a las condiciones en las que los mercados competitivos alcanzan resultados Pareto eficientes. Debido a las diferencias en la aversión al riesgo y en el período de descuento, el Estado puede recibir menos —po-



siblemente mucho menos— que el valor presente descontado esperado de los beneficios de la empresa. Además, aun con un complicado conjunto de impuestos tipo Pigou, el Estado puede carecer de la capacidad para inducir a la empresa privada a que actúe en la forma en que le gustaría, especialmente cuando existen objetivos sociales complicados.<sup>5</sup>

La principal verdad del teorema es que la privatización tiene que justificarse con base en estudios específicos para cada caso: el incremento de la eficiencia económica debe ser suficiente para compensar las desventajas de la privatización. En muchos casos (como en las telecomunicaciones) esa condición ha sido claramente establecida.

Cuando se ha determinado que la privatización es deseable, ésta debe implementarse correctamente, con protecciones vigorosas y adecuadas, incluidas las protecciones contra el abuso del poder del monopolio. Las subastas competitivas adecuadamente diseñadas son normalmente la forma más efectiva de garantizar que el público obtenga el valor total de los recursos poseídos públicamente. La cuidadosamente estructurada gama de subastas de los Estados Unidos es un ejemplo de cómo se pueden aumentar los ingresos públicos al tiempo que se promueven los mercados competitivos y la innovación.

La introducción de principios empresariales, la privatización y las demás reformas discutidas anteriormente contribuyen a centrar la atención en el desempeño (en los productos y no en los insumos y en los procesos). Esta concentración de la atención es necesaria para mejorar la eficiencia del sector público. En áreas donde la privatización puede ser inadecuada (como la concesión de patentes), se pueden organizar las funciones del gobierno para que se centren en el desempeño, como hicieron los Estados Unidos cuando establecieron organizaciones basadas en el desempeño que crearon incentivos organizacionales e individuales para mejorar el desempeño.

### **Mejorar la política de regulación**

La concentración en el desempeño también es esencial para asegurar que las regulaciones logren sus objetivos a un costo mínimo. En muchos países, las regulaciones ambientales de las dos décadas anteriores han dado lugar a grandes mejoramientos en la calidad del aire y del agua. En algunos casos, sin embargo, los objetivos podían haber sido conseguidos a un costo menor. En vez de centrarse en los criterios de desempeño, los

---

5 Un impuesto tipo Pigou, que grava a los productores de externalidades, aumenta el costo privado percibido por el productor hasta el nivel de los costos sociales de dicha actividad.

diseñadores de política impusieron diseños estándar. En algunos casos, impusieron esos estándares debido a que no existía una forma efectiva de supervisar el desempeño. Pero unas regulaciones diseñadas adecuadamente podían haber proporcionado los incentivos para el desarrollo de la tecnología de supervisión.

En ninguna otra parte el cambiante papel del gobierno y la creciente confianza en las políticas reguladoras basadas en el mercado son más evidentes que en las industrias de telecomunicaciones y de energía eléctrica. Solíamos pensar que esas industrias eran monopolios naturales, donde los gobiernos enfrentaban la opción de nacionalizar o de regular, y donde muchos gobiernos escogieron la nacionalización. Pero cuando las ineficiencias de las empresas poseídas por el Estado se hicieron evidentes, un número creciente de países privatizaron sus sistemas de telecomunicaciones, y dieron lugar a un monopolio que con frecuencia sólo esta sometido a una escasa regulación.

Pocos gobiernos dieron el paso siguiente de preguntar cómo se puede garantizar la competencia. Y no lo hicieron porque los economistas les dijeron que la competencia no era una opción viable, puesto que esas industrias eran monopolios naturales. Pero después de una observación más atenta, hemos entendido que la competencia es en realidad viable en muchos, sino en la mayoría, de los componentes de esas industrias. Por consiguiente, hemos pasado a una pregunta más sutil: ¿Cómo podemos garantizar que en aquellos segmentos en que la competencia no es una opción viable los monopolios no destruyan la competencia en otros segmentos (por ejemplo, a través de un acceso discriminatorio o de una fijación de precios discriminatoria)?

En el caso de la industria de telecomunicaciones de los Estados Unidos, se hizo evidente que la regulación por sí misma no podía impedir efectivamente la discriminación; el desmembramiento estructural de la 'última milla' (un monopolio natural) y de otros componentes del sistema de comunicaciones se hizo entonces obligatorio. Con la infraestructura institucional adecuada, la competencia puede hacerse viable en amplios segmentos de este vasto mercado y permitir que los reguladores del gobierno se ocupen de un conjunto de problemas mucho más limitado.

