

3. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

En la mayoría de las economías occidentales, la producción y la distribución de bienes recae principalmente en el sector privado más que en el público. Los que creen en el sistema de empresa privada piensan que este tipo de organización económica tiene ciertas características deseables; en particular, permite asignar eficientemente los recursos. Esta creencia es, de hecho, uno de los más antiguos principios de la economía. Si es cierta, ¿por qué es necesario el Estado? Para responder a esta pregunta, examinamos los éxitos y los fallos de los mercados privados.

3.1 La eficiencia de los mercados competitivos: la mano invisible

En 1776, Adam Smith afirmó en la primera gran obra de la economía moderna *La riqueza de las naciones*, que la competencia inducía a los individuos, en la búsqueda de sus propios intereses privados, a fomentar el interés público, como si fueran conducidos por una *mano invisible*:

... lo único que busca es su propia ganancia, y en éste, como en muchos otros casos, una mano invisible le lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Y ello no es necesariamente malo para la sociedad. Al buscar su propio interés a menudo promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo.¹

Para comprender la importancia de la teoría de Smith, debemos analizar las ideas sobre el papel del Estado que reinaban por entonces. Estaba muy extendida la creencia de que para servir de la mejor manera posible los intereses del pueblo (independientemente de cómo se definieran éstos) era necesaria la intervención del Estado. Esta teoría, apoyada especialmente por la escuela mercantilista de los siglos XVII y XVIII, fue defendida sobre todo por Jean-Baptiste Colbert, ministro de Hacienda

¹Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Nueva York, Modern Library, 1937: publicado originalmente en 1776 (versión castellana en Fondo de Cultura Económica, México, 1958).

de Francia durante el reinado de Luis XIV. Los mercantilistas eran partidarios de una intervención firme del Estado para fomentar la industria y el comercio. De hecho, muchos gobiernos europeos habían desempeñado un activo papel en el establecimiento de colonias, y las teorías de los mercantilistas servían de justificación.

Sin embargo, aunque algunos países (o algunos ciudadanos de estos países) se habían beneficiado extraordinariamente del activo papel asumido por el Estado, otros, en los que éste se había mostrado mucho más pasivo, también habían prosperado. Además, algunos de los países que tenían un gobierno fuerte y activo no habían florecido, al dilapidar sus recursos en guerras o en proyectos infructuosos.

Ante estas experiencias aparentemente contradictorias, Smith abordó la siguiente cuestión: ¿puede una sociedad conseguir que aquellos a los que se les ha encomendado el gobierno busquen el interés público? La experiencia había demostrado que aunque a veces los gobernantes adoptaban medidas que parecían compatibles con el bien público, otras seguían una política que no podía conciliarse con él, por mucha imaginación que se le echara. A menudo parecía, por el contrario, que perseguían sus propios intereses a costa del interés público. Además, incluso los líderes mejor intencionados conducían frecuentemente a sus países por mal camino. Smith sostenía que no es necesario recurrir ni al Estado ni a ningún sentimiento moral para hacer el bien. Mantenía que se sirve al interés público simplemente cuando cada individuo hace lo que redundaría en su propio beneficio. El egoísmo es una característica de la naturaleza humana mucho más persistente que la preocupación por hacer el bien y, por lo tanto, constituye una base más sólida para organizar la sociedad. Por otro lado, las personas tienen más probabilidades de saber con una cierta precisión qué les resulta bueno que saber qué es bueno para el interés general.

La intuición en que se basaba la idea de Smith era sencilla: si existe algún bien o servicio que la gente valora pero que actualmente no se produce, se estará dispuesto a pagar algo por él. Los empresarios, en su deseo de hacer dinero, siempre están a la caza de esas oportunidades. Si el valor que tiene un determinado bien para un consumidor es superior al coste de producción, el empresario tiene la posibilidad de obtener un beneficio, por lo que se decidirá a producirlo. Asimismo, si existe un método más barato para producir una mercancía que el que se utiliza actualmente, el empresario que lo descubra podrá producirla a un precio más bajo que las empresas rivales y obtener así un beneficio. La búsqueda de beneficios por parte de las empresas es, pues, una búsqueda de métodos de producción más eficientes y de nuevas mercancías que satisfagan mejor las necesidades de los consumidores.

Obsérvese que, según esta teoría, ninguna comisión gubernamental tiene que decidir si debe producirse o no una mercancía: se producirá si pasa la prueba del mercado, es decir, si lo que los consumidores están dispuestos a pagar por ella es superior a sus costes de producción. Como tampoco necesita comprobar si una

determinada empresa está produciendo eficientemente: la competencia se encarga de expulsar a los productores ineficientes.

La mayoría de los economistas (aunque no todos) está de acuerdo en que las fuerzas competitivas generan un elevado grado de eficiencia y en que la competencia estimula en buena medida la innovación. Sin embargo, en los últimos doscientos años han ido dándose cuenta de que existen algunos casos importantes en los que el mercado no funciona tan bien como insinúan sus más ardientes defensores. La economía ha atravesado periodos en los que ha habido un elevado paro y recursos ociosos; la Gran Depresión de los años treinta dejó sin empleo a muchos que deseaban trabajar; la contaminación ha invadido muchas de nuestras grandes ciudades, y la pobreza se ha instalado en sus suburbios.

3.1.1 Los dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar

¿En qué sentido, pues, y bajo qué condiciones conducen los mercados competitivos a la eficiencia económica? Esta pregunta ha sido el centro de muchas de las investigaciones que se han realizado en economía en las últimas décadas. Sus resultados esenciales se resumen en lo que se conoce como los dos **teoremas fundamentales de la economía del bienestar**.

