

DESMITIFICANDO A LA BUROCRACIA: EL CASO DE ARGENTINA

Diego Piccardo *

recibido: 13 de febrero 2024

aceptado: 10 de marzo 2024

Resumen

Por burocracia entendemos a los empleados de la administración pública que permiten la ejecución de las políticas públicas del gobierno. Independientemente de si el Estado responde a las premisas de un Estado mínimo o uno intervencionista, la burocracia va a existir. De esta manera, es necesario analizar cómo se puede mejorar la calidad de la misma sabiendo las diferencias que existen entre la gestión empresarial y la burocrática.

Palabras clave: Burocracia, Políticas públicas

Abstract

Bureaucracy is understood to mean the employees of the public administration who allow the execution of the government's public policies. Regardless of whether the State responds to the premises of a minimal State or an interventionist one, bureaucracy will exist. In this way, it is necessary to analyze how its quality can be improved, knowing the differences that exist between business and bureaucratic management.

Key words: Bureaucracy, Public policies

* Universidad del CEMA. dgpiccardo22@ucema.edu.ar

JEL: D73, D82, H10, H50

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios

Para llevar a cabo esos objetivos, decisiones y acciones que, en teoría van a solucionar los problemas de la sociedad según el gobierno, se requiere de una “maquinaria” que pueda implementar esas políticas públicas. Esa maquinaria es lo que denominamos burocracia. Hay que notar que acá no estamos diferenciando si la política pública es pro-mercado o intervencionista. La burocracia cumple un rol fundamental en lo que respecta a la ejecución, administración y seguimiento de una política pública. Un Presidente puede tener toda voluntad de querer llevar a cabo cierta reforma, pero si no existe la burocracia es imposible llevarla a cabo.

El presente artículo se propone entender efectivamente qué es la burocracia. El primer apartado se dedicará a esta cuestión haciendo hincapié en la necesidad de la misma independientemente de la forma de gobierno. En el segundo apartado se verá cómo se puede aplicar la teoría de la información asimétrica al análisis del empleo público. En el tercero, se repasará la situación actual de la burocracia argentina y los problemas a los que debe buscarse una solución, y la relación entre una buena burocracia y el crecimiento económico. En el cuarto se realiza un análisis de la diferencia entre la gestión empresarial y la burocrática, poniendo énfasis en que en la primera existe la capacidad de realizar cálculo económico mientras que en la segunda no. En el quinto apartado se comentan algunas soluciones para mejorar la burocracia, y por último se describen las conclusiones del trabajo.

¿Qué entendemos por burocracia?

La palabra burocracia viene del francés (*bureaucratie*) y está compuesta por una parte francesa *bureau*, que significa escritorio u oficina y el sufijo proveniente del griego *kratía* que se puede traducir como “gobierno” o “poder”. En este sentido se puede definir,

aunque sea etimológicamente, a la burocracia como el “gobierno de las oficinas”, o yendo un poco más allá, “el gobierno de la administración pública”.

Naturalmente, una definición etimológica agrega poco al entendimiento conceptual, aunque brinda una primera orientación. Para entender qué es la burocracia se debe saber que todos los países del mundo tienen burócratas. Desde los países más libres con estados más pequeños, hasta aquellos en donde el sistema económico es socialista y el Estado planifica todos o casi todos los aspectos de la vida de las familias. Esto nos lleva a pensar que, si bien la existencia de la burocracia es independiente del sistema económico que impera en la economía, el tamaño de la burocracia es dependiente del mismo. Para llevar a cabo un modelo intervencionista, el tamaño de la burocracia será mayor que en aquellos en donde directamente las agencias de intervención y el tamaño del gobierno sean más chicos.

Por ejemplo, en un país en donde existe la Agencia de Controles de Precios va a tener más burocracia que aquel país en donde, al no creer que la inflación se pueda contener con este tipo de medidas intervencionistas, la Agencia directamente no existe. A medida que el Estado interviene más y más en la economía, necesita más organismos, más secretarías, más agencias para poder llevar a cabo esa intervención. De esta manera, si tomamos lo que decía Hayek (1944) en su libro “Camino a la servidumbre”¹ la burocracia tiende a crecer cada vez más a medida que el gobierno abarca cada vez más aspectos de la vida privada de los individuos.

Ludwig von Mises (1974) escribía en su libro “Burocracia” sobre este tema:

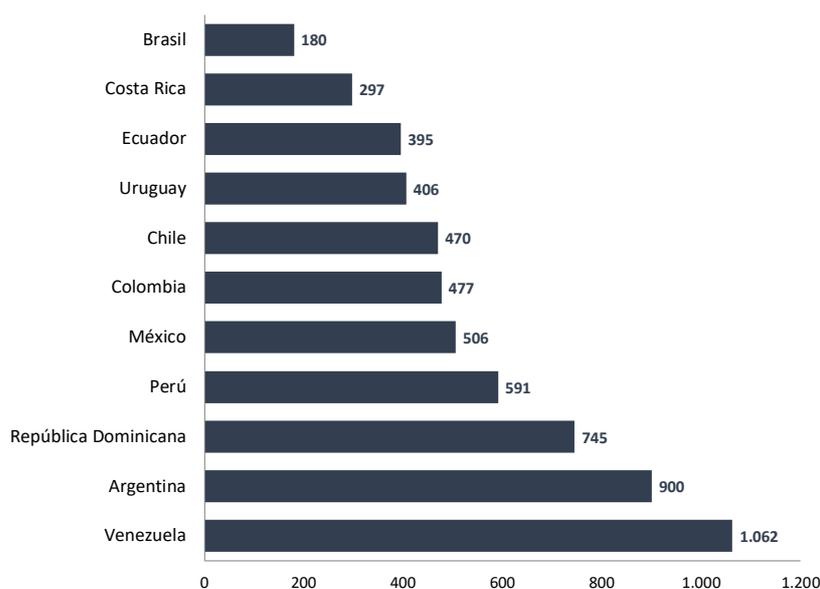
Hemos de responder de nuevo a estas objeciones que la burocracia, en sí misma, no es ni buena ni mala. Es un método de gestión que puede aplicarse a diferentes esferas de la actividad humana. Existe un campo, el del manejo del aparato de gobierno, en el que los métodos burocráticos son imprescindibles. Lo que muchos consideran hoy como un mal no es la burocracia en cuanto tal, sino la expansión de la esfera a la que se aplica la gestión burocrática. Esta expansión es una inevitable consecuencia de la progresiva restricción de la libertad del ciudadano, de la tendencia inherente a la política económica y social de nuestros días a sustituir la iniciativa privada por el control del gobierno. La gente condena la burocracia, pero lo que realmente tiene en la mente son los intentos de construir el Estado socialista y totalitario. (Mises, 1974, p. 66).

¹ “The Road to Serfdom” – Hayek en el libro sostiene que la intervención del gobierno lleva a más intervención y, en última instancia, a una tiranía.

El Índice de Burocracia en América Latina del año 2022 (IB-LAT 2022), elaborado por *Atlas Network* y el *Adam Smith Center for Economic Freedom* muestra una forma ver cuál es el costo de la burocracia en cada país de Latinoamérica. Para lograr este objetivo mide la cantidad de horas que tarda una pequeña empresa en poder completar todos los trámites administrativos que exige el Estado. La carga de horas está dividida en tres subgrupos. Por un lado, la administración del empleo (Gestión de salarios, impuestos y contribuciones; Administración de contratación y despido de personal; y Reportes laborales). Por otro la administración de operaciones (Administración de impuestos, de residuos/desechos, vehículos y certificaciones obligatorias y servicios externos). Por último, el tercer subgrupo es Otros que comprende trámites específicos de cada actividad productiva, inspecciones/fiscalizaciones, autorizaciones especiales y cambios legales/normativos. Los resultados del IB-LAT 2022 se resumen en la siguiente tabla:

Resultados IB-LAT 2022

Por país, horas/año promedio ponderado por peso en el PIB de cada economía



Fuente: Elaboración propia en base a IB-LAT 2022

Los resultados señalan que Brasil es el país en donde una pequeña empresa destina la menor cantidad de horas para cumplir con los trámites burocráticos (180 horas por año), mientras que Venezuela (1.062 horas/año) y Argentina (900 horas/año) son los más burocráticos.

Ahora bien, se había definido a la burocracia como la “maquinaria” de ejecución de políticas públicas, no como la cantidad de trámites que tiene que hacer un ciudadano. ¿Será entonces que el IB-LAT está equivocado y es irrelevante? No, claramente no. Lo que hay que entender que es lo que se mencionó anteriormente. La burocracia no es mala *per se* pero es un termómetro del Estado que impera en la economía. Un Estado grande que abarque todas las áreas de la vida de un individuo seguramente tendrá un índice de burocracia elevado. ¿Por qué? Porque necesita gente para llevar a cabo esas políticas intervencionistas y esa intervención se termina traduciendo en mayores costos a las empresas, no solamente en costos monetarios sino, como muestra el índice, en términos de tiempo. En este sentido, el IB-LAT mide el tamaño de la burocracia, y por ende el tamaño del Estado, a través del termómetro de los trámites administrativos. Por eso, no sorprende que Venezuela y Argentina sean los que tienen los peores números del ranking de burocracia.

Volviendo al concepto de burocracia, se entiende a la misma como a la administración pública que lleva a cabo las políticas públicas que indica el Poder Ejecutivo. Mises (1974) habla de una “técnica administrativa y de organización” (Mises, 1974, p. 67). Nótese que es irrelevante la forma en que sea elegido el gobierno. No importa si estamos hablando de un totalitarismo o de una democracia, la burocracia debe actuar y cumplir órdenes independientemente del sistema político. Esta aclaración es importante porque en la sociedad hay una connotación negativa de la burocracia por el simple hecho de ser lenta e ineficiente. No se dice que esto no sea así (lo discutiremos más adelante), sino que por ser lenta e ineficiente no quiere decir que no pueda existir en una democracia liberal que es considerada la mejor forma de gobierno.

En este sentido, y más allá de la ineficiencia de la burocracia, es de gran importancia resaltar que, en una sociedad que adopte los pilares del liberalismo clásico, la burocracia debe existir. Es en este punto en donde los defensores de las ideas libertarias, que promulgan con una sociedad en donde impere una anarquía “ordenada”, podrán no estar

de acuerdo con el análisis aquí propuesto dado que, si no hay Estado, no hay burocracia. Los argumentos del anarcocapitalismo señalan que todo lo que hace el Estado, el mercado lo puede hacer de una mejor manera, es decir, más eficiente. Además, se considera que no es ético que se le otorgue al Estado el monopolio del uso de la fuerza. (Rothbard, 1962).

Del otro lado de la vereda, Randall Holcombe (2004) sostiene que en caso de que no exista ningún gobierno con el monopolio del uso de la violencia, aparecerán actitudes predatorias de algunos individuos sobre otros y se convertiría en una sociedad oprimida. En palabras del autor:

Without government—or even with a weak government—predatory groups will impose themselves on people by force and create a government to extract income and wealth from these subjects. If people create their own government preemptively, they can design a government that may be less predatory than the one that outside aggressors otherwise would impose on them.²

Un gobierno limitado como propone el liberalismo clásico con orígenes en las ideas de John Locke (1690) tiene distintas funciones como puede ser la seguridad interior, la defensa exterior, la justicia y podríamos agregar educación y salud básica. Para poder llevar a cabo estas funciones es necesario que exista una burocracia. Sin ella es imposible poder ejecutar cualquier política pública.

Ahora bien, esa burocracia requiere de personas con capacidad para poder llevar a cabo determinadas funciones. Si bien el objetivo de un burócrata no es la maximización de beneficios sino el cumplimiento de órdenes y de la ley, es necesario que sean capaces, que tengan cierto nivel educativo y que haya una motivación a quedarse en las funciones. No es lo mismo una burocracia calificada que una en donde se rota permanentemente de personal y el personal no tiene una educación adecuada para los puestos a los cuales han sido designados. A esto se suma el hecho de que por ser empleados públicos el gobierno toma la decisión de que deben cobrar un salario bajo y no tener beneficios respecto a los empleados del sector privado. La principal consecuencia de esta decisión es que el

² Traducción propia: “Sin gobierno—o incluso con un gobierno débil—los grupos depredadores se impondrán a la gente por la fuerza y crearán un gobierno para extraer ingresos y riqueza de estos sujetos. Si la gente crea su propio gobierno de manera preventiva, pueden diseñar un gobierno que sea menos depredador que el que los agresores externos les impondrían”.

empleado bueno (aquel con más años de educación y experiencia) se irá al sector privado, en donde el salario esté más acorde con su productividad marginal, mientras que el empleado malo (sin educación ni experiencia) se va a quedar en el Estado. Así, la calidad de la burocracia empieza a deteriorarse.

La burocracia y la selección adversa

La burocracia, entonces, cae en lo que en la teoría económica convencional se denomina selección adversa. La selección adversa es un tipo de falla de mercado en donde existe información asimétrica, es decir, que una de las dos partes que intervienen en un intercambio tiene más información que la otra. En este caso, la diferencia de información entre dos agentes ocurre antes de la transacción. En cambio, cuando se habla del riesgo moral, la asimetría de información genera una acción oculta por parte del agente que tiene mayor información. El cambio en la actitud de un asegurado luego de contratar un seguro, así como la mayor exposición de los bancos a activos de riesgo sabiendo que existe un Banco Central como prestamista de última instancia son dos clásicos ejemplos de riesgo moral.

La literatura microeconómica define a las fallas de mercado como aquellas situaciones en donde el mercado por sí mismo no llega a una situación eficiente. Por consiguiente, cualquier otra situación en las que no existe una falla de mercado, el Estado no debería intervenir para mejorar la eficiencia. Actualmente, el debate no solo está en términos de lograr la mayor eficiencia posible sino también en mejorar la equidad, cuestión que no se discutirá en detalle en este artículo.

George Akerlof, premio nobel de economía en el 2001, escribió un paper famoso que fue titulado “*Market of lemons*”³ (Akerlof, 1970). En ese artículo usa el ejemplo del mercado de autos usados. En una situación en donde hay información perfecta, los consumidores le pondrán un precio alto a los autos usados de buena calidad y un precio bajo a los autos de baja calidad, o, como los llama Akerlof, limones. El problema radica en que en general, y en este mercado en particular, la información no es perfecta. El vendedor tiene más

³ Traducción propia: Mercado de los limones

información que el comprador por el simple hecho de ser su dueño. Le conoce todas las “mañas”. El comprador, al no saber si está en presencia de un auto bueno o un limón, asigna probabilidades. Con probabilidad 0,5 el auto es bueno, con probabilidad 0,5 el auto es malo. De esta manera, está dispuesto a pagar menos de lo que un vendedor que efectivamente sabe que su auto está en perfectas condiciones. Así, se retiran del mercado autos de buena calidad y termina quedando solamente un “mercado de limones”.

Volviendo a la analogía con la burocracia, si uno piensa manejar a la planta del Estado como una empresa privada, pagándole a cada empleado según el valor de la productividad marginal va a ser un fiasco. Dado que el objetivo de la planta estatal no es maximizar beneficios ese valor daría muy bajo. Así, si se les paga el mismo sueldo a todos los empleados públicos, el empleado bueno se irá al sector privado mientras que el malo (o el limón en la terminología de Akerlof) se queda en la planta estatal.

Una cuestión importante en el ámbito de la política pública entonces es qué es lo que hay que hacer con la burocracia. Ya vimos que es algo indispensable para el funcionamiento de un gobierno, independientemente si es uno liberal o autoritario. Ahora la pregunta que se nos puede venir a la mente es si hay burocracias mejores que otras y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, cómo lograr una mejor burocracia.

La burocracia en Argentina

La economía argentina se encuentra en un estado decepcionante. Desde el 2011 el PBI está estancado, lo cuál se traduce en una caída de su PBI per cápita del 15% en ese período que contrasta con un crecimiento del 20% en el PBI per cápita de los países de la región. Asimismo, la inflación en 2023 se ubicó en 211,4% llegando a niveles récord desde la hiperinflación de los inicios de los años 90'. En cuanto a la pobreza, con datos al tercer trimestre de 2023, abarca al 40,1% de las personas y al 29,6% de los hogares de los cuáles el 9,3% de las personas y el 6,8% de los hogares se encuentran en situación de indigencia. La situación es peor para los chicos entre 0 y 14 años ya que el 56% de ellos están en situación de pobreza. La situación es peor si uno analiza que, para salir de la estanflación actual hay que pasar por un período de ajustes de precios relativos como las tarifas de los

servicios públicos y el desarme de la maraña de controles de precios existentes que, en un primer momento, harán subir la inflación. En otras palabras, para bajar la inflación primero debe aumentar.

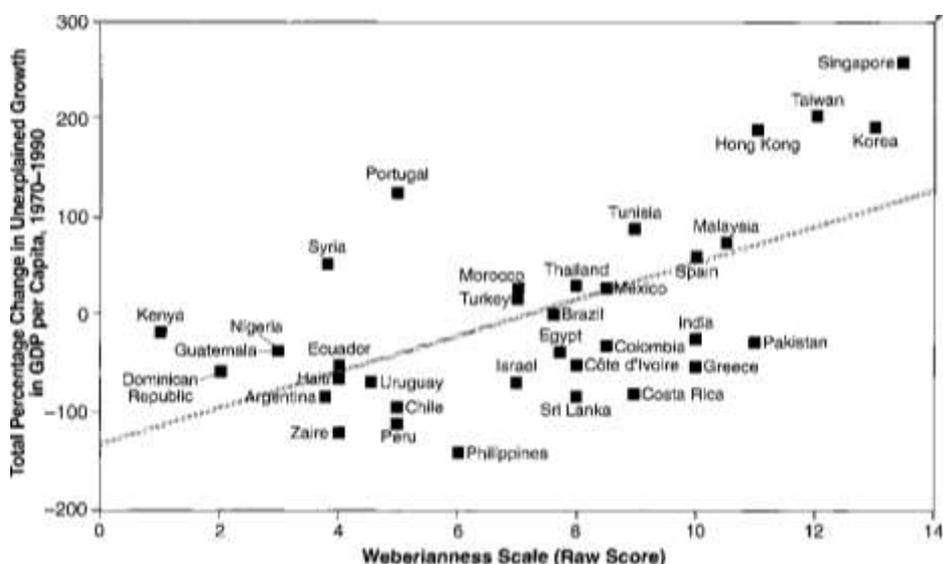
Sería injusto echarle la culpa de la decadencia económica a los empleados públicos que forman la burocracia. Todo lo contrario. Una burocracia de calidad no cae como maná del cielo, es producto de decisiones que tiene que tomar la política. El hecho de que el Estado argentino se haya sobredimensionado y el empleo público se haya transformado en un subsidio encubierto, es decir, que el Estado paga una remuneración sin una contraprestación laboral, no es culpa de la burocracia sino de los dirigentes.

Vale la pena destacar que la medición de la calidad burocrática es difícil de llevar a cabo. Sin embargo, Rauch y Evans (1999) construyeron un índice de calidad burocrática con el objetivo de echar luz sobre la oscuridad en este ámbito. El índice mide el nivel de “weberianismo” que hay en la estructura burocrática, es decir, el grado en que la administración pública sigue los lineamientos planteados por Max Weber (1922) en *Economía y sociedad* que destaca el hecho de que una “administración pública caracterizada por un método de contratación meritocrático y predecibles recompensas profesionales de largo plazo va a ser más efectiva para facilitar el crecimiento económico capitalista que otras formas de organización estatal” (Rauch y Evans, 1999, p. 749). Básicamente la primera característica hace referencia a que la contratación de empleados públicos se base en méritos educativos y experiencia profesional y no en nepotismo o intercambios políticos. Por su parte, la segunda característica pone el foco en la expectativa de una carrera profesional en la administración pública. Una “escalera” en la cuál el empleado puede visualizar su desarrollo profesional y no deprimirse sabiendo que va a estar siempre en el mismo lugar haciendo las mismas cosas. Naturalmente, para que los empleados sigan motivados y la experiencia acumulada en el sector público la capte el propio Estado, se deben cumplir con los premios, tangibles e intangibles, que se le plantean en un primer momento.

El índice se realiza a través de un análisis de 35 países emergentes entre los años 1970 – 1990. Luego, se realizó una regresión para ver si había una relación significativa entre el crecimiento económico y la calidad burocrática. Los autores dicen que la relación es

fuerte ($R^2 = 0,674$; $p < 0,001$) pero que este gran nivel de significancia podía deberse a que la calidad burocrática era alta en países con niveles educativos altos y que la verdadera razón del crecimiento económico era la educación y no la burocracia. De esta manera, realizaron una regresión controlando por años de escolaridad y el resultado fue que seguía siendo significativo.

Figura 1: Relación entre el índice de “weberianismo” y el crecimiento económico per cápita no explicado por el nivel educativo.



Fuente: Rauch y Evans (1999)

En la Figura 1 se puede observar un poco más intuitivamente la relación entre la calidad burocrática y el crecimiento económico. La pendiente positiva de la recta de regresión entre el índice de weberianismo y el cambio en el PBI per cápita no explicado por la educación muestra que a medida que la calidad burocrática sube, el PBI per cápita mejora. Argentina, en el período analizado por los autores, mostró una mala performance económica y tuvo una mala calidad burocrática.

⁴ El coeficiente del R^2 señala que tan bien ajusta la regresión a los datos observados.

Spiller y Tomassi (2007) mencionan dos causas que deterioran la burocracia argentina: La falta de un horizonte de largo plazo para los principales y la burocracia paralela.

La falta de un horizonte temporal de largo plazo para los principales hace referencia que tanto el Poder Ejecutivo y el Legislativo (los principales) no tienen objetivos de largo plazo. Por ejemplo, hay muchos legisladores que se candidatean a diputados o senadores no tanto con el objetivo de hacer una carrera legislativa sino como trampolín para algún cargo Ejecutivo ya sea provincial o nacional. El objetivo es estar en una elección legislativa, ganar visibilidad, y luego postularse a gobernador o bien ser tenido en cuenta para algún gabinete. En cuanto al Poder Ejecutivo, si bien por naturaleza son cargos temporales (hay elecciones cada cuatro años). En Argentina los cargos Ejecutivos duran en promedio menos que el promedio regional. Esto sucede para cargos ministeriales, secretarías y subsecretarías. La alta rotación de funcionarios hace que los objetivos de los mismos sean muy de corto plazo ya que saben que no durarán mucho en el cargo y tienen que atender más que nada los temas inmediatos sin tener en cuenta objetivos de mediano y largo plazo.

Generalmente, los cargos más altos están ocupados por personas que sirven por un período de tiempo corto, por ende, tienen incentivos de corto plazo y fueron ubicados en esos cargos por un jefe político, al cuál responden. En este sentido, y volviendo a las dos características weberianas del índice mencionado anteriormente, los “mejores” lugares no están ocupados meritocráticamente sino discrecionalmente por la política. Además, el liderazgo de los funcionarios frente a la planta permanente es débil debido a la falta de capacidad de generar condiciones de equipo y un esquema de premios y castigos creíbles. Esta falta de liderazgo, no por el funcionario en sí, sino por el sistema burocrático, provoca que una vez que asume un secretario de gobierno, por ejemplo, traiga consigo a “su gente de confianza” y ocupe los cargos necesarios para poder ejecutar políticas públicas. Los autores Spiller y Tomassi (2007) denominaron a esta burocracia de corto plazo como la “burocracia paralela”. El hecho de que el empleo de la burocracia permanente esté protegido constitucionalmente por el artículo 14 bis⁵ (siendo imposible

⁵ **Artículo 14 bis.**- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

la expulsión de aquellos que no cooperen y que no cumplan sus deberes) y el horizonte temporal de corto plazo vuelve imposible la cooperación entre ambos grupos. Así, aparece la figura del “contratado” por fuera del convenio colectivo de la planta estatal. Estos contratados son personas calificadas, conocidas del funcionario que, así como llegan, se van una vez que el funcionario se aleja de su cargo. Como están fuera de convenio de trabajo, son monotributistas⁶ y con contrato temporal por seis meses que se debe ir renovando a medida que va venciendo. A pesar de no estar en relación de dependencia, la burocracia paralela está mejor paga, ya sea porque tiene un mayor sueldo o porque el funcionario le asigna un monto denominado “Unidades Retributivas” que se asignan discrecionalmente para compensar a la burocracia paralela.

El cálculo económico y la burocracia

El sistema capitalista demostró que es el sistema que mejor asigna los recursos escasos. La propiedad privada de los medios de producción alinea los incentivos para evitar el derroche de insumos en el proceso de producción, mejorar la calidad del producto y tener una buena atención al cliente. En el caso en que la empresa privada no busque satisfacer al cliente, lo más probable es que los bienes y servicios ofrecidos por las empresas no sean de buena calidad y los consumidores terminen evitando el consumo de dichos bienes y servicios. En consecuencia, la empresa incurrirá en pérdidas y tendrá que cerrar sus persianas. En un sistema capitalista, el soberano es el consumidor, no el productor. En un mundo en donde no hay exclusividad en el consumo de bienes, es decir, todo es de todos, nadie tiene incentivos a racionalizar su consumo y se a buscar extraer el mayor consumo posible mientras el bien esté a disposición. Así, se cae en la famosa “tragedia de los comunes” en donde lo que es de todos, en definitiva, no es de nadie y termina habiendo desabastecimiento. (Hardin, 1968)

En un mercado libre, el empresario debe desarrollar su capacidad de estar “alerta”. Israel Kirzner (1973, 1997) desarrolló el concepto de *alertness* en el sentido de que un

⁶ Un monotributista es una persona que no se encuentra trabajando en relación de dependencia ni es un empleado informal. Lo que hace es facturarle mensualmente a su empleador como si fuera un proveedor de servicios y paga un impuesto, el monotributo, que incluye aportes a una obra social, jubilación y un componente impositivo, para que los ingresos estén registrados.

empresario debe estar atento a las oportunidades que trae un mercado en constante desequilibrio. Puede suceder que en unos años el o los bienes que produce ya no sean demandados. Los gustos y preferencias de los consumidores son cambiantes a lo largo del tiempo y si el empresario no se adapta caerá en la ruina. La pregunta que se nos puede venir a la mente es cómo hace el empresario para darse cuenta (a tiempo para adaptarse a las nuevas preferencias de los consumidores) que sus productos ya no son demandados y cuáles si son demandados. Friedrich Hayek (1945) en un trabajo titulado “El uso del conocimiento en la sociedad ⁷” sostiene que el conocimiento está disperso. El conocimiento de cada tiempo y lugar es imposible de centralizar y, por ende, de poder asignar recursos eficientemente de manera centralizada. La mejor forma de poder hacerlo es través de un sistema descentralizado de canalización de información. Ese sistema es el sistema de precios. Lo que sucede con la cosecha de soja en Argentina luego de una sequía es transmitido inmediatamente a los productores de Brasil a través de una suba de precios, lo que los incentiva a producir más soja, reasignando recursos hacia la producción del poroto. El productor agropecuario brasileño no tiene porqué saber las razones de la suba de precio, solo le basta con tener el incentivo a obtener mayores beneficios. Tanto en una economía que se rige bajo el sistema capitalista como una socialista, la planificación existe. Sin embargo, en la primera la planificación es descentralizado (conocimiento disperso), mientras que en la segunda la planificación es centralizada.

De esta manera, la existencia del sistema de precios es condición necesaria y suficiente para la capacidad de realizar un cálculo económico y poder tomar decisiones acerca de qué, cómo y cuánto producir dados los recursos disponibles. En este sentido, se producirá lo que efectivamente estén demandando los consumidores, dándole prioridad a los bienes y servicios que se desean con más urgencia, a un precio más caro, y luego produciendo aquellos que se desean con menos urgencia. Además, la tecnología de producción, es decir, la combinación de capital y trabajo para la producción de bienes será la más eficiente. Finalmente, a través de la contabilidad, una empresa puede definir los beneficios empresariales de la actividad económica que realiza y definir éxitos y fracasos de las decisiones que está llevando a cabo el *management* de la compañía.

⁷ The use of knowledge in society

En contraposición a la gestión en el sector privado, la burocracia no tiene una medida para establecer si una determinada secretaría está teniendo éxito o fracaso. No hay contabilidad de beneficios que nos digan si el funcionario está haciendo bien o no las cosas. Mises (1974) señala que:

En la administración pública no hay precio de mercado para los aciertos. Esto hace indispensable que los servicios públicos operen de acuerdo con principios completamente diferentes de los que se aplican bajo la motivación del beneficio. (Mises, 1974, p. 71)

El hecho que no haya cálculo económico ni precio de los bienes y servicios que ofrece la gestión burocrática, provoca que no haya una señal de qué, cómo y cuánto producir, como si lo hay en el sector privado. De ahí nace la ineficiencia en la administración pública. Por eso es que en la mente de todos los ciudadanos existe una connotación negativa de la burocracia y los burócratas. Es más, es difícil encontrar a alguien que se autodenomine un burócrata, justamente por los prejuicios existentes en la sociedad.

Entonces uno podría proponer como política pública la adopción de métodos de gestión de la empresa privada a la gestión pública. Eso sería un error dado que un gerente de una empresa privada está acostumbrado a tener un tipo de información que un funcionario público no tiene. Esta información son precios, valuaciones de proyectos y estados contables. Un funcionario público no tiene el objetivo de maximizar beneficios, tiene el objetivo de ejecutar. El rendimiento del burócrata no se mide en cuanto dinero le sobra respecto a lo presupuestado. Todo lo contrario. Un buen funcionario público ejecuta lo más posible el presupuesto. Para eso lo eligieron, para ejecutar la política pública establecida por su jefe que puede ser un Ministro o el Presidente.

Un ejemplo de esto puede ser el Ministro de Salud y el mantenimiento de los hospitales. Supongamos que estamos en un país en donde los hospitales públicos se caen a pedazos y la sociedad votó a un Presidente X porque prometió destinar fondos para la mejora en los hospitales públicos. Para ello, se nombra Ministro al señor Y con el mandato para que ejecute la orden del Presidente X. Así, al señor Y no va a ser un Ministro exitoso si su ministerio obtiene un superávit o hizo la mitad de los hospitales prometidos, pero con una construcción eficiente. La vara con la que se lo va a medir al señor Y es si ejecutó o no la orden de arreglar todos los hospitales públicos. El ministro no va a tener incentivos a

escatimar en dinero justamente porque su cargo no depende del ahorro de recursos sino en la ejecución del presupuesto.

Tener en cuenta la diferencia entre la gestión empresaria y la gestión burocrática es fundamental para no pedirle peras al olmo. La burocracia es necesaria y hay que tener en cuenta los incentivos que giran en torno a la misma para empezar a entender la mejor forma de desarrollarla.

¿Se puede mejorar la burocracia?

¿Puede la burocracia ser eficiente? En términos de asignación de recursos podemos pensar que la respuesta es no. Los incentivos no están alineados para ello como vimos anteriormente. Sin embargo, es posible mejorar la calidad del personal público. La política debe entender que una administración pública profesional y calificada es fundamental para la buena implementación de políticas públicas. Por eso, es menester enfocarse en atraer a personas con enfoque técnico y poder establecer directores profesionales para limitar la politización y la improvisación en la gestión pública.

Lograr esto no es sencillo. Como plantea Chudnovsky (2017) existe una “tensión entre mérito y confianza en la Alta dirección Pública”. La propuesta weberiana de evitar la politización del empleo público choca con la desconfianza de los funcionarios políticos sobre la planta permanente. Para solucionar esta “tensión”, Salas y Solano (2023) proponen “Instrumentar un régimen de funcionarios directivos superiores e intermedios de carrera, coordinado con un régimen de funcionarios designados por confianza política”. La solución intermedia entre el “mundo ideal” de tener una burocracia totalmente despolitizada y el “peor de los mundos” de tener una burocracia totalmente politizada es un paso intermedio hacia la despolitización. De un día al otro un funcionario no va a confiar en el personal permanente. En consecuencia, aparecerá la burocracia paralela con más costos para el Estado y un deterioro en la capacidad técnica de la burocracia ya que no tendrán desafíos relevantes.

Conclusión

La burocracia es necesaria para cualquier Estado. Sin ella sería imposible llevar a cabo cualquier tipo de política pública y se entraría en un estado de inacción. En este sentido, la burocracia no distingue a la democracia de un régimen autocrático. En ambos casos debe cumplir con presupuestos y órdenes de sus superiores. Asimismo, no distingue entre un Estado que cumpla las funciones de una democracia liberal (seguridad, defensa, justicia, salud y educación) de un Estado socialista / intervencionista. En ambos casos también su tarea será la de ejecutar los planes del órgano superior. Sin embargo, es importante señalar que el tamaño del Estado tiene una relación directa con el tamaño de la burocracia. A más funciones del Estado, más agencias de gobierno, más secretarías, más ministros, más organismos descentralizados, etc.

El hecho de que la burocracia no influya en el tamaño del Estado, sino que sea al revés, no quita que una mala burocracia no afecte al crecimiento económico. El índice de weberianismo de Rauch y Evans (1999) es claro para demostrar la relación entre la calidad de la burocracia y el crecimiento económico.

Argentina padece desde hace décadas un desempeño económico lamentable. Alta inflación y estancamiento económico son frases que se escuchan en cada conferencia y discurso de los economistas que hablan sobre la situación económica en Argentina. Con esto no queremos señalar que la burocracia es la culpable de todos los males económicos que sufre Argentina. Pero la burocracia es una institución que se debe recuperar para poder mejorar la calidad de ejecución de las políticas públicas. Actualmente la planta permanente en muchas áreas no sirve para que un funcionario designado por el poder político pueda ejecutar sus planes. La desconfianza entre el funcionario político que llega a la secretaría y los empleados de planta permanente generan que nazca lo que denominamos “burocracia paralela”. El secretario no va a dejar su suerte en manos de una burocracia que no conoce y que desconfía, por lo que trae consigo a su propia burocracia. Básicamente se produce una duplicación de puestos de trabajo para poder ejecutar rápidamente las políticas públicas que quiere el secretario. Esto puede ser una solución en el corto plazo, pero para el mediano y largo plazo se perjudicial. Con burocracias paralelas en todos los ámbitos del Estado lo que se logra es una mayor

estructura (mayores costos) y menos capacidad para la burocracia que está en planta permanente.

Sumado a lo anterior, los salarios públicos suelen no ser competitivos con el sector privado. Esto termina expulsando a los buenos empleados, que en el sector privado tienen un valor del producto marginal mucho más alto y por ende un salario mayor. De esta manera, en el mercado laboral del sector público quedan los empleados con menor nivel educativo y menos capaces para realizar las tareas.

En el artículo también se analizó la diferencia entre la gestión privada y la gestión burocrática. En la primera, gracias al sistema de precios como señalizador principal, se puede realizar cálculo económico y mediante la contabilidad ir controlando la gestión para saber si los bienes que produce la empresa son o no demandados por los consumidores. En cambio, en la gestión burocrática, no existen los precios. La gestión se evalúa en base a la ejecución o no de los presupuestos acordados por el funcionario de una jerarquía superior o bien el Poder Legislativo. Los incentivos a ser eficientes no existen.

Por último, concluimos que, si bien la burocracia no es eficiente, es necesaria y para ello se deben tomar medidas que mejoren la capacidad de los empleados públicos. Sin embargo, la tensión entre la desconfianza y el deseo de despolitizar la burocracia nos hace pensar que debe haber un paso intermedio hacia la despolitización total de la planta del Estado.

Referencias bibliográficas

- Akerlof, G. A. (1970). The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500. <https://doi.org/10.2307/1879431>
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 5-40.
- Salas, E. A. y Solano, M. (2023). Profesionalización del empleo público, CIPPEC.
- Hardin, G. (1968). “The Tragedy of the Commons”; *Science*, vol 162
- Hayek, F. A. v. 1. (1944). *The road to serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review*, 35, 519-530.
- Kirzner, I. M. (1973). *Competition and Entrepreneurship*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kirzner, I. M. (1997). Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach. *Journal of Economic Literature*, 35(1), 60–85.
- Mises, L. V. (1974). *Burocracia*. (trad. Dalmacio Negro Pavón). Madrid: Unión Editorial.
- Rothbard, M.N. (1962). *Man, economy and state*. 1.^a ed. Los Angeles: Nash Publishing.
- Tamayo Sáenz, M. (1997), *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.) La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza.
- Spiller P. T., Tommasi M. (2007) *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: A Transactions Cost Approach*. Cambridge University Press.
- Weber, M. (1968). *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. New York: Bedminster Press.