Ese mismo proceso se está presentando en este momento dentro de la industria de energía eléctrica, otro sector que normalmente ha sido considerado como un monopolio natural. Hoy reconocemos que esta industria tiene al menos tres componentes importantes: generación, transmisión y mercadeo. Los cambios en la tecnología han hecho posible un mercado competitivo en la generación. Y en los Estados Unidos, donde se está poniendo en práctica una efectiva estructura de regulación

previa a la competencia, está apareciendo rápidamente un mercado competitivo en la generación de electricidad. Las telecomunicaciones y la energía eléctrica constituyen dos áreas en las que el papel del gobierno ha cambiado drásticamente en muchos países, desde la protección o la regulación detallada de la industria en su conjunto a una regulación que sólo asegura que los componentes de la industria donde la competencia no es viable no abusen de su poder de mercado.

## CONCLUSIÓN

Se ha vuelto un cliché referirse a los grandes cambios que han ocurrido en el mundo y a la necesidad de adaptarse a esos cambios. Sin embargo, es cierto que han ocurrido cambios extraordinarios y que las sociedades que se adaptan mejor a esos cambios están en una situación mejor, en términos de aumento de los estándares de vida, que las que no se adaptan. El gobierno puede contribuir a que las sociedades estén dispuestas a aceptar el cambio.

Las constantes y las transformaciones en la teoría y en la práctica del desarrollo son notables. También es notable la semejanza de los campos de actividad entre los países que se desarrollaron exitosamente en el siglo diecinueve y las economías del Este Asiático que experimentaron un gran desarrollo durante la segunda mitad del siglo veinte (una diferencia es que la experiencia inicial del desarrollo no dispuso de los beneficios del conocimiento de la economía moderna). Entre las constantes se encuentra la de colocar a los mercados competitivos como eje de la economía y que los gobiernos actúan para apoyar, utilizar y complementar esos mercados; realizando la inversión pública en educación y tecnología, y construyendo la infraestructura pública adecuada, incluida la infraestructura que sirve de sostén para los sectores dinámicos y competitivos de las telecomunicaciones y la banca. Los gobiernos también deben proporcionar la red de seguridad básica y proteger el medio ambiente. Entre los cambios se encuentra el reconocimiento de que el gobierno puede hacer uso de muchos mecanismos que han contribuido a que los mercados funcionen de modo efectivo y a que el alcance de la competencia sea mayor de lo que se pensaba previamente.

Una preocupación importante en todas partes es la de lograr que el gobierno tenga un mejor desempeño. Unas buenas políticas en educación, salud y medio ambiente no son lujos que puedan ser aplazados para una fecha posterior. También es esencial que el gobierno se ocupe más de la orientación hacia el consumidor, del desempeño y de la competencia. Es claro que la escasez de recursos y la rigidez de las restricciones fiscales

que hoy enfrentan los países en desarrollo hacen imperativo que los recursos se gasten eficientemente.

Con mucha frecuencia las discusiones acerca de lo que debe hacer el gobierno presentan falsas dicotomías. Unas buenas políticas educativas y ambientales pueden mejorar realmente el crecimiento económico. Sin embargo, también es verdad que sólo si crecen más rápidamente, los países en desarrollo pueden llegar a tener la capacidad para proporcionar a sus ciudadanos un estándar de vida decente. El desarrollo y el aumento de los estándares de vida poseen muchas dimensiones pero, en últimas, ambos dependen de la producción creciente de bienes y servicios. Es correcto que rectifiquemos el desequilibrio que concibió a la producción creciente de bienes y servicios como un fin en sí mismo. Pero una vez reorientamos nuestra atención hacia el conjunto correcto de objetivos, no debemos perder de vista los medios que permiten lograr esos objetivos.

Las teorías y la experiencia histórica a las que he hecho alusión en este artículo pueden servirnos de guía para determinar el papel del gobierno. El liderazgo puede contribuir a articular las visiones acerca de ese papel. Pero, al final, es el deseo —real y percibido— de las personas a quienes supuestamente sirve el gobierno el que determinará el alcance del gobierno y su capacidad para ser una fuerza positiva y creativa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Sappington, David E. y Stiglitz, Joseph E. 1987. "Privatization, Information and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management* 6, 4, 576-582.