Primer teorema fundamental

Según el primer teorema, en determinadas circunstancias los mercados competitivos dan lugar a una asignación de los recursos que tienen una propiedad muy especial: no existe ninguna reasignación de los recursos (ningún cambio de la producción y del consumo) que pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar, al mismo tiempo, el de alguna otra. Existen, desde luego, muchas otras asignaciones de los recursos que mejorarían el bienestar de algunos. Las asignaciones de los recursos que tienen la propiedad de no poder mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra se denominan asignaciones **eficientes en el sentido de Pareto** (u **óptimas en el sentido de Pareto**) en honor al gran economista y sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923). La eficiencia en el sentido de Pareto es el concepto al que suelen referirse los economistas cuando hablan de la eficiencia. La eficiencia de la economía en el sentido de Pareto puede representarse gráficamente. Consideremos el caso de una economía sencilla que sólo está formada por dos individuos, a los que llamaremos Robinson Crusoe y Viernes. Supongamos que especificamos el grado de bienestar de cada uno y que lo denominamos *utilidad*. A continuación nos preguntamos: dado el nivel de utilidad de un individuo, ¿hasta qué punto podemos mejorar el bienestar del otro? ¿En qué medida podemos elevar un nivel de utilidad? La curva que muestra el nivel máximo de utilidad que puede alcanzar un individuo,

dado el nivel de utilidad alcanzado por el otro, se denomina **curva de posibilidades de utilidad** (véase la figura 3.1).

El primer teorema fundamental de la economía del bienestar establece que en determinadas condiciones una economía competitiva alcanza un punto a lo largo de la curva de posibilidades de utilidad. La economía se encuentra a lo largo de la curva de la figura 3.1, no por debajo de la misma.

Segundo teorema fundamental

Según el segundo teorema, una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad, siempre que la distribución inicial de los recursos sea la correcta. Supongamos, por ejemplo, que al principio nos encontramos en el punto E de la curva de posibilidades de utilidad representada en la figura 3.1. Quitándole algunos recursos a Robinson (la segunda persona) y dándoselos a Viernes (la primera), podemos trasladar la economía de mercado competitiva del punto E al E' .

Decir que la economía es óptima en el sentido de Pareto no es decir nada sobre lo "buena" que es la distribución de la renta. En un equilibrio competitivo, Robinson Crusoe podría vivir muy bien y Viernes encontrarse en la pobreza más espantosa (por ejemplo, en el punto E). Lo único que dice la afirmación de que la economía es óptima en el sentido de Pareto es que no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra; que la economía se encuentra en su curva de posibilidades de utilidad. Sin embargo, el segundo teorema del bienestar afirma que si no nos gusta la distribución de la renta que genera el mercado competitivo, no es necesario que dejemos de utilizarlo. Lo único que tenemos que hacer es redistribuir la riqueza inicial y dejar actuar al mercado competitivo. Cada punto, el E , el E' o cualquier distribución final de las utilidades que deseemos lograr, corresponde a una distribución inicial de los recursos.

El segundo teorema fundamental de la economía del bienestar tiene una importante implicación: todas y cada una de las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto pueden alcanzarse por medio de un **mecanismo de mercado descentralizado**. En un sistema descentralizado, las decisiones relacionadas con la producción y el consumo (qué bienes se producen, cómo y quién obtiene cada uno) son tomadas por la multitud de empresas y de individuos que integran la economía. En cambio, en un **mecanismo de asignación centralizado**, todas estas decisiones se concentran en las manos de un único organismo, la agencia de planificación central, o de una única persona, que se denomina planificador central. Naturalmente, ninguna economía ha llegado nunca a estar totalmente centralizada, si bien en la Unión Soviética y en algunos países del Este las decisiones económicas estaban mucho más concentradas que en las economías occidentales. Sin embargo, uno de los principales objetivos de

las reformas introducidas en la Unión Soviética en los últimos años era aumentar el grado de descentralización.

El segundo teorema fundamental de la economía del bienestar establece que para asignar eficientemente los recursos con la distribución deseada de la renta, no es necesario que exista un planificador central que posea toda la sabiduría que pueda conferirle un economista teórico o un socialista utópico: las empresas competitivas, al intentar maximizar los beneficios, pueden hacerlo tan bien como el mejor de todos los planificadores posibles. Este teorema proporciona, pues, una importante justificación para utilizar el mecanismo del mercado. En otras palabras, si fueran válidas las condiciones supuestas en el segundo teorema del bienestar, el estudio de la hacienda pública podría reducirse a analizar las redistribuciones correctas de los recursos.

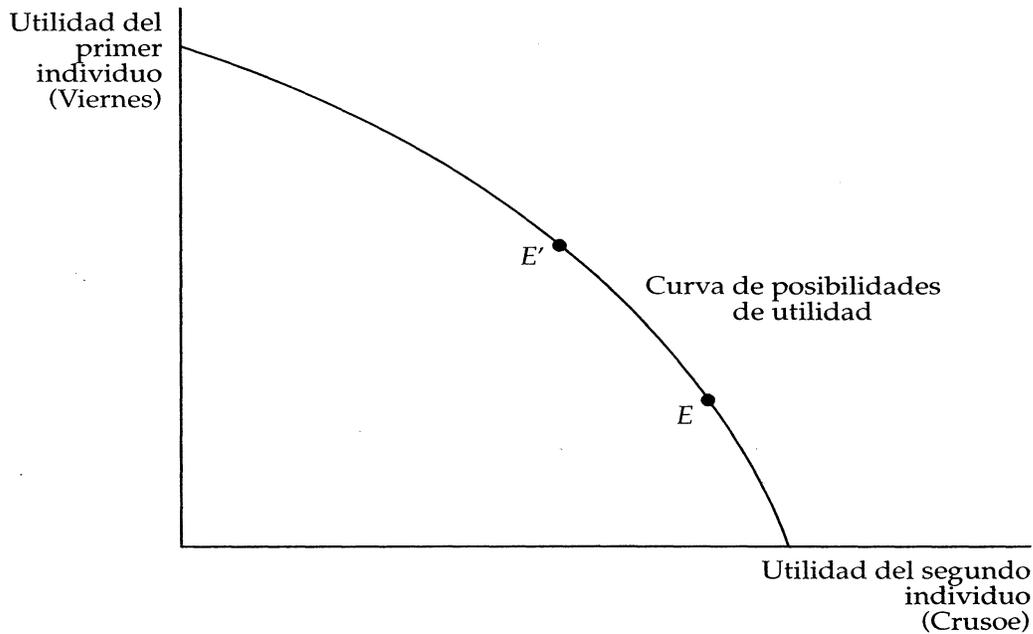


Figura 3.1. La curva de posibilidades de utilidad. El primer teorema fundamental de la economía del bienestar afirma que la economía competitiva alcanza un punto de la curva de posibilidades de utilidad (E). El segundo afirma que es posible alcanzar todos los puntos (por ejemplo, el E') de la curva redistribuyendo los recursos de un individuo a otro (pero dejando actuar en ese caso el mecanismo del mercado).

La razón por la que el mercado competitivo asigna los recursos de una forma óptima en el sentido de Pareto es uno de los principales objetos de estudio de los cursos convencionales de microeconomía. Dado que nuestro objetivo es comprender

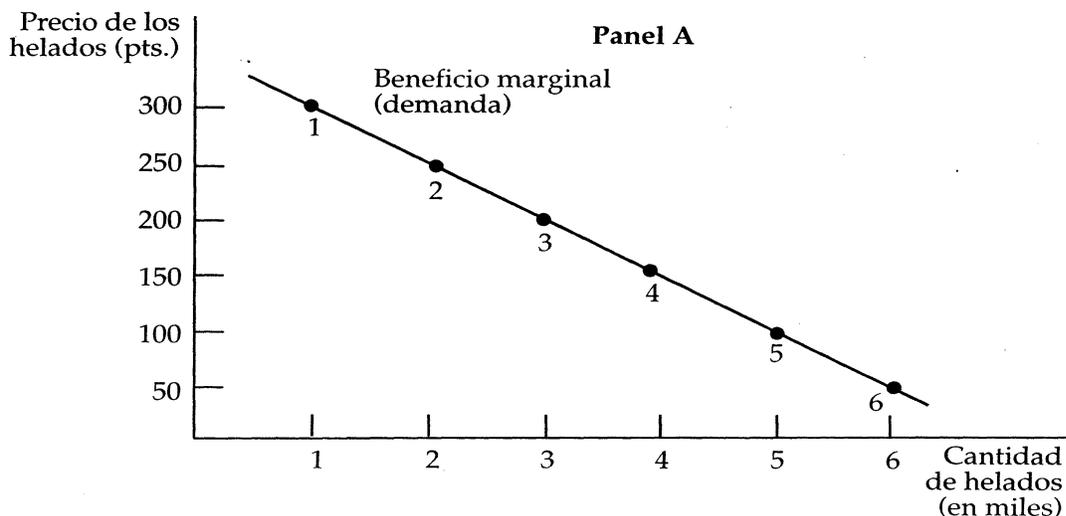
por qué los mercados competitivos no son eficientes en algunas circunstancias, tenemos que entender primero por qué en condiciones ideales la competencia conduce a la eficiencia.

3.1.2 La eficiencia en el sentido de Pareto de la economía competitiva

La competencia conduce a la eficiencia porque los individuos, cuando deciden qué cantidad deben producir de un determinado bien, igualan el **beneficio marginal** (adicional) del consumo de una unidad adicional y el **coste marginal** (adicional) de comprarla, que es exactamente el precio que tienen que pagar; y las empresas, cuando deciden qué cantidad deben vender de un bien, igualan el precio que cobran y el coste marginal (adicional) de producir una unidad adicional. Por lo tanto, se igualan los beneficios marginales de consumir una unidad adicional y sus costes marginales.

En la figura 3.2 hemos representado el beneficio marginal que reporta a una persona el consumo de una mercancía, por ejemplo, un helado. A medida que consume un número mayor de helados, disminuye el beneficio marginal (adicional) que le reporta el consumo de uno más. Por lo tanto, la curva de beneficio marginal tiene pendiente negativa. Así, por ejemplo, el beneficio marginal del primer helado (en términos monetarios) es de 300 pesetas; el del segundo, de 250; el del tercero, de 200; el del cuarto, de 150; el del quinto, de 100; el del sexto, de 50, punto en que el individuo queda saciado. ¿Cuántos helados comprará? Comprará hasta el punto en el que el beneficio marginal del último sea exactamente igual a su coste, es decir, al precio que debe pagar por él.

Si un helado cuesta 250 pesetas, el individuo comprará 2; si cuesta 100, comprará 5. Por lo tanto, la curva que describe el beneficio marginal del individuo correspondiente a cada cantidad de helado consumida también describe la cantidad



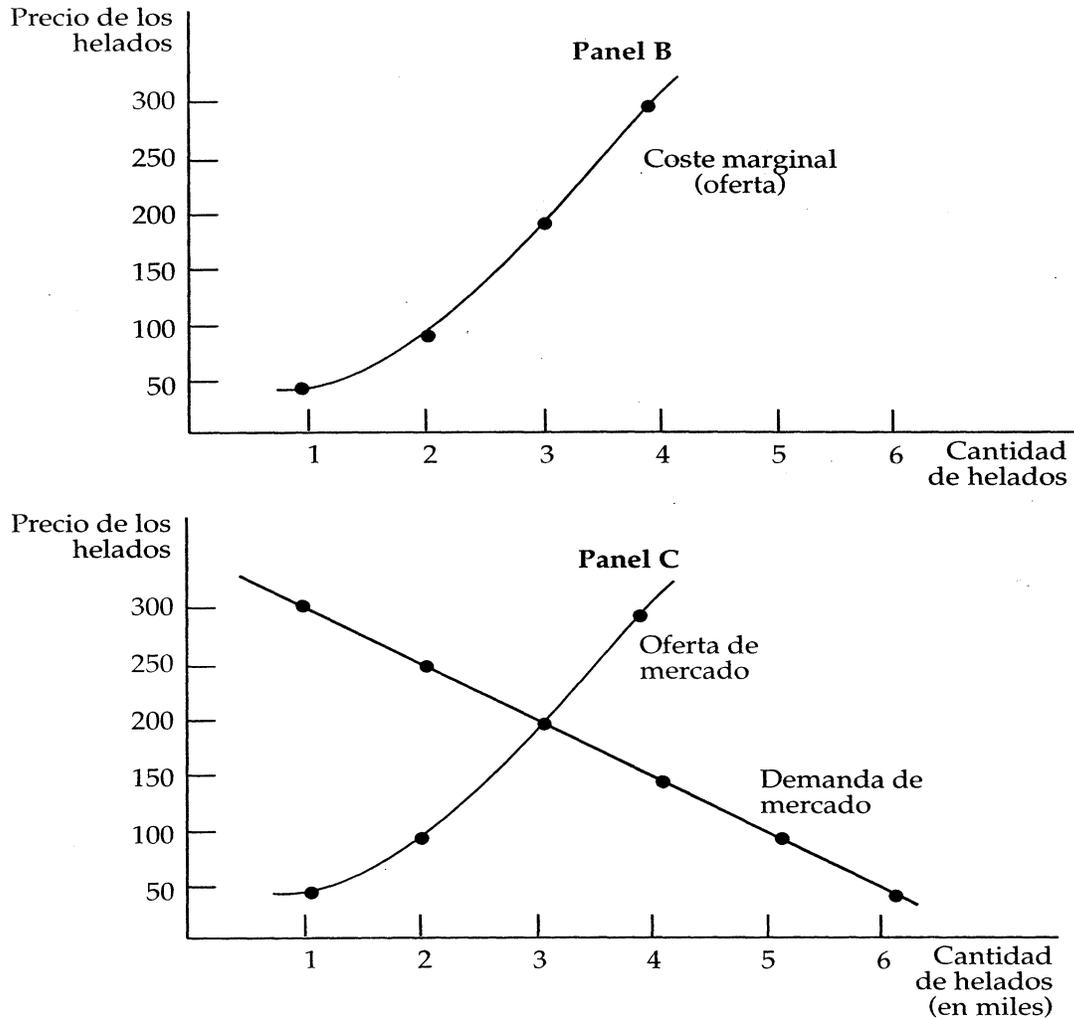


Figura 3.2. La demanda y la oferta de helados. El equilibrio del mercado se encuentra en el punto en el que el beneficio marginal derivado del consumo de un helado adicional es exactamente igual al coste marginal de producirlo.

del bien que demanda a cada precio. Esta curva se denomina, pues, **curva de demanda** del individuo. La curva de demanda del mercado se obtiene sumando las de cada individuo. En el panel C de la figura 3.2 hemos representado la curva de demanda del mercado, suponiendo que hay 1.000 personas idénticas. Así, por ejemplo, si un helado cuesta 250 pesetas, cada persona demanda 3 helados y el mercado demanda 3.000.

El panel B de la figura 3.2 muestra el coste marginal (adicional) en que incurre una empresa cuando produce una unidad adicional del bien (cuando produce un helado más). Esta curva tiene pendiente positiva, ya que a medida que la empresa produce una mayor cantidad de la mercancía, aumenta el coste de producir una

unidad más.² En el gráfico, el coste marginal de producir el primer helado es de 50 pesetas; el de producir el segundo, de 100; el de producir el tercero, de 200; el de producir el cuarto, de 300.

¿Cuántos helados produce una empresa? Produce helados hasta alcanzar el punto en el que el coste marginal del último es igual al ingreso generado por el mismo, es decir, al precio de un helado. Si la empresa puede obtener 100 pesetas por la venta de un helado, producirá únicamente 2; si puede obtener 200, producirá 3. Así pues, la curva describe los costes marginales de la empresa correspondientes a cada cantidad de helado producida; también describe la cantidad del bien que produce a cada precio. Esta curva se denomina **curva de oferta** de la empresa. La curva de oferta del mercado, representada en el panel C, parte del supuesto de que hay un número fijo (en este caso, 1.000) de empresas idénticas produciendo.³ Al precio de 200 pesetas, cada una de las 1.000 empresas idénticas ofrece 3 unidades, por lo que la oferta del mercado es de 3.000 unidades.

La eficiencia requiere que el beneficio marginal correspondiente a la producción de una unidad más de un bien (el beneficio adicional resultante de la producción de una unidad o más del bien) sea igual a su coste marginal, es decir, al coste adicional de la producción de una unidad adicional del bien, pues si el beneficio marginal fuera superior al coste marginal, mejoraría el bienestar de la sociedad produciendo una mayor cantidad; y si el beneficio marginal fuera menor que el coste marginal, mejoraría el bienestar de la sociedad reduciendo la producción del bien.

El equilibrio del mercado se encuentra en el punto en el que la demanda es igual a la oferta, que en la figura 3.2 es el punto E. En este punto, el beneficio marginal es igual al precio y, asimismo, el coste marginal es igual al precio; ambos son iguales a 200 pesetas, por lo que el beneficio marginal es igual al coste marginal, que es precisamente la condición que, como indicamos antes, exige la eficiencia económica.

Análisis de las curvas de indiferencia

El principio general según el cual una economía competitiva asigna eficientemente los recursos puede ilustrarse de una forma algo distinta mediante **curvas de indiferencia**. Se trata de curvas que representan las combinaciones de bienes y oferta de trabajo

²Aunque se considera que esto es lo normal, en algunos casos los costes marginales pueden no aumentar. Las industrias cuyos costes ni aumentan ni disminuyen se dice que tienen costes constantes. Existen algunas en las que los costes marginales de producción pueden disminuir cuando aumenta la producción.

³A lo largo, naturalmente, puede haber salidas o entradas en la industria de helados. Como consecuencia, conforme suba el precio, el aumento de la producción probablemente será mayor de lo representado aquí, donde hemos supuesto que el número de empresas es fijo. En algunos casos, esta respuesta a largo plazo de entrada y salida de empresas puede ser tan grande que la curva de oferta del mercado sea casi horizontal.

entre las que es indiferente un individuo. Consideremos el caso de una persona que tiene que decidir cuántas horas va a trabajar. Su salario es de 500 pesetas por hora. Por lo tanto, si trabaja 10 horas, ganará 5.000 y si trabaja 40 horas, ganará 20.000. La relación entre el número de horas que trabaja y su renta, representada en la figura 3.3, se denomina **restricción presupuestaria**. Obsérvese que por cada incremento del número de horas trabajadas, la renta aumenta en 500 pesetas. El cambio de valor de la variable medida en el eje de ordenadas (renta), como consecuencia de un aumento en una unidad de la variable medida en el de abscisas (horas trabajadas), se llama **pendiente** de la curva. Por lo tanto, la pendiente de la restricción presupuestaria es igual al salario por hora del individuo.

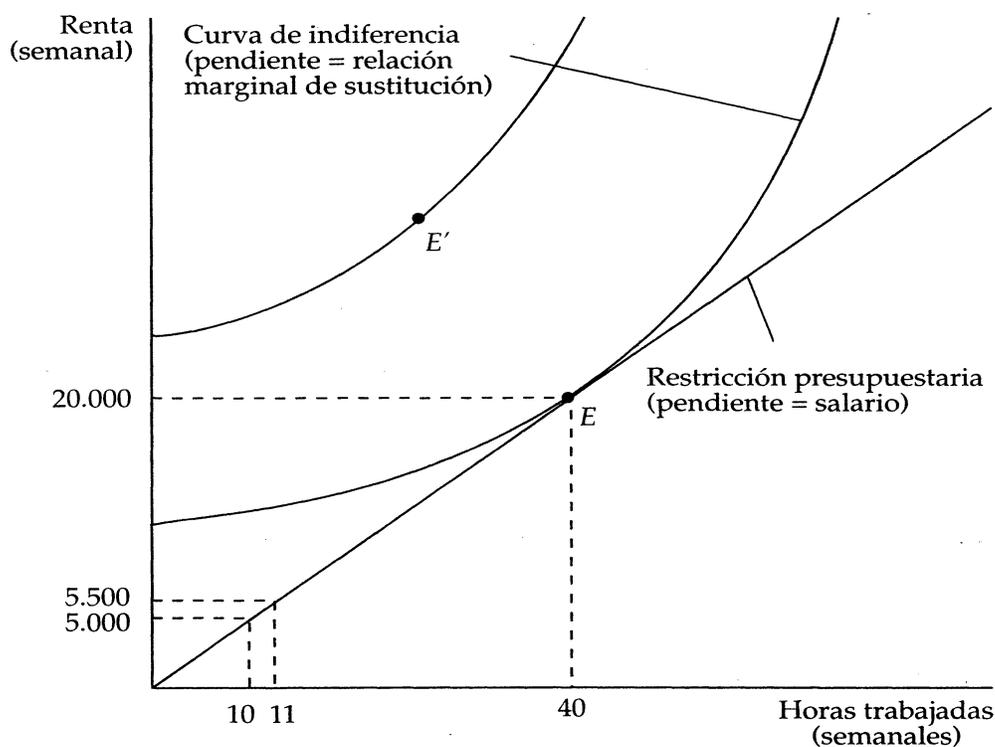


Figura 3.3. La decisión del individuo sobre el número de horas que quiere trabajar. El individuo maximiza su utilidad en el punto en el que su curva de indiferencia es tangente a la restricción presupuestaria, que en este caso es el *E*. En este punto, la pendiente de la restricción presupuestaria (el salario) es igual a la pendiente de la curva de indiferencia, que es igual a la relación marginal de sustitución del individuo entre el ocio y la renta.

En la figura 3.3 también hemos representado las preferencias del individuo trazando sus curvas de indiferencia. Cada una de estas curvas muestra las combina-

ciones de niveles de renta y horas trabajadas entre las que es indiferente. Dado que se supone que la renta es buena y el trabajo malo, las curvas de indiferencia tienen pendiente positiva como muestra el gráfico. Hemos trazado dos curvas de indiferencia distintas. La superior muestra todas las combinaciones que son indiferentes para el individuo en comparación con el punto E' y la inferior muestra todas las combinaciones que le son indiferentes en comparación con el punto E . Es evidente que el individuo disfruta de un mayor bienestar a lo largo de la curva de indiferencia, que pasa por E' que a lo largo de la que pasa por E , ya que cualquiera que sea el nivel de horas trabajadas, la renta es mayor a lo largo de la curva de indiferencia superior.

Consideremos ahora los movimientos a lo largo de una *única* curva de indiferencia. Obsérvese que a medida que nos desplazamos hacia la derecha, aumentando las horas de trabajo del individuo, es mayor la cantidad en que debe aumentar la renta para compensarlo por trabajar una hora más. La cantidad de renta adicional que puede compensarle se denomina **relación marginal de sustitución** entre el trabajo y la oferta. Gráficamente, la pendiente de la curva de indiferencia muestra la relación marginal de sustitución del individuo.

En cualquiera de los puntos, el individuo tiene una curva de indiferencia que indica las combinaciones de renta y trabajo entre las que es indiferente. El individuo desea hallarse en la curva de indiferencia más alta posible, lo que le lleva exactamente al punto de tangencia de la curva de indiferencia y la restricción presupuestaria, es decir, al punto E .

En el punto de tangencia, las pendientes de las dos curvas son iguales, es decir, la relación marginal de sustitución (la pendiente de la curva de indiferencia) es igual al salario.

Consideremos ahora el caso de una empresa representativa. Cuanto más trabajo contrate, mayor será su producción. La relación entre la cantidad de factores y la cantidad de producción, representada en la figura 3.4, se denomina **función de producción** de la empresa. En este sencillo ejemplo, el trabajo es el único factor. La pendiente de la función de producción se llama **producto marginal** del trabajo y muestra la cantidad adicional de producción que se obtiene mediante una hora adicional de trabajo. Dado que la empresa transforma los servicios de trabajo en bienes, a veces los economistas llaman a la pendiente de la función de producción **relación marginal de transformación**.

La empresa desea maximizar sus beneficios. Cuando decide cuánto trabajo debe contratar, compara el beneficio adicional que recibe (el valor del producto marginal) con el coste adicional (el salario).⁴ Mientras el valor del producto marginal de una hora adicional de trabajo sea superior al salario, la empresa continuará contratando

⁴El valor del producto marginal del trabajo es lo que recibe la empresa por la venta de cada unidad de producto (el precio) multiplicado por el número de unidades adicionales que se producen con una unidad adicional de trabajo (el producto marginal de trabajo, es decir, la relación marginal de transformación).

3.1.3 Competencia e innovación

El análisis que acabamos de realizar para explicar por qué los mercados competitivos son eficientes no es exactamente igual que el argumento de Adam Smith. Éste también analizó los incentivos a la innovación, los incentivos para sacar partido de nuevas oportunidades. Según él, cuando las empresas compiten, las que tienen más éxito pueden establecer monopolios temporales. Aun así, la amenaza de la competencia sigue obligándolas a ser eficientes; deberán continuar buscando oportunidades rentables, para que otras empresas no aprovechen esas oportunidades y les quiten el mercado. El primer teorema fundamental de la economía del bienestar explica por qué una economía en la que no existiera cambio tecnológico y en la que todas las empresas fueran suficientemente pequeñas para no poder influir en los precios, sería eficiente en el sentido de Pareto. Pero el argumento de Adam Smith se basaba en una perspectiva mucho más amplia. Algunos de los debates actuales sobre el papel del Estado y sobre las virtudes de la competencia adopta esta perspectiva más amplia, y no el punto de vista más limitado en que se basan los teoremas fundamentales.⁵

3.2 Los fallos del mercado: justificación de la intervención del Estado

Como hemos visto, según el primer teorema fundamental de la economía del bienestar, la economía es eficiente en el sentido de Pareto únicamente en determinadas condiciones. Hay seis circunstancias o condiciones importantes en las que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto. Éstas se denominan **fallos del mercado** y sirven para justificar la intervención del Estado.

3.2.1 Fallo de la competencia

Para que funcione la mano invisible, ha de haber competencia. En algunas industrias —automóviles, aluminio, películas fotográficas— existen relativamente pocas empresas que dominan una gran parte del mercado (cuando sólo hay una empresa en un mercado, decimos que tiene el monopolio), lo que indica la ausencia de una fuerte competencia. Sin embargo, la mera presencia de unas pocas empresas no implica necesariamente que éstas no actúen competitivamente. Si hay un gran número

⁵Algunas veces existe un conflicto entre las teorías: para impulsar a las empresas a realizar programas de investigación y desarrollo, podría ser necesario conceder derechos temporales de monopolio (por ejemplo, a través del sistema de patentes, por el que una persona puede obtener los derechos exclusivos sobre un invento durante un determinado periodo de tiempo). Esta teoría fue destacada por el gran economista Joseph Schumpeter (1883-1950). Últimamente ha sido recuperada por Richard Nelson y Sidney Winter (véase, por ejemplo, su obra *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982).

de empresas (ya sean nacionales o extranjeras) que *podrían* entrar en el mercado, es posible que las ya existentes no puedan actuar monopolísticamente, ya que tan pronto como intenten obtener beneficios monopolísticos cabe la posibilidad de que entren otras empresas en el mercado y presionen a la baja sobre el precio de venta.

La segunda dificultad para saber si un mercado es competitivo la constituye el problema de definir el mercado. Es posible que DuPont haya tenido en algún momento el monopolio del celofán o, en términos más generales, de los materiales de envolver transparentes. Sin embargo, existen otros (el papel de estraza), que pueden ser sustitutivos suficientemente cercanos como para obligar a aquella compañía a actuar de forma competitiva.

Cuando los costes de transporte son elevados, es posible que el mercado en cuestión sea pequeño desde el punto de vista geográfico. Por ejemplo, aunque existan muchas compañías de cemento en un país, las empresas de una región que utilicen este material no pueden acudir a fabricantes de otras regiones en busca de un precio mejor. Si sólo existe una empresa de cemento en una determinada área, la competencia puede ser nula (o escasa).

Algunos monopolios son creados por el Estado. Por ejemplo, el gobierno británico concedió a la East India Company el derecho exclusivo a comerciar con la India. El sistema de patentes otorga a los inventores el monopolio de sus inventos durante un determinado periodo de tiempo.

En otros casos, existen barreras a la entrada de nuevas empresas debidas a lo que los economistas llaman **rendimientos crecientes de escala**. Se trata de casos en los que los costes de producción (por unidad de producto) disminuyen conforme aumenta el volumen de producción. Por ejemplo, es menos caro instalar un gran generador eléctrico en una región que uno en cada barrio. Por lo tanto, puede ser más eficiente instalar un solo generador para un determinado mercado local. Asimismo, puede ser más eficiente una sola compañía telefónica para un determinado mercado o una empresa de distribución de agua (imagínese la duplicación de cables eléctricos, de líneas telefónicas y de conducciones de agua si cada vivienda utilizara una compañía diferente de agua o de electricidad). En las industrias en las que hay rendimientos crecientes en escala, las nuevas empresas que tengan una baja producción se enfrentarán a unos costes mucho más altos que las empresas ya consolidadas que tengan una elevada producción.

Cuando una empresa ha logrado una posición de monopolio debido a la existencia de rendimientos crecientes de escala, decimos que se trata de un **monopolio natural**. Son las circunstancias las que determinan si un mercado es o no un monopolio natural. Así, en Estados Unidos, el desarrollo de nuevas tecnologías en el campo de las telecomunicaciones ha provocado la desaparición del monopolio natural de AT&T en los servicios telefónicos de larga distancia.

Si la entrada y la salida de un mercado no costaran nada, incluso los monopolios naturales se verían obligados a comportarse competitivamente ante la amenaza de la entrada de otras empresas.⁶ Sin embargo, los gobiernos raras veces han tomado en consideración esta posibilidad y generalmente han tendido a regular los monopolios naturales. Así sucede, por ejemplo, en el caso del gas y la electricidad. Otros monopolios son gestionados directamente por el Estado. El servicio de correos es público en todos los países (aunque ha aumentado rápidamente el número de empresas privadas que realizan numerosos servicios postales, como la entrega urgente de documentos y paquetes) y el teléfono en la mayoría. Sin embargo, Estados Unidos es un caso raro, ya que en este país las compañías telefónicas son privadas.

La fijación monopolística de los precios y la pérdida de bienestar ocasionada por el monopolio

Ya hemos señalado que en determinadas circunstancias puede ser más eficiente que exista una sola empresa. ¿Por qué, entonces, suele considerarse que los monopolios son malos? Porque los monopolios (sean naturales o no), si no se regulan, restringen la producción para elevar el precio.

Como el propietario de una empresa trata de maximizar los beneficios produce hasta el punto en el que el ingreso adicional que recibe por una unidad adicional es exactamente igual al coste adicional de producirla (a su coste marginal). El ingreso adicional que recibe se denomina **ingreso marginal**. En el caso del competidor perfecto, el ingreso marginal no es sino el precio de venta. Pero en el del monopolista, el ingreso marginal es *menor* que el precio. Cuando aumenta sus ventas, sabe que debe bajar el precio. El ingreso que obtiene por la venta de una unidad adicional es su precio *menos* el ingreso que pierde debido a que el aumento de las ventas reduce el precio de *todas* las unidades.

La figura 3.5 representa la curva de ingreso marginal y la de demanda a que se enfrenta un monopolista. En el panel A suponemos que los costes marginales de producción son constantes en todos los niveles de producción. El monopolista actúa en Q^* , punto en el que el ingreso marginal es igual al coste marginal. Es evidente que en ese punto la producción es menor que en Q_1 , donde el precio es igual al coste marginal. Obsérvese que en Q^* , el precio, que mide cuánto valoran los consumidores una unidad adicional del bien, es superior al coste marginal. Ésta es la razón por la

⁶Esta idea fue defendida, por ejemplo, por William J. Baumol, en su discurso presidencial pronunciado en la American Economic Association. Véase W. J. Baumol, "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", *American Economic Review*, marzo, 1982, págs. 1-15. Esta idea ha sido criticada recientemente por considerarse que aun cuando los costes de entrada fueran muy bajos, las empresas podrían ser capaces de ejercer un enorme poder de monopolio.

que decimos que la restricción monopolística de la producción origina una pérdida de bienestar.

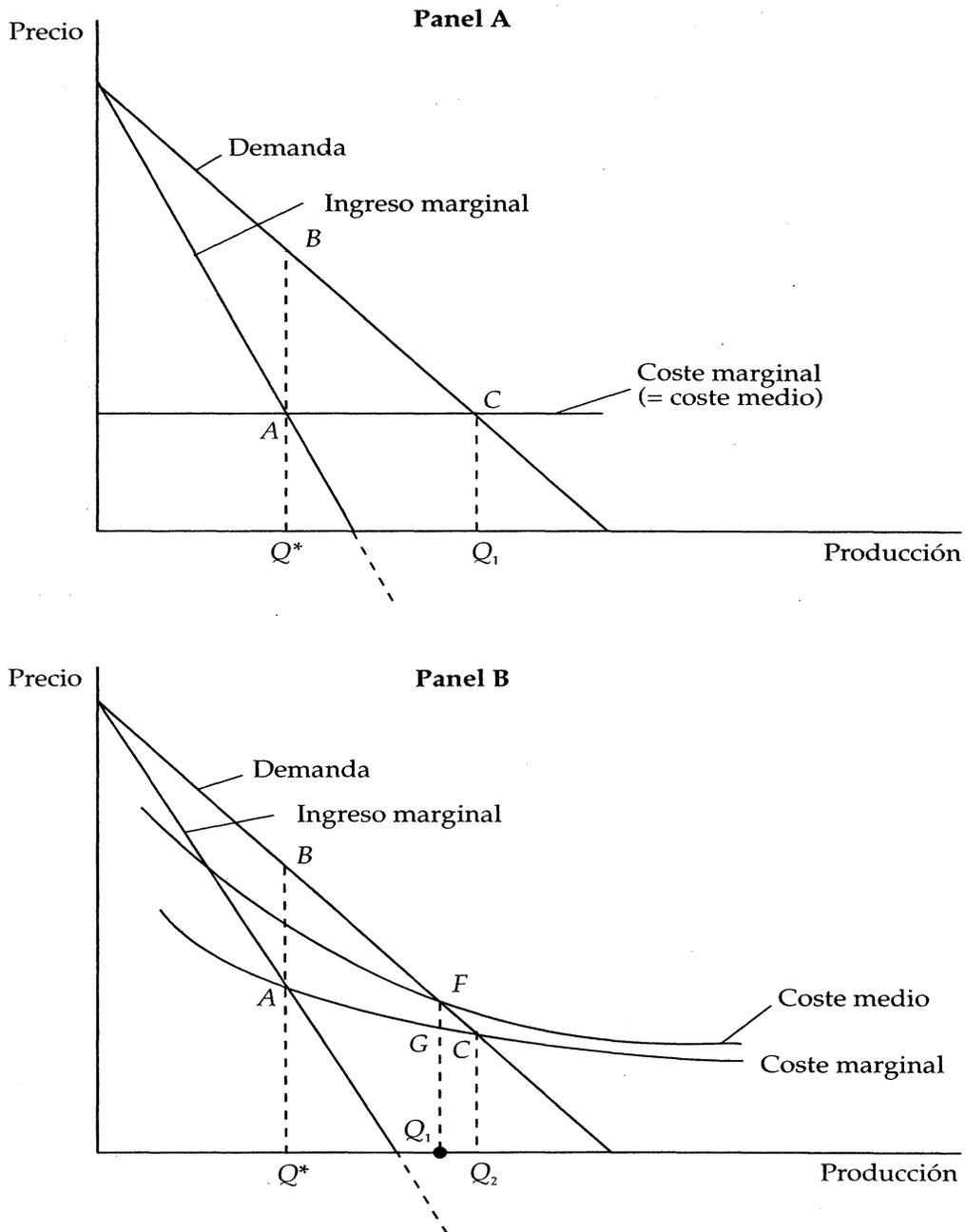


Figura 3.5. Fijación monopolística del precio. La producción del monopolio es inferior a la competitiva, es decir, a aquella en la que los beneficios son nulos. Como consecuencia, se produce una pérdida de bienestar.

En el panel B suponemos que los costes marginales de producción disminuyen conforme aumenta ésta; eso es lo que entendemos por **rendimientos crecientes de escala**. Dado que los costes marginales son menores que los costes medios, si se fijara un precio igual al coste marginal en Q_2 , la empresa incurriría en una pérdida. Q_1 es el nivel de producción más alto en el que la empresa no obtiene ni beneficios ni pérdidas, ya que en ese nivel el coste medio es igual al ingreso medio por unidad (precio). El hecho de que el nivel de producción eficiente en el sentido de Pareto sea Q_2 o algo menor depende de cómo se financien las pérdidas de la empresa. En general, lo único que podemos decir es que el nivel de producción eficiente se encontrará entre Q_1 y Q_2 .⁷ Sin embargo, un monopolista reduciría aún más la producción, a Q^* . De nuevo, habría una pérdida de bienestar. En el capítulo 18 veremos cómo se mide la pérdida de bienestar derivada de la restricción monopolística de la producción.

3.2.2 Bienes públicos

Existen algunos bienes que, o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente. Un ejemplo a gran escala es la defensa nacional, y otro a pequeña escala, las ayudas a la navegación (como las boyas luminosas). Éstos son los llamados bienes públicos puros, que tienen dos propiedades básicas: en primer lugar, no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas. Formalmente, el hecho de que un individuo adicional disfrute del bien tiene un coste marginal nulo. No cuesta más defender a un país de un millón y una personas que defender a uno de un millón. Los costes de un faro no dependen del número de barcos que pasen por sus cercanías. En segundo lugar, en general es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien público. Si colocamos un faro en una zona rocosