

# El estado, la eficiencia y la Economía.

---

¿Cómo pueden aplicarse los criterios de organización económica al Estado?

El estado puede ser a veces interpretado como una organización que maximiza el producto social cuyo dueño o principal es el pueblo representado por sus agentes (poder Ejecutivo y legisladores.) Es aplicable al estado la teoría de la empresa y ambos pueden ser descriptos como sistemas políticos en los cuales los decisores estratégicos tienen objetivos parcialmente conflictivos, y una capacidad de conocimiento limitada. Todos pueden ser vistos como sistemas sociales en que los individuos invierten su tiempo y su energía para construir relaciones sociales. Pero existe sin embargo una importante diferencia entre la empresa y el Estado. El Estado es una autoridad suprema y puede hacer sus propias leyes. Por el contrario, la empresa no puede, y tiene que aceptar la ley del Estado al que pertenece. Sin embargo, muchos aspectos teóricos estudiados dentro de la teoría de la organización pueden ser extendidos a Estado. Entre ellos los conceptos analíticos de la visión de los **derechos de propiedad**, la visión de los **costos de transacción** y la **teoría de los contratos** pueden ser aplicados con utilidad al Estado y a sus instituciones.

La vida de una comunidad sin un mínimo grado de cooperación voluntaria entre sus miembros es impráctica. Aún imaginando una autoridad con un perfecto control su existencia sería demasiado cara y no podría permanecer en el tiempo. Por lo tanto, los acuerdos políticos implícitos o explícitos entre individuos juegan una función importante en la sociedad aun bajo dictaduras, pero mucha mayor actividad en un sistema democrático. Sin embargo, este sistema de acuerdos sería estable solamente si por lo menos algunos de estos acuerdos fueran **autoejecutivos**. Esta es la parte interesante desde el punto de vista teórico de la teoría económica del Estado, en particular de la teoría de la democracia representativa, que puede ser entendida como una aplicación de la **teoría de los acuerdos autoejecutivos** a un conjunto de relaciones entre **individuos particularmente complejo** y a **largo término**. Este sistema de auto ejecución es descripto por estructuras organizativas. La teoría de acuerdos auto ejecutivos (*self enforcing agreements*) se refiere a ordenamientos entre personas por contratos que no son jurídicamente obligatorios, como son las relaciones comerciales o los acuerdos políticos, la amenaza para que se cumplan estos acuerdos es la de discontinuar la relación. Es decir existen porque la honestidad, es decir cumplir el acuerdo, paga más que la deshonestidad, es decir no cumplirlo.

Douglas North<sup>1</sup> desarrolla una **teoría neoclásica del Estado** basada en la teoría contractualista en la cual el contrato entre el gobernante y su pueblo tiene las siguientes características:

- 1) El **gobierno intercambia protección y justicia**, incluyendo la protección de los derechos de propiedad y los derechos de los contratos, a cambio de ingresos **por los impuestos**. Ya que existe una economía de escala en proveer estos servicios, el ingreso total en la sociedad es más elevado como resultado de una organización especializada en estos servicios, que lo que sería si cada individuo en la sociedad protegiera a su propia propiedad.
- 2) Debido a lo dicho anteriormente el gobernante se transforma en una autoridad suprema para sus súbditos. El Estado tiene el derecho a comandar y el derecho a ser obedecido y, de esta manera, aparece la habilidad de recaudar contribuciones compulsivas. Un **gobierno que maximice los recursos obtenidos de los impuestos** separará cada grupo de contribuyentes y desarrollará los derechos de cada uno para de esta manera maximizar los recursos que obtenga, de la misma manera que un **monopolista que discrimina** entre los diferentes grupos de sus clientes para maximizar su renta. Esta es otra razón, y no la más agradable, de por qué existen los impuestos progresivos en ingresos, esta razón es diferente del argumento de la distribución equitativa.
- 3) El gobernante está limitado en sus actividades por un grado de mayor o menor oposición dependiendo de las dificultades que enfrenta de sus súbditos con respecto a: a) Los costos que asumirían sus súbditos de emigrar a otro Estado con condiciones de vida más favorables (es decir la salida) y b) Los costos que se requieren para cambiar al gobernante actual e instalar a un rival que prometa mejores servicios para los ciudadanos. Siempre existen rivales potenciales para el gobernante que pueden proveer servicios similares a los del gobernante actual.

North elabora estas tres hipótesis de la siguiente manera:

- (i) El **servicio básico** que el Estado o los gobernantes proveen consiste en el **desarrollo y cumplimiento de una Constitución**, ya sea escrita o sea una costumbre. La Constitución especifica y estructura los derechos de propiedad de los ciudadanos de una manera que maximiza las rentas que se obtienen para el Gobierno sujeto a los costos de transacción políticos y económicos. Para lograr

---

<sup>1</sup> Structure and Change in Economic History, Norton, New York 1981, p. 23

esto es necesario proveer un conjunto de bienes públicos o semipúblicos y servicios designados a bajar los costos de establecer, negociar y aplicar los contratos que se asocian con la actividad económica.

- (ii) Los derechos de propiedad son especificados por el Estado de tal manera como para permitir la maximización de sus rentas monopólicas. La distribución de los derechos de propiedad y la propiedad común pueden ser explicadas desde este punto de vista. Para recaudar impuestos el gobernante necesita agentes que los recaude. Se plantea entonces el problema del principal y el agente, y las rentas monopólicas del gobierno se verán disipadas de alguna manera por la utilización de estos agentes, como es el caso de la burocracia pública en un Estado constitucional.
- (iii) Ya que existen siempre rivales, los gobernantes o compiten con otros Estados o con los gobernantes potenciales de su propio Estado. **Cuanto más cerca estén los sustitutos del gobernante, menor grado de libertad éste posee y un mayor porcentaje del ingreso será retenido por los ciudadanos**, es decir cuanto más sustitutos haya par el gobernante el gobernante estará más limitado en su poder y mayor porcentaje de ingresos podrán mantener los ciudadanos. Los costos de oportunidad de los ciudadanos de cambiar el gobierno o dejar el país juegan un rol importante en este contexto.

Téngase en cuenta que los costos de dejar un país son considerables aún en sociedades modernas. Las inversiones específicas de los ciudadanos costos hundidos son en general mucho más elevadas que los costos que tienen los empleados de la empresa para cambiar de trabajo. Estos están intensificados por el hecho de que los individuos nacieron y se criaron en un Estado particular. Entre los costos hundidos aparecen los años de su juventud, que se pasaron en un país, aprendiendo su lenguaje, sus reglas formales e informales de comportamiento, su religión, su cultura en general. Inversiones específicas son además los costos hundidos que tienen su familia, sus amistades y sus relaciones empresarias. Los ciudadanos de un Estado se encontrarán por lo tanto atados a su patria de una manera más general y profunda que los empleados de una empresa. Esta situación puede inspirar a cualquier tipo de gobierno a comportarse de una manera oportunista.

Se puede decir que los gobernantes tienen comportamientos predatorios porque tratan de extraer la mayor cantidad de ingresos que pueden de la población, los gobernantes maximizan sus objetivos personales lo que requiere que se maximicen los ingresos estatales, y lo hacen sujetos a los límites de su poder de negociación relativo

frente a sus agentes y a los ciudadanos, por lo que ellos proveen a cambio de los impuestos y sus costos de transacción. Los costos de transacción son en este contexto los costos de negociación (que son de particular importancia en cosas como el costo de medir las fuentes de los recursos, el monitoreo del cumplimiento y el castigo de los no cumplidores).<sup>2</sup>

En este modelo sencillo hay dos limitaciones que el gobernante debe observar:

1. El grado de competencia política frente a sus rivales y a otros Estados, y
2. las limitaciones de los costos de transacción.

Por estas dos razones la estructura de derechos de propiedad que maximiza el producto social, puede no maximizar las rentas monopólicas de los gobernantes a largo plazo. En términos generales, el valor máximo de la función de objetivo del gobernante no tiene que coincidir con la de los ciudadanos. Este es un argumento algo pesimista. **North sostiene que para exteriorizar este poder el gobernante aceptará una estructura de derechos de propiedad que sea favorable a grupos con acceso cercano a los gobernantes alternativos (es decir a la competencia) sin tener en cuenta sus efectos sobre la eficiencia.**

Como consecuencia de los costos para determinar y recaudar los impuestos una estructura de derechos de propiedad menos eficiente puede ser más favorable para un gobernante que maximice los recursos. Este fenómeno del desarrollo institucional se llama **dependencia del camino**. Esta doctrina económica del Estado puede ser incluida o extendida desde la visión de la antigüedad hasta la moderna democracia representativa con legisladores, representantes políticos que siguiendo la doctrina del Public Choice o elección pública maximizan su utilidad individual a expensas de la de los ciudadanos.

Puede notarse que aun en una teoría simple del Estado los derechos de propiedad, conjuntamente con los costos de transacción, juegan un papel importante. La nacionalidad es un derecho de propiedad. El reclamo de protección que el ciudadano individual hace frente a su Estado es de un valor material considerable. Esto aparece evidente en las guerras, en particular en las guerras civiles. Ser un cosmopolita puro es una posición insegura, como lo demuestran hasta hoy los refugiados y los apátridas. Más aun, el valor económico de la ciudadanía depende de la riqueza nacional. El bienestar general de una nación por lo tanto, es de considerable importancia para sus ciudadanos. Esto es notable por las largas líneas de personas que se encuentran en algunos países delante de los consulados de naciones

---

<sup>2</sup> Margaret Levy, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988. p. 23.

más poderosas buscando que se le conceda una residencia en el exterior.

Debe notarse que el precio pagado para la protección es elevado. Para ofrecer protección se necesita la existencia de medios públicos. Para que esos medios sean disponibles se deben hacer contribuciones de los ciudadanos, ya sea como contribución de dinero o de servicios personales, incluyendo la tradicional contribución de sangre. En este tema es donde aparecen casos de free ride, es decir polizón y actividades oportunistas. El *free ride* impide que se organicen actividades en grupos muy amplios y por lo tanto juega a favor de la estabilidad aunque no a favor de la eficiencia de los Estados a través de la historia. Las innovaciones institucionales por lo tanto aparecen generalmente del gobierno más que de los ciudadanos. Las revoluciones tienen generalmente la influencia de sectores del gobierno y son revoluciones de palacio o provienen de grupos pequeños organizados. Generalmente los cambios disruptivos son evitados por un sistema de sucesión. Estas son las razones para la estabilidad y para el cambio en la estructura de los Estados a través del tiempo.

### ***Las instituciones políticas.***

El Estado democrático constitucional puede ser concebido como **un contrato relacional implícito de principal-agente entre los ciudadanos y sus representantes**. Los principales, en este contexto, son los ciudadanos, como los propietarios originales de la autoridad suprema de la soberanía. Ellos autorizan a través de un procedimiento electoral a algunos de sus compatriotas para administrar la soberanía como sus agentes. Como resultado, sin embargo, son los agentes los que ejercen la autoridad pública, y los que, apoyados por los poderes policiales del Estado pueden decir a sus principales que es lo que deben hacer. Esto es fundamentalmente diferente que relaciones privadas entre principal y agente, que son habituales en contratos donde hay una estructura de gobierno. Sin embargo teóricamente tenemos los mismos problemas que en las economías de costo de transacción, la información es asimétrica antes y después de la conclusión del contrato. Esta situación resulta en oportunismo ex ante y ex post, por parte de los representantes, que incluye *hold ups* o robos abiertos, debido a las inversiones elevadas y específicas de los ciudadanos. Después de una elección los ciudadanos no pueden controlar que los representantes cumplan sus promesas. De allí surge que la **utilización ex post de las instituciones del contrato** sea importante en una sociedad democrática. <sup>3</sup> Este apoyo está reflejado por **los principios de**

---

<sup>3</sup> Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press, 1985. p. 29

**separación de poderes y el principio del Estado de Derecho** o de Estado Constitucional. Sin embargo como ya sabemos la información no está solamente distribuida en forma asimétrica, es inevitablemente incompleta en particular con respecto a lo que el futuro puede traer. Por lo tanto, las decisiones de legisladores, gobernantes, funcionarios públicos y jueces no pueden ser limitadas perfectamente por normas. Tiene que haber algún espacio para acción discrecional de los agentes, a los cuales sus principales, es decir los votantes, tienen que confiar hasta un cierto grado. Por lo tanto, aparece el problema de la credibilidad del gobierno y de los compromisos del gobierno frente a sus representados, los ciudadanos.

El segundo problema de compromisos surge del hecho que el intercambio político ocurre entre representantes de diferentes grupos de interés en la sociedad. En el proceso de sanción de las leyes el intercambio de votos y *log rolling*<sup>4</sup> entre parlamentarios juega un papel importante como estudia la teoría de la elección pública. Se supone que determinados grupos de personas se sentirán motivadas a intercambiar sus votos ante cuestiones específicas, con el fin de asegurar un apoyo mayoritario para las opciones que suponen la obtención de ventajas especiales para los colectivos a los que representan. Los intercambios de votos pueden ser mutuamente beneficiosos, aunque tienen ciertas limitaciones, la racionalidad económica se da cuando un votante debería proceder al mencionado intercambio hasta alcanzar una situación en la que el coste le suponga un voto adicional, a favor de una alternativa contraria a sus intereses (siempre que la misma ocupe un lugar bajo en su escala de preferencias), se iguale con los beneficios adicionales esperados del hecho de que otros individuos voten a favor de una propuesta situada en un nivel alto de su escala de prioridades, con lo que obtendrá unos determinados beneficios netos como consecuencia del proceso.

El problema con ese intercambio político es que tiene una dimensión temporal. En muchos casos, la legislación de hoy solo puede ser sancionada luego de compromisos asumidos para una fecha futura. Los compromisos tienen por lo tanto que ser hechos en forma creíble, y como el intercambio económico, tienen que ser hechos por un acuerdo institucional apropiado.<sup>5</sup>

En ambos casos se aplica la visión de los costos de transacción, tanto en la relación principal-agente entre votantes y representantes políticos por una parte, y en el intercambio político entre grupos de interés en la otra. La falta de certidumbre, la racionalidad limitada de los legisladores, y de los votantes, y los comportamientos estratégicos u oportunistas están todos presentes. Los compromisos son hechos

---

<sup>4</sup> la práctica de los acuerdos entre los políticos que involucran favores mutuos, y el intercambio de votos entre otras cosas.

<sup>5</sup> Cf. Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. 1990 Cambridge. P.50.

creíbles por las instituciones políticas que establecen condiciones para su cumplimiento.

Los acuerdos institucionales tienen un impacto enorme en la habilidad de los agentes para hacer sus compromisos políticos creíbles. Por ejemplo si tomamos el artículo 17 en nuestra Constitución en, que se refiere a que la propiedad no puede ser expropiada sin previa indemnización y luego de declaración de utilidad pública. Esta cláusula es llamada en inglés *takings*, y figura en la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, su mandato imperativo permite al gobierno a comprometerse en contra de la expropiación y ejercicios no compensados en la utilización del dominio eminente. Esto, al mismo tiempo, funciona para darle seguridad a los propietarios en contra de una conducta predatoria por parte del gobierno.

La división en dos cámaras del Congreso es una garantía y que da un compromiso creíble a que una mayoría momentánea no tomará decisiones que puedan afectar los derechos e intereses de los ciudadanos.

La **función de los compromisos creíbles** es un argumento básico a favor de la estabilidad de las decisiones, y es por esa razón que en la vida real las decisiones sociales no son caóticas. La explicación de esta estabilidad es que las elecciones sociales son no solamente gobernadas por la regla de la mayoría, sino por todo tipo de instituciones que limitan la operación de la regla de la mayoría. Es la política aceptada por el papel característico y distintivo que las instituciones juegan. Recordemos que la teoría del Public Choice señala la inestabilidad de las decisiones en algunas votaciones hechas por mayorías simples.

### **La cultura en las transacciones jerárquicas entre los funcionarios políticos y sus votantes.**

La cultura organizacional es una parte indispensable en la teoría de los acuerdos autoejecutivos, cuando los eventos futuros son desconocidos. El argumento es que los agentes, en este caso legisladores, funcionarios públicos, burócratas, etc., tienen que darle a sus principales, es decir sus votantes, ex ante, es decir antes de que ocurra, una idea de las maneras en las cuales ellos van a reaccionar ex post ante circunstancias inexplicables o inesperadas. Esta idea debe estar incorporada en un **principio general suficientemente claro**, que debe ser aceptado en términos generales por el principal y deben satisfacer dos condiciones. Los principales, es decir, los ciudadanos,:

- (i) deben tener la posibilidad de controlar ex post el grado en el cual el principio ha sido cumplido y

- (ii) deben estar convencidos que lo que el agente intenta hacer tiene también una buena posibilidad de éxito.

El principio elegido necesita por lo tanto alguna persuasión o esfuerzo educacional ex ante para ser aceptado. La moralidad y la ideología juegan papeles importantes en este contexto.

### **Los Mercados políticos.**

En una votación hay un intercambio de votos por promesas entre representantes y votantes. La política democrática ha sido descrita por Joseph Schumpeter <sup>6</sup> como una **lucha competitiva por el poder** en una analogía con la competencia económica. La competencia somete a los políticos y a los partidos políticos a un filtro por el voto, de la misma manera que la competencia somete a los empresarios a pasar por el filtro del mercado. Sin embargo la democracia en el sistema político no puede ser igualada con los mercados competitivos en la economía.

La diferencia decisiva entre la competencia política y la económica es que la competencia económica es la lucha por ventajas económicas a través del intercambio económico. Ocurre dentro del supuesto de derechos de propiedad ciertos. La competencia política, por otra parte, es la lucha por autoridad, esto es, el poder para cambiar exactamente estos derechos de propiedad unilateralmente sin ninguna compensación económica. De esta manera en la lucha política busca apropiarse los derechos de propiedad, no solamente los derechos de propiedad económicos, también los *derechos de propiedad políticos*, es decir, los derechos para ejercer la autoridad política. Como resultado, el marco institucional puede cambiar frecuentemente en una democracia y puede ser muy inestable. La idea central es que los individuos entran en el proceso político con preferencias y con recursos, y que cada individuo utiliza los recursos personales para buscar una ganancia personal medida en los términos de sus preferencias personales.<sup>7</sup>

Frente al riesgo de la inestabilidad, los actores políticos tratan por lo tanto de establecer estructuras que insulan o separan sus organizaciones y proyectos favoritos del ejercicio futuro de la autoridad pública por otros actores. Esto hace a las estructuras más estables pero con un costo de disminución de la eficiencia. La lucha política es sobre quien tendrá los derechos formales e informales de hacer decisiones con autoridad para la sociedad, una lucha que nunca termina y que influye en la forma de las instituciones. En los

---

<sup>6</sup> en *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, versión castellana editorial Aguilar. Madrid.

<sup>7</sup> March y Olsen, *Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York, 1989 p. 9



gobiernos democráticos la autoridad pública no pertenece a nadie. Está simplemente ahí, asociada a varias funciones públicas, mientras el derecho a ejercer una función pública pertenece a un grupo particular de políticos hoy, otros actores políticos con intereses diferentes y a lo mejor opuestos pueden obtener o ganar ese derecho mañana, juntamente con el control legítimo sobre las políticas y las estructuras de gobierno que sus predecesores pusieron en funcionamiento. Cualquier situación o cualquier organización que las autoridades actuales creen estará, por lo tanto, preparada a ser subvertida o variada y a lo mejor destruida en forma completamente legal y sin ninguna compensación por las autoridades del futuro.

Las instituciones o “empresas” en los sectores públicos y privados por lo tanto se estructuran de una manera muy diferente. Moe ha sostenido que ninguna estructura de requerimientos formales detallados podrá necesariamente proteger la evolución que surja de un cambio político futuro. Existe razón para creer que la mayor autonomía burocrática o la separación de los burócratas de la política puede preservar la intención original de los legisladores más completamente cuando pierden el poder, que la protección que podría dar la limitación de la autonomía burocrática. Este resultado es particularmente probable si los legisladores originales pueden influir la selección del regulador de una manera que este apoye sus preferencias<sup>8</sup>. Es decir, que la existencia de una burocracia independiente o la creación por ley de organismos descentralizados, permitirá la permanencia de la intención original de los legisladores frente a los vaivenes de las decisiones políticas.

Al mismo tiempo, para **proteger sus derechos de propiedad políticos** los actores políticos limitarán la autonomía burocrática ex ante a través de requerimientos formales detallados, reglas, plazos de tiempo, criterios de aplicación que se escriben generalmente dentro de la ley. No tienen, en cambio, una idea precisa de como esos derechos de propiedad política serán ejercidos a través del tiempo. Esta maniobra estructural permite controlar las actividades pero no necesariamente en forma eficiente, es decir, orientadas hacia el éxito, y al mismo tiempo protegen a quien origina este proyecto de su producto político particular, en contra de los problemas de la incertidumbre política. Como resultado, la competencia política no llega en general a soluciones eficientes. Por lo tanto, no hay mercados políticos eficientes. Esos mercados son suficientemente escasos en el mundo económico y aun más escasos en el mundo político. Los conflictos sobre distribución, los programas de acción colectiva y los problemas de *free ride* previenen generalmente el establecimiento de lo que puede ser percibido como un sistema político eficiente. Sin

---

<sup>8</sup> *Politics and the Theory of Organization, Journal of Law, Economics and Organization. Special Issue 1991*

embargo, como señala North<sup>9</sup> **un movimiento hacia una mayor eficiencia política va conjuntamente con la evolución del Estado constitucional democrático, aun cuando el proceso sea lento.**<sup>10</sup>

En un sentido muy general, sin embargo, los sistemas de mercado económicos y políticos muestran similitudes. Ambos tienen que organizar la coordinación a través de la negociación bilateral y multilateral. Por lo tanto, las mismas actividades básicas tienen que ser asumidas antes y después de la conclusión de un contrato y todo acuerdo político es en este sentido un contrato. Esto es, hay una preocupación con la búsqueda e inspección, tanto de información como de las condiciones en que se cumplirá el contrato. El procedimiento de negociación como tal, incluirá la ejecución, el control y la aplicación, en este caso, de transacciones políticas. Las decisiones estratégicas juegan una función importante. Más aun, en una analogía con la economía de mercado, **el intercambio político** en un Estado democrático puede ser comprendido como ocurriendo dentro de **una red de contratos relacionales de largo plazo entre individuos con el objeto de organizar una eficiente competencia por la función pública**, a lo podríamos llamar **derechos de propiedad política**. También para establecer un marco de las transacciones políticas en sí mismas.

El Estado como monopolio de la violencia organizada está lejos de ser perfecto. Existen muchas formas en que el habitante individual de un Estado puede influir en la toma de decisión política, incluyendo la formación de grupos de presión, huelgas, organizaciones de piqueteros, etc. Los habitantes no necesitan ser miembros del Congreso o del gobierno, o ni siquiera ser ciudadanos para tener ese fin. Esto es también cierto para el Estado constitucional democrático, el cual no debe ser imaginado es una bóveda bajo cuya cúpula inmediatamente debajo de la Constitución, los miembros del Congreso y del gobierno se sientan mientras debajo en el terreno los votantes individuales flotan alrededor permitiéndoseles expresar solamente su voluntad política en las elecciones en un número generalmente fijo de años. En lugar de eso, y de la misma manera que en el mercado, el espacio entre ciudadanos y gobernantes se llena con una densa trama de organizaciones privadas llamadas del tercer orden, que están unidas entre ellas, y cuya existencia está garantizada legalmente. Entre estas organizaciones privadas hay sindicatos, organizaciones empresarias, el lobby político, partidos políticos, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales. Los partidos políticos con respecto a su función son órganos constitucionales, por lo menos así lo expresa la Constitución a partir de su última reforma. Su función específica, protegida por la Constitución, consiste en servir al

---

<sup>9</sup> *Institutions op.cit. p. 51*

<sup>10</sup> El concepto de eficiencia utilizado es el de Pareto, en su defecto la referencia es al criterio Hicks Kaldor. Ver infra para una definición completa.

desarrollo de los objetivos políticos de sus simpatizantes dentro del Estado. Pero esto también es hecho por numerosas otras organizaciones, entre ellas por grupos de presión variados que actúan con resultados variados y dudosos.

Como en el caso del mercado, podemos hablar aquí de una red de contratos más o menos relacionales entre individuos u organizaciones que permiten a los habitantes y a los ciudadanos del Estado que no tienen un mandato político, influir en las decisiones políticas hechas en el más alto nivel, lo que logran muchas veces en forma considerable. Más aun, esta influencia puede ser ejercida en un Estado constitucional abierto, sobre una base diaria y no solamente en los días de votación.

### **La intervención pública en la economía.**

#### ***Las fallas del mercado.***

La economía es eficiente en el sentido de Pareto en ciertas condiciones. Hay seis circunstancias en las que **el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto** y se denominan **fallas del mercado**. Fue como respuesta a estas fallas que el economista inglés Pigou, en su libro *The Economics of Welfare*, propuso a partir de la década del 20 la necesidad de la intervención del Estado. La doctrina de Pigou ha sido criticada particularmente por Coase, quién señaló que la regulación estatal no es necesariamente la solución del problema.

##### ***1. Falla en la competencia.***

Para que funcione la mano invisible tiene que haber competencia, pero en algunas actividades existen relativamente pocas empresas que dominan gran parte del mercado, es decir tienden a formar un oligopolio lo que indica la ausencia de una competencia fuerte. La sola presencia de pocas empresas no significa necesariamente que estas conformen un oligopolio. Si hay un gran número de empresas que estuvieran en condiciones de entrar en el mercado, es posible que las ya existentes no puedan tener comportamientos monopólicos, porque cuando intenten obtener beneficios monopólicos se abre la posibilidad de que otras empresas ingresen en el mercado y presionen a la baja del precio de venta.

La segunda dificultad para saber si un mercado es competitivo la constituye el problema de definir el mercado. Si una empresa tiene un monopolio de un producto, pero otras ofrecen productos sustitutivos, es decir que puedan ser utilizados con el mismo fin, el productor

único del bien no obtendrá beneficios monopólicos. Por lo tanto, puede haber sustitutivos suficientemente cercanos como para obligar a una empresa a actuar en forma competitiva.

Cuando los costos de transporte son elevados es posible que el mercado pueda reducirse desde un punto de vista geográfico. De esta manera aunque existan muchas compañías las empresas de una región no pueden acudir a fabricantes de otras regiones por un mejor precio.

Algunos monopolios son creados por el Estado. Esto ocurre cuando existe un monopolio estatal o cuando el sistema de patentes concede a los inventores el monopolio de sus inventos por un cierto tiempo. En otros casos existe una limitación al ingreso de nuevas empresas al mercado. Es debido a los rendimientos crecientes de escala, es decir, en los casos en que el costo de producción por unidad de producto disminuye conforme aumenta el volumen de producción. Esta situación ocurre cuando hay altos costos fijos para iniciar una actividad. En estas circunstancias se establece lo que se llama un monopolio natural. El monopolio natural habitualmente ocurre en los casos de los servicios públicos.

Por supuesto **si la entrada y la salida del mercado no costaran nada, incluso los monopolios naturales se verían obligados a comportarse competitivamente** ante la amenaza de entradas de otras empresas. Los gobiernos raras veces han tomado en consideración esta posibilidad y han tendido a regular los monopolios naturales. **La defensa de la competencia es una de las funciones primordiales del Estado** y la legislación anti monopólica ha sido habitual desde fines del siglo XIX a partir del ejemplo de los Estados Unidos con la ley Sherman y es una tarea importante que deben realizar los jueces. En general la función judicial debe intentar defender la defensa de la competencia y evitar que sus decisiones creen situaciones anticompetitivas.

## **2. Bienes públicos.**

Ya nos hemos referido a la crítica de los bienes públicos en otra parte de esta obra, en gran medida por la falta de claridad de su definición y su confusión con el criterio jurídico tradicional al respecto. Pero corresponde definirlos frente a las justificaciones de la intervención pública. Existen algunos **bienes que o no son suministrados por el mercado y si lo fueran su cantidad sería insuficiente.** El ejemplo generalmente es las relaciones exteriores y la defensa, también se ha citado tradicionalmente los faros que ayudan a los navegantes. Estos son los llamados **bienes públicos puros** que tienen dos propiedades básicas. En primer lugar **no cuesta nada que una persona más disfrute de sus ventajas.** Formalmente el hecho que un individuo adicional disfrute del bien, en este caso la defensa del país, tiene un

costo marginal nulo, no cuesta más defender a un país de 34 millones de personas que defender a uno que tenga una persona menos. Los costos de un faro no dependen del número de barcos que pasen por el accidente geográfico que está señalando. En segundo lugar, **es, en general, difícil o imposible impedir que se disfrute un bien público**. Si colocamos un faro en un promontorio o en un cabo para evitar que los barcos corran peligro en la navegación es muy difícil o aún imposible evitar que lo utilicen otros que naveguen por esa zona. Si nuestra política de defensa logra evitar un ataque exterior todos nos beneficiamos y es imposible excluir a ninguna persona de estos beneficios.

El mercado no suministra los bienes públicos puros, o si los suministrara sería en cantidad insuficiente. En el ejemplo tradicional del faro, si una compañía naviera tuviera muchos buques es probable que imaginara que los beneficios que le asegura construir y mantener faros son superiores a los costos. Sin embargo, en el momento de analizar la conveniencia o no de instalar ciertos faros, analizaría solamente los beneficios que ella obtendría y no los que obtendrían otras empresas. Por lo tanto habría casos de algunos faros que proveerían beneficios totales, es decir beneficios para todos los navegantes, superiores a sus costos, pero que, en los beneficios para la empresa naviera concreta serían menores que los costos. Por lo tanto, la empresa no construiría esos faros. El hecho que los mercados no suministren bienes públicos o suministren en forma insuficiente, justifica en mucho las actividades del Estado.

### **3. Externalidades.**

Existen muchos casos en los que una persona o empresa impone un costo a otra pero no los compensa o en los que una empresa genera un beneficio a otra pero no recibe ninguna retribución o compensación a cambio. Estas son las **externalidades**. El ejemplo más utilizado es el de la contaminación del aire. Cuando una persona conduce un automóvil reduce la calidad del aire y por lo tanto impone un costo a otras. De la misma manera una planta industrial que hace un vertimiento en un río impone un costo a los usuarios del agua situados río abajo, quienes probablemente tengan que pagar un costo para purificarla antes de consumirla. En los casos que los **actos de una persona impongan costos a otra** aparecen las **externalidades negativas**. Sin embargo no todas las externalidades son negativas, hay casos importantes de **externalidades positivas**. Son los casos en que **los actos de una persona benefician a otra**. El ejemplo habitual de externalidad positiva es el del mercado de ideas. Si yo tengo una buena idea y la comunico, esta información beneficia a otras personas. Yo conservo mi idea y los demás están en una situación mejor debido a la idea que han recibido. Una situación similar ocurre cuando una persona planta un parque, el parque beneficia a quién lo plantó y también beneficia a toda la comunidad que vive cerca de él.

Existen muchos ejemplos de externalidades, un auto adicional en una autopista aumenta la congestión y la contaminación, también aumenta la probabilidad de que ocurra un accidente. Si hay varios pozos de petróleo en el mismo yacimiento y se extrae demasiado de uno de ellos disminuye la cantidad de lo que puede extraerse de los demás. Siempre que hay actividades que generan externalidades como las mencionadas, la asignación de recursos que realiza el mercado puede no ser eficiente. **Como no caen sobre los individuos la totalidad del costo de las externalidades negativas que generan, éstos las realizan en exceso.** De la misma manera, **como los individuos no reciben todos los beneficios de las actividades que generan externalidades positivas realizan demasiado pocas.**

Existe la creencia general que si el Estado no interviniera, el nivel de contaminación sería demasiado alto, en otras palabras, el control del Estado genera una externalidad positiva porque si no interviniera el Estado este control sería insuficiente. Los gobiernos responden a las externalidades de diferentes maneras, cuando hay externalidades negativas intentan regular la actividad en cuestión, como cuando se imponen niveles máximos de emisión para los automóviles. También tratan de utilizar el sistema de precios imponiendo multas por las externalidades negativas y de alguna manera, retribuyendo las positivas. De esta manera, se busca que las personas al asumir el costo de las externalidades, es decir, al internalizarlas, traten de evitarlas en el futuro. Existe en el tema de externalidades el gran debate iniciado por la obra de Coase que de alguna manera terminó o limitó la opinión existente hasta ese momento sobre intervención estatal.

#### ***4. Mercados Incompletos.***

Los bienes y los servicios públicos puros no son los únicos que los mercados suministran inadecuadamente. Siempre que los mercados privados no suministren un bien o un servicio, aún cuando el costo de suministrarlo sea inferior al que los consumidores estén dispuestos a pagar existe una falla en el mercado. Se habla en este caso de mercados incompletos, un mercado completo suministraría todos los bienes y servicios cuyo costo de suministro fuera inferior al precio que los individuos están dispuestos a pagar. Es decir, un mercado incompleto ocurre cuando **el mercado no lo proporciona, aunque el costo de suministrar el bien podría ser inferior al que los consumidores están dispuestos a pagar.** En general se consideran mercados incompletos al mercado de seguros y el mercado de capitales.

**El mercado de seguros.** El mercado no proporciona un seguro para muchos riesgos importantes a los que se enfrenta la gente. Los

gobiernos en general establecen una variedad de programas de seguros motivados por la falla de mercado. De esta manera, se han establecido sistemas de reaseguro para asegurar a los contratantes en cuanto a la posible pérdida que podría ocurrir la quiebra de la compañía aseguradora. O se han establecido fondos de garantía de depósitos para asegurar a los depositantes contra la pérdida de ahorros provocada por la insolvencia de los bancos.

En el caso de **los mercados de capitales** el Estado ha intervenido activamente para remediar las deficiencias de los mercados de riesgos y para paliar las imperfecciones de los mercados. De esta manera puede haber bancos establecidos por el Estado especializados en la concesión de cierto tipo de préstamos hipotecarios o a las empresas de importación o de exportación o a la pequeña y mediana empresa. En todos los casos la justificación es que el acceso al mercado se vería restringido para los beneficiarios que necesitaran el crédito.

### **Mercados complementarios.**

Existen casos en que es necesario una coordinación para establecer mercados de productos complementarios sin los cuales un producto no podría venderse porque requeriría el otro producto para ser atractivo al mercado. El ejemplo que se da tradicionalmente es el café y el azúcar. Tendría dificultades un bar que vendiera café pero no azúcar, en el que los consumidores tuvieran que llevar su propia azúcar para tomar un café.

En casos más complejos puede requerirse la participación del Estado, un ejemplo es el papel coordinador en las urbanizaciones. Para urbanizar una parte de la ciudad se requiere una amplia coordinación entre propietarios, constructores y establecimientos crediticios por ejemplo. En este caso los organismos públicos que se dedican a la planificación urbana asumen el papel de coordinar estas funciones. Si el mercado fuera completo los precios que fijaran en él determinarían la función de coordinación. Este es un tema que requiere mucha cautela, porque puede haber razones por las cuales los actores económicos no quieran suministrar un bien. Puede ser que los costos de transacción fueran muy elevados, como sería el caso que los bancos no concedieran cierta categoría de préstamos debido a que la probabilidad de no devolución fuera muy alta que para obtener el mismo rendimiento debería cobrarse un interés excesivamente elevado.

## ***5. Fallas en la información.***

Algunas actividades del Estado se justifican porque los **consumidores tienen una información incompleta**. A veces hay una creencia que el mercado no suministra la información suficiente. De esta manera el

Estado exige que los bancos informen a sus clientes las características de la tasa de interés de sus préstamos. Por la misma razón existen normas con respecto al etiquetado de productos y requerimientos de información para que el actor económico realice su actividad desde un punto de vista de información amplia. Estas normas son muy controvertidas. Hay quienes piensan que son innecesarias, ya que el mercado competitivo ofrece incentivos a las empresas para que revelen la información pertinente; o que son irrelevantes, ya que los consumidores prestan escasa atención a la información que la ley obliga a revelar y que son costosas, tanto para el Estado que debe velar por el cumplimiento, como para las empresas que deben cumplirlas, y porque finalmente aumentarán de precios los productos y perjudicarán al consumidor. El motivo principal que puede guiar al Estado para controlar las fallas de información es que la información en muchos aspectos es un bien público, ya que suministrar información a una persona más no supone reducir la cantidad que tienen otras. La eficiencia requiere que se difunda gratuitamente o con más precisión y que solo se cobre el costo real de transmitirla. Puede ocurrir que el mercado a menudo suministra información insuficiente, lo mismo que suministra una cantidad inadecuada de otros bienes públicos.<sup>11</sup>

## **6. El desempleo.**

Hay quienes como Stiglitz consideran que el desempleo es una falla del mercado cuando ocurren recesiones prolongadas. El ejemplo tradicional es la Gran Depresión. Es cierto que elevados niveles de desempleo o de recesión son una prueba de que algo no funciona bien en el mercado. Pero el hecho que el mercado no sea capaz de generar pleno empleo no quiere decir que por si solo tenga que intervenir el Estado. Para justificar la intervención estatal hay que demostrar, además, que existen medidas por las cuales el Estado puede mejorar el funcionamiento de la economía. Puede ocurrir que la causa del desempleo sea justamente una mala legislación. Como en otros casos el Estado puede ser también una causa de la falla del mercado.

Las fallas de mercados analizadas no son excluyentes, a menudo la existencia de mercados incompletos se debe a problemas de información. En ocasiones se piensa que las externalidades se deben a la existencia de mercados incompletos, a veces se consideran que los **bienes públicos son casos extremos de externalidades en los que cuando compro un bien otros se benefician de la compra tanto como yo**. En general la recesión y el desempleo están relacionados con otro tipo de fallas de mercado.

---

<sup>11</sup> En este sentido ver Stiglitz, La Economía del sector público. Antoni Bosch, Barcelona. Pág. 83.



## **La distribución de la renta y los bienes meritorios.**

Existen otros argumentos para justificar la intervención del Estado en la economía. El primero es la distribución de la renta. El hecho que la economía sea eficiente en el sentido de Pareto no nos dice nada sobre la distribución de la renta. Los mercados competitivos pueden generar una distribución de la renta muy desigual o dejar a algunas personas con recursos insuficientes para vivir. Una de las actividades más importantes del Estado es redistribuir la renta en el sentido fundamentalmente de programas sociales de transferencia. Debe hacerlo a través de los impuestos y por el gasto público y no intentar a través de la regulación que un sector, generalmente mal organizado, deba transferir sus recursos a otro generalmente mejor organizado. Es el caso de los controles en el precio de las locaciones urbanas.

Otro argumento en favor de la intervención del Estado es una economía óptima esta relacionada con **el temor que el individuo pueda no actuar en su propio interés**. A menudo se dice que evaluar el bienestar de cada individuo de acuerdo con sus propias percepciones es un criterio inadecuado para juzgar el bienestar ya que los consumidores pueden tomar decisiones malas aún cuando posean una información completa. El ejemplo tradicionalmente dado es que la gente sigue fumando aunque sea malo para su salud, o no se ajuste los cinturones de seguridad aun cuando ello haga que las posibilidades de sobrevivir a un accidente aumenten. Hay quienes creen que el Estado debe intervenir en estos casos en los que parece que los consumidores no hacen lo que les conviene y que el tipo de intervención necesaria no debe limitarse a suministrar únicamente información. **Los bienes que el Estado obliga a consumir, como cinturones de seguridad o educación elemental se llaman bienes meritorios o preferentes**. La idea que el Estado debe intervenir porque sabe más y mejor que los ciudadanos es asociada generalmente con el **paternalismo**. En una sociedad democrática el Estado debe respetar las preferencias del individuo y no reemplazarla con la preferencia de legisladores o burócratas. En general las Constituciones establecen ámbitos de limitación de la actividad estatal cuando ésta tiene el fin de imponerse frente al ámbito de reserva del individuo o cuando el Estado quiere imponer un cierto tipo de conducta ética. En este último caso es lo que se llama generalmente una moral perfeccionista. El argumento paternalista es que el Estado puede reglamentar el comportamiento de las personas en los casos en que su comportamiento pueda producir externalidades a los demás. Por ejemplo una persona que fuma produce daños a los que no son fumadores. Si se enferma por consecuencia de su hábito puede causar costos elevados al sistema de salud pública. En general este tipo de reglamentación está asociado al análisis ex ante en cuanto a que la legislación prefiere limitar la libertad para reducir las consecuencias posteriores más graves que pueden producir externalidades en toda sociedad. Yo obligo a usar los cinturones de seguridad no solamente

porque les previenen daños mayores a las personas que los utilicen sino y particularmente porque hace que los accidentes sean menos graves y esto tiene consecuencias beneficiosas para el resto de la sociedad, incluyendo la disminución de los costos de la salud pública.

### ***La eficiencia y los bienes meritorios.***

¿Cómo se determina el nivel adecuado de provisión de bienes meritorios? ¿Cuándo podemos decir que el Estado suministra demasiados bienes y cuándo muy pocos? Los bienes públicos puros se suministran eficientemente cuando la suma de las relaciones marginales de sustitución de todas las personas es igual a la relación marginal de transformación. La **relación marginal de sustitución de bienes públicos por privados** nos indica que cantidad del bien privado está dispuesto a renunciar cada individuo para obtener una unidad más del bien público. La suma de las relaciones marginales de sustitución nos indica que cantidad del bien privado están dispuestos a renunciar todos los miembros de la sociedad para obtener una unidad más del bien público, bien que será consumido conjuntamente por todos. La **relación marginal de transformación** nos indica que cantidad del bien privado debe renunciarse para obtener una unidad más del bien público. La eficiencia exige que la cantidad total que están dispuestos a renunciar los individuos, es decir, la suma de todas las relaciones marginales de sustitución sea igual a la cantidad a la que tiene que renunciar, es decir, a la relación marginal de transformación.

Si aplicamos esta condición de eficiencia al tema de la defensa del país podemos suponer que cuando aumentamos nuestra producción de cañones en uno, debemos reducir nuestra producción de manteca en un kilo, la relación marginal de transformación es igual a uno. Los cañones que se utilizan para la defensa nacional constituyen un bien público. Si tomamos como ejemplo a Robinson y a Viernes,<sup>12</sup> Robinson está dispuesto a renunciar a un tercio de un kilo de manteca a cambio de un cañón adicional. Pero con un tercio de un kilo no puede comprarse un cañón. Viernes está dispuesto a renunciar a 2/3 de kilos de manteca a cambio de un cañón adicional. La cantidad total de manteca que estaría dispuesta a sacrificar esta pequeña sociedad de gobierno es por lo tanto igual a uno. La cantidad total a la que tendrían que renunciar para adquirir un cañón más también es uno. Por lo tanto, la suma de las relaciones marginales de sustitución es igual a la relación marginal de transformación. El Estado ha proporcionado un nivel eficiente de bienes públicos. Si la suma de las relaciones marginales de sustitución fuera superior a la unidad, los ciudadanos estarían dispuestos colectivamente a

---

<sup>12</sup> Utilizamos como ejemplo a los personajes del libro de Daniel Defoe como demostración de una sociedad sencilla integrada por dos personas.

renunciar a más de lo necesario, podríamos pedirle a cada uno que sacrificara una cantidad algo menor que los dejaría indiferentes y aún así sería posible aumentar la producción de cañones en una unidad. Por lo tanto todo tiene que estar mejor elevando la producción del bien público cañones en una unidad.

**Los individuos no compran bienes meritorios, ni mucho menos los muy pocos bienes públicos existentes.** Sin embargo, podemos preguntarnos cuánto demandarían si tuvieran que pagar una determinada cantidad por cada unidad adicional de bien público. No es una pregunta hipotética, ya que **cuando aumenta el gasto destinado a bienes meritorios también aumentan los impuestos que pagan los individuos. La cantidad adicional que paga una persona por cada unidad adicional de bien meritorio es su precio en impuestos.** El individuo desea obtener el nivel máximo de utilidad que sea compatible con su restricción presupuestaria. La cantidad de bienes privados a la que está dispuesto a renunciar para obtener una unidad más de bienes públicos es su relación marginal de sustitución. Al recibir más bienes públicos y tener menos bienes privados, es menor la cantidad de bienes privados a las que está dispuesto a renunciar para obtener una unidad adicional de bienes públicos, es decir, tiene una relación marginal de sustitución decreciente. Un bien público se suministra necesariamente en la misma cantidad a todas las personas. El racionamiento es inviable así como poco deseable, ya que el hecho que una persona utilice el bien público no impide que disfrute de él cualquier otra.

Existen dos importantes distinciones entre la demanda de bienes públicos y la demanda de bienes privados. Mientras que el equilibrio del mercado se encuentra en la intersección de la curva de demanda y la curva de oferta, el equilibrio de bienes públicos suministrados debe hallarse en la intersección de la curva de demanda y la curva de oferta, sólo que si se encuentra en ese punto el nivel de producción del bien público será eficiente en el sentido de Pareto. **Pero la diferencia con los bienes privados es que las decisiones sobre el nivel de bienes públicos no son tomadas por los agentes económicos o por los consumidores, son tomadas por los poderes públicos.** Por lo tanto, el que la producción se encuentre o no en el punto mencionado, es decir en el punto en que se cortan las curvas de demanda y de oferta de bienes públicos **depende de la naturaleza del proceso político y no de la voluntad de los ciudadanos.**

Por otra parte, mientras que en un mercado competitivo de bienes privados todas las personas se enfrentan a los mismos precios pero consumen cantidades diferentes según reflejan sus diferentes preferencias, un bien público debe suministrarse en la misma cantidad a todos los individuos afectados. Y si partimos de la hipótesis de que el Estado podría cobrar por el bien público precios en impuestos distintos, una manera de analizar estos precios es suponer

que a cada persona se le dice de antemano la proporción del gasto público que tendrá que pagar. Si una persona tiene que pagar el 1% del costo del gasto público un artículo que le cuesta al Estado cien pesos le costará a él un peso, mientras que el que tiene que pagar el 3% del costo del gasto público un aumento del gasto en cien pesos le costará al individuo tres pesos. Por último debe señalarse que hemos caracterizado el nivel de gastos en bienes públicos en el sentido de eficiencia de Pareto que corresponde a una determinada distribución de la renta. El nivel de gasto en bienes públicos eficiente depende generalmente de la distribución del ingreso.

### **Robinson Crusoe y Viernes, vidas solitarias.**

Supongamos que el Estado transfiere un peso de renta de Crusoe a Viernes. Normalmente esta transferencia desplazaría hacia abajo la demanda de bienes públicos de Crusoe cualquiera fuera el precio y hacia arriba la de Viernes. En general no existe razón alguna para que estos cambios deban compensarse exactamente, por lo que generalmente varía el nivel de demanda agregada. Con esta nueva distribución del ingreso existe un nuevo nivel eficiente de bienes públicos. Pero el nivel eficiente sigue siendo aquel en el que la suma de las relaciones marginales de sustitución es igual a la relación marginal de transformación. En otras palabras, cada punto de la curva de posibilidades de utilidad debe caracterizarse por un nivel diferente de bienes públicos, pero en cada punto de la suma de las relaciones marginales de sustitución es igual a la relación marginal de transformación. El hecho que el nivel eficiente de bienes públicos dependa en general de la distribución de la renta tiene una importante consecuencia. No es posible distinguir la cuestión de la eficiencia en la provisión de bienes públicos del tema distributivo. Por lo tanto toda variación de la distribución del ingreso provocada, por ejemplo, por una modificación de la estructura del impuesto a las ganancias, va acompañada de las correspondientes variaciones de los niveles eficientes de producción de los bienes públicos. Habitualmente los gobiernos cuando evalúan los beneficios de un programa de gobierno prestan atención a la cuestión de quien se beneficia con ese programa. En general parecen dar más peso a los beneficios que obtienen digamos los pobres que a los que obtienen los ricos. Sin embargo, según hemos visto, lo único que habría que hacer sería sumar las relaciones marginales de sustitución, es decir, las cantidades que cada persona está dispuesta a pagar en el margen por un aumento del bien público tratando por igual a los ricos y a los pobres. En la economía de Robinson Crusoe durante el proceso de transferir naranjas de Robinson a Viernes se perdían algunas. En la economía se utilizan los impuestos y el sistema de seguridad social para redistribuir recursos. No solo son elevados los costos administrativos de este sistema, los impuestos también tienen

importantes repercusiones por la vía de incentivos, por ejemplo en las decisiones realizadas con el ahorro y el trabajo.

El hecho que la redistribución de los recursos por medio del sistema fiscal sea generalmente cara, tiene como consecuencia que los poderes públicos utilicen distintos métodos para alcanzar sus objetivos distributivos. Uno de ellos es introducir consideraciones redistributivas en su evaluación de los proyectos públicos. En razón de que los ingresos recaudados para financiar los bienes públicos se obtienen mediante impuestos, como es el impuesto a las ganancias, que influyen significativamente en los incentivos, tiene algunas consecuencias importantes en lo que hace a la provisión eficiente de bienes públicos. La cantidad de bienes privados que deben sacrificar los consumidores para obtener una unidad adicional de bienes públicos es mayor que si el Estado pudiera recaudar ingresos mediante instrumentos que no influyeran los incentivos y que no fueran costosos de administrar. Podemos definir una curva de viabilidad que representa el nivel máximo de consumo de bienes privados compatible con cada nivel de bienes públicos, teniendo en cuenta el sistema impositivo. **Esto introduce ineficiencias, por lo que la curva de viabilidad se encuentra por debajo de la curva de posibilidades de utilidad.** La cantidad de bienes privados a que tenemos que renunciar para obtener una unidad adicional de bienes públicos teniendo en cuenta estos costos adicionales se denomina **relación económica marginal de transformación**, en contraposición con la relación marginal de transformación. Esta última es determinada totalmente por la tecnología mientras que la primera tiene en cuenta los costos derivados de los impuestos necesarios para financiar el aumento del gasto público.

Ya que resulta más caro obtener bienes públicos cuando los impuestos generan distorsiones normalmente esto implica que el nivel eficiente de bienes públicos es menor que si los impuestos no crearan distorsiones. De hecho una gran parte de los debates surgidos en los últimos años sobre el nivel deseable de bienes públicos ha girado con relación a estos temas. Hay quienes creen que las distorsiones provocadas por el sistema impositivo no son muy grandes, mientras que otros sostienen que con los elevados tipos impositivos actuales el costo de intentar recaudar impuestos adicionales para financiar bienes públicos es elevado. Este último es el caso de la Argentina.

### **La administración eficiente como un bien meritorio.**

Uno de los bienes meritorios más importantes es la gestión del Estado. Todos nos beneficiamos cuando la administración es mejor y más eficiente y comprende los problemas de la sociedad. De hecho la buena administración posee dos propiedades de los bienes públicos: No es fácil ni es deseable excluir a nadie de sus beneficios. Si el

gobierno es capaz de ser más eficiente y de reducir los impuestos sin reducir el nivel de servicios que presta el Estado existe un beneficio general, el bienestar general. Quien lo consigue puede obtener algún alto rendimiento pero es solo una parte de los beneficios que reciben los demás. En ese sentido quienes no lo votaron ganan tanto como quienes lo votaron y también quienes negándose a votar se aprovecharon en un free ride del esfuerzo político de los demás.

## **Los criterios para determinar la eficiencia.**

### ***La eficiencia en Alfred Marshall.***

Al comenzar por los conceptos básicos del derecho y economía corresponde iniciar por los criterios de eficiencia. El primer concepto de eficiencia corresponde asociarlo con Alfred Marshall en su obra *Principios de Economía*.<sup>13</sup>

**El precio que una persona paga por una cosa nunca excede y rara vez alcanza lo que dicha persona estaría dispuesta a pagar antes de privarse de ella**, de modo que **la satisfacción que obtiene de su compra excede generalmente a aquella de que se priva al pagar su importe, por lo tanto deduce de la compra un excedente de satisfacción**. La diferencia entre el precio que estaría dispuesto a pagar antes de privarse de la cosa de la que realmente paga por ella es la medida económica de este excedente de satisfacción. Podemos denominarla el **excedente del consumidor**. Es evidente que los excedentes del consumidor derivados de algunos artículos son mucho mayores de los que se obtienen de otros. Existen muchos artículos de lujo cuyos precios están muy por debajo de lo que muchas personas estarían dispuestas a pagar antes de no tenerlos y que por consiguiente dejan un excedente del consumidor muy grande. Algunos ejemplos de esto son la sal, los diarios, etc. La esencia de nuestra argumentación, dice Marshall, no quedaría afectada si tuviésemos en cuenta el hecho de que cuanto mayor es el gasto realizado por una persona en una cosa, tanto menor es el poder adquisitivo que le queda para comprar mayor cantidad de la misma o de otras cosas y tanto mayor es el valor del dinero para él, en un lenguaje técnico diríamos que cada nuevo gasto aumenta para el valor marginal del dinero.

Sin embargo existen algunas excepciones. Por ejemplo, como ha observado Giffen (la llamada paradoja de Giffen)<sup>14</sup> un alza en el precio del pan origina tanta distorsión en los recursos de las familias de labradores pobres y aumenta tanto la utilidad marginal del dinero

---

<sup>13</sup> Alfred Marshall, *Principios de Economía*. Traducción de la 8° ed. Inglesa Aguilar Madrid 1963. Ver Libro III, Capítulo VI, Valor y Utilidad. En su obra *Law's Order*, Michael Friedman considera el criterio de Marshall como preferible a los criterios de Pareto y Kaldor Hicks. Cf. Friedman Cap. 2 p. 18.

<sup>14</sup> *Una descripción sencilla sería Paradoja de Giffen: ¿Puede ser que los pobres coman más pan aunque suba su precio?*

para ellos, que se ven obligados a reducir su consumo de carnes y de muchos alimentos a base de harina, y siendo el pan a pesar de todo el alimento más barato que pueden conseguir, consumen mayor cantidad del mismo. Pero tales casos son raros. Cuando se presentan, cada uno de ellos debe ser tratado según sus propios méritos. Ya hemos observado que no podemos averiguar exactamente que cantidad de una cosa compraría la gente a precios muy diferentes de lo que está acostumbrado a pagar, o en otros términos cuales serían los precios de demanda para cantidades muy diferentes de lo que se venden generalmente. Nuestra lista de precios de demanda es, por lo tanto, muy conjetural, salvo que un entorno del precio corriente, y los mejores cálculos que podemos hacer de la calidad total de la utilidad de una cosa son susceptibles de grandes errores. Pero la dificultad carece de importancia en la práctica, ya que las principales aplicaciones de la doctrina del excedente del consumidor se refieren a aquellos cambios en el mismo que acompañarían a los cambios en el precio de la mercancía en cuestión en un entorno del precio corriente, es decir, que requieren solo el uso de aquellos datos que tenemos precisamente a nuestra disposición. Estas observaciones se aplican especialmente a los artículos de primera necesidad.

### ***La eficiencia de Pareto.***

Las decisiones económicas tomadas por un gobierno en su mayoría benefician a unas personas y perjudican a otras. Y a veces hay algunas **que benefician a todas sin perjudicar a ninguna. Estas decisiones son las que cumplen con el criterio de eficiencia de Pareto. Una asignación de recursos es óptima y cumple con el criterio de Pareto cuando no puede cambiarse sin que se perjudique al menos una persona.** El criterio de eficiencia de Pareto es individualista. Es individualista en primer lugar porque se preocupa del bienestar de cada persona y no el bienestar relativo de diferentes personas. No le preocupa explícitamente la desigualdad. Un cambio que mejorara la situación de los ricos, pero no alterara la de los pobres sería una mejora de Pareto. Sin embargo, algunas personas creen que no es bueno aumentar la diferencia entre ricos y pobres ya que crea tensiones sociales negativas. En segundo lugar, es la percepción que cada individuo tiene en su propio bienestar la que cuenta. Esta idea es coherente con el principio de la soberanía del consumidor, según la cual es cada persona la que mejor juzga sus necesidades y sus deseos, quien sabe mejor lo que está en su interés propio. Existe una tensión entre la soberanía del consumidor y el paternalismo. Hay quienes consideran que pueden resolver mejor que cada persona que es lo que le conviene a ésta y le solicitan al Estado que lo resuelva. Esta actitud es el paternalismo del Estado. Esta creencia es el fundamento para la provisión de determinados bienes llamados **bienes de mérito**. Desde este punto de vista puede pensarse en la conveniencia de un programa público establecido teniendo en

cuenta objetivos sociales, como es el caso de las normas que restringen las prácticas discriminatorias tanto en la vivienda o en el empleo.

### **La distribución de la renta.**

El límite más grave al criterio de Pareto es el hecho que no da ninguna orientación en lo referente a la distribución del ingreso. La mayoría de las decisiones sobre reglamentos gubernamentales cuando se tiene en cuenta sus costos, benefician a unas personas a expensas de otras. Para comprender el carácter de la disyuntiva podemos imaginar nuevamente a Robinson Crusoe y a Viernes. Supongamos ahora que Crusoe tiene inicialmente 100 naranjas y Viernes únicamente 20. Supongamos además que a medida que tratamos de quitarle más naranjas a Crusoe para dárselas a Viernes perdemos un número más que proporcional de naranjas. Así, si tratamos de quitarle 4 a Viernes obtiene 3, pero si tratamos de quitarle 8 perdemos 3 y solo recibe Viernes 5. El conjunto de todas estas combinaciones posibles se denomina conjunto de oportunidades. Existe finalmente un punto en el que Viernes no recibe ninguna naranja adicional. Aún cuando tratemos de quitarle más a Robinson, en gran medida porque solo puede cargar un número determinado de naranjas. Cuando llegamos a ese punto es ineficiente en el sentido de Pareto. Volver a un punto anterior mejora la situación de Robinson pero no empeora la de Viernes. Es posible que este al tratar de cargar más naranjas consiga cargar menos.

A menudo los cambios que genera una política son complejos. Supongamos que el gobierno eleva los impuestos para suministrar un servicio público. Es posible que la gente trabaje más, es decir, disminuya su ocio, y consuma menos, por lo que estos cambios empeorarán su bienestar. Al mismo tiempo mejorará porque podrá acceder al servicio público. Estos cambios se resumen en función del efecto que producen en el bienestar o utilidad del individuo. Si mejoran el bienestar de una persona, lo que significa que esta prefiere la nueva situación a la anterior, decimos que ha aumentado su utilidad. De esta manera a medida que transferimos más naranjas a Viernes aumenta su utilidad. La relación entre el número de naranjas y su nivel de utilidad se denomina función de utilidad. La utilidad adicional que le reporta una naranja adicional se llama utilidad marginal. Por el principio de la utilidad marginal decreciente, a medida que una persona posee una mayor cantidad de un bien, éste es menos valioso en el margen, es decir, disminuye la ganancia adicional que reporta una unidad adicional de dicho bien.

### **El análisis marginal.**



En economía se analizan a menudo las ventajas adicionales que se derivan de destinar una unidad más de un recurso a un uso o a otro, en otras palabras, se analizan los beneficios marginales. **El análisis de las consecuencias de transferir una unidad de recursos de un uso a otro se conoce como análisis marginal.** De esta manera a medida que le vamos quitando naranjas a Crusoe disminuye su utilidad y a medida que le quitamos más naranjas es mayor la utilidad que pierde con las sucesivas naranjas que le quitamos. Conforme transferimos naranjas de Crusoe a Viernes aumenta la utilidad del segundo y disminuye la del primero. Este hecho puede representarse mediante una curva de posibilidades de utilidad. En un eje está la utilidad de Crusoe, el vertical, y en la horizontal la utilidad de Viernes. Consideremos una curva de posibilidades de utilidad, una curva que tenga en el eje vertical la utilidad del segundo individuo y en el eje horizontal la utilidad del primer individuo. **Si los recursos no han sido asignados eficientemente la economía se encontrará en un punto situado debajo de la curva.** Todo cambio que lleve la economía es decir por encima y a la derecha del punto inicial ineficiente es una mejora en el sentido de Pareto, ya que mejora la situación de ambos grupos de la sociedad. Todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad corresponden a una asignación de los recursos óptima o eficiente o positivos en el sentido de Pareto. Todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad corresponden a una asignación de los recursos óptima en el sentido de Pareto. Nadie puede salir ganando sin que alguna otra persona resulte perjudicada.

Lo primero que debemos preguntarnos cuando evaluamos un programa público, un programa de gobierno, es si representa un desplazamiento de un punto ineficiente situado por debajo de la curva de posibilidades de utilidad a un punto eficiente situado a lo menos lo más cerca de esa curva. O si es un desplazamiento a lo largo de la curva beneficiando a un grupo de personas y perjudicando a otro grupo de personas. Desgraciadamente el criterio de Pareto no proporciona ninguna base para ordenar los puntos de una curva de posibilidades de utilidad. Es decir, no nos permite saber si es preferible mejorar la situación de los jubilados actuales o hacer ahorros para los jubilados futuros. Si un punto no es eficiente en el sentido de Pareto lo único que sabemos es que existe necesariamente algún cambio que beneficiaría a todo el mundo. Muchas ineficiencias plantean precisamente este problema. Consideremos el ejemplo del aumento de peajes en una autopista durante las horas pico para, con ese dinero poder contratar a más cobradores lo que lograría aligerar el tránsito. El valor del tiempo ahorrado sería, supongamos, muy superior a lo que tendríamos que pagar al personal. Si esto fuera así, la situación actual con menos cobradores se encuentra por debajo de la curva de posibilidades de utilidad. Sin embargo si aumentáramos su número costeando el aumento con una suba del precio del peaje, esta medida perjudicaría a las personas para las cuales el tiempo no es tan valioso como la mayor cantidad de dinero que deben abonar.

## ***Pareto y la compensación. La eficiencia de costo beneficio o Hicks Kaldor.***

Partamos de un ejemplo de una industria automotriz. Los precios de los automóviles son elevados porque existen impuestos al ingreso de los automóviles importados. Si el gobierno estuviera considerando la posibilidad de suprimir los impuestos a la importación de automóviles, podría preguntar a los consumidores cuanto estarían dispuestos a sacrificar a cambio de una reducción del precio de los automóviles. Si la cantidad que estuvieran dispuestos a sacrificar fuera superior a la reducción de los beneficios que obtiene la industria automotriz y de las rentas de los trabajadores en esa industria, parece en principio, que si combináramos la supresión de impuestos con un impuesto adecuado sobre los consumidores, podríamos conseguir una mejora en el sentido de Pareto. Podríamos compensar a las empresas automotrices por la reducción de los impuestos, mantener las rentas de los trabajadores y permitiríamos a los consumidores obtener un automóvil mejor y más barato. **En la práctica rara vez se efectúan estas compensaciones.** Cuando se construye una autopista generalmente disminuye el negocio de empresas que se encuentran cerca del viejo camino pero los propietarios nunca son compensados, por ejemplo por las personas que de esta manera viven más cerca del aeropuerto, por las personas que pueden construirse propiedades sobre una autopista ya que esos terrenos han aumentado en su valor.

**El criterio correcto para evaluar una política pública es preguntarse si el valor monetario de las ganancias de los que se benefician de ella es superior al valor monetario de la pérdida de los que resultan perjudicados. En estos casos los ganadores podrían compensar en teoría a los perdedores.** Este principio es el principio de compensación. Parte del supuesto implícito de que la ganancia de una persona por valor de un peso puede equilibrarse con la pérdida de otra por un mismo valor. **Este criterio es llamado Hicks Kaldor, y debe tenerse en cuenta que la compensación no tiene que producirse.** Si se produjera se transformaría en el criterio de Pareto. Los críticos al principio de compensación señalan que si una política tiene consecuencias distributivas esta debe tenerse en cuenta explícitamente. Debe intentarse cuantificar la magnitud de las ganancias y de las pérdidas de cada grupo.

Podemos intentar una **definición del criterio de eficiencia Hicks – Kaldor:** Un cambio puede ser interpretado como mejorando el bienestar de la sociedad, si, y sólo si, tanto los **ganadores con el cambio pudieran compensar a los perdedores de sus pérdidas y al mismo tiempo permanecer en una situación mejor que lo que estaban;** y los perdedores no pueden compensar a los ganadores para

que abandonen sus ganancias, sin estar peor que en su posición original.<sup>15</sup>

Sin embargo no existe ninguna justificación para asignar el mismo peso a las ganancias de los ganadores y a las pérdidas de los perdedores. Generalmente a las sociedades les preocupa mucho más que una persona pobre pierda una cantidad de beneficios que el hecho que una persona rica pierda una cantidad mucho mayor. De esta manera no debería pedirse a Robinson Crusoe y a Viernes que intercambiara naranjas a menos que con ello se considera que aumentara el número de naranjas. De esta manera no es deseable alejarse de la asignación inicial en la que Robinson tiene 100 y Viernes 20 ya que en el proceso de redistribuir se pierden algunas naranjas. En cambio, sería deseable todo proyecto que aumentara el número total de naranjas cualquiera que fuesen las consecuencias distributivas. Dado que habría más naranjas Robinson podría compensar en principio a Viernes por el cambio. Las compensaciones que permitirían que un cambio de política fuera una mejora en el sentido de Pareto no se efectúan porque suele ser difícil de identificar quienes son los ganadores y quienes son los perdedores o al menos cuales son las magnitudes de sus ganancias y de sus pérdidas.

Las limitaciones que impone la información disponible reduce significativamente el número de sistema de redistribución y de compensación posibles. En general, el sistema político es el que de alguna manera intenta determinar las preferencias de los votantes y de esta manera saber cuanto pierden por una decisión o cuanto ganan por ella. En cuanto a los instrumentos básicos con los que podemos describir conceptualmente como se toman las decisiones sociales, identificamos en primer lugar el conjunto de oportunidades que es el conjunto de posibilidades que tiene ante sí la sociedad. Las caracterizamos por los niveles de utilidad que obtendrán las diferentes personas en el caso que se elija una de las distintas opciones disponibles. **Cada proyecto tiene un nivel de utilidad diferente para cada uno de los actores económicos sociales.** Esta forma de caracterizar las opciones pone de manifiesto las disyuntivas existentes. Una vez eliminadas, en primer lugar, las opciones ineficientes en el sentido de Pareto, es decir aquellas con respecto a las cuales existen otras posibilidades en las que se beneficia al menos una persona y nadie resulta perjudicado, podemos examinar las disyuntivas.

A medida que nos desplazamos dentro de las diferentes utilidades, aumenta el bienestar de algunos y disminuye el bienestar de otros, el problema es como evaluar estas distintas posibilidades. Para esto se utilizan **las curvas sociales de indiferencia.** Nuestro propósito es

---

<sup>15</sup> Mercurio & Medema, *Economics and the law*, Princeton University Press, 1997, p. 50.)

situarnos en la curva social de indiferencia más alta que las opciones disponibles nos permitan, es decir, si una sociedad tuviera una clara preferencia por la igualdad elegiría una opción, si por el contrario prefiriera la alternativa donde se obtienen mayores beneficio, elegiría otra alternativa. En la práctica, **los poderes públicos** no trazan curvas de posibilidades de utilidad ni calculan funciones sociales de bienestar, pero si **deben intentar identificar las consecuencias de los programas de gobierno o las políticas públicas tienen para los diferentes grupos de la población.** Estas consecuencias suelen resumirse en función de su efecto sobre la **eficiencia y la igualdad.** Se identifica el conjunto de oportunidades, se analizan las disyuntivas entre la eficiencia y la igualdad, se llega a un cierto equilibrio entre las dos que podría representarse mediante una curva social de indiferencia que en este caso describe la actitud de la sociedad entre igualdad y eficiencia. De esta manera cuanto más eficaz es un sistema impositivo en la redistribución de la renta, mayores son las ineficiencias que introduce. Debe haber un equilibrio entre igualdad y eficiencia, en esos casos sería posible aumentar tanto la igualdad como la eficiencia. Estos sistemas llevan a la economía a un punto situado por debajo de la curva de posibilidades de utilidad.

Las curvas sociales de indiferencia reflejan los valores de la sociedad. Si por ejemplo una sociedad a la que le preocupa mucho la igualdad pudiese no importarle que Robinson tuviera que renunciar a 70 naranjas para que Viernes obtuviera 1. Los sacrificios de Robinson que mejoraran el bienestar de Viernes estarían justificados siempre que Viernes fuera más pobre que Robinson. También podría suceder que a una sociedad solo le preocupara la eficiencia pero no la igualdad. Naturalmente en este caso no estaría justificada ninguna transferencia de naranjas de Robinson a Viernes si se perdiera alguna en el proceso. En la posición del utilitarismo el bienestar de la sociedad debería representarse como la suma de utilidades de todos sus miembros.

Dado que muchos cambios de política mejoran el bienestar de un grupo a expensas de otro, debemos preguntarnos cuanto estamos dispuestos a reducir el bienestar de un grupo para aumentar el de otro. Cuando un gobierno toma una decisión nos referimos simplemente a las preferencias de la persona que toma la decisión pertinente o puede derivarse una curva social de indiferencia a partir de las preferencias de los ciudadanos que integran nuestra sociedad. Desgraciadamente cuando no hay unanimidad, no existe ningún mecanismo aceptable para sumar las preferencias de distintos miembros de la sociedad y llegar a una función social de bienestar. Esto se asocia a la idea del contrato social. De esta manera para que un programa impositivo fuera aceptable, el bienestar de los contribuyentes debe ser mayor a que si no existiera el Estado. De esta manera si determinamos como sería una sociedad en el Estado de naturaleza sin carreteras públicas, sin educación, sin policía, sin

ninguno de los bienes públicos, podemos afirmar que otra persona más rica que tiene que pagar un tipo impositivo elevado estaría peor en un mundo totalmente fuera del contrato social.

**El criterio Hicks Kaldor, es también llamado criterio de costo beneficio. Un proyecto es llevado a cabo cuando sus beneficios superan a sus costos, lo que implica que los beneficiarios pueden compensar a los perdedores.** El criterio Hicks Kaldor es indispensable en la aplicación de la economía de bienestar.<sup>16</sup>

### ***¿Podemos medir la ineficiencia?***

Basados en la eficiencia económica se critican los impuestos cuando reducen los incentivos para trabajar y a los monopolios porque restringen la producción y presionan el alza de los precios. Para medir el valor monetario de una ineficiencia podemos preguntarnos a que estaría dispuesta a renunciar una persona para que se erradicara la ineficiencia. Un impuesto, por ejemplo, provoca un exceso de gravamen cuando hace que los individuos renuncien al consumo por el que tienen una mayor preferencia, en favor del consumo por el que tienen una menor preferencia, con el fin de no pagar el impuesto. Por lo tanto este impuesto no genera ingreso al Estado porque los individuos evitan totalmente adquirir el bien.

---

<sup>16</sup> Robert Cooter y Tomás Ulen. Law and Economics. Second ed. 1997. p. 42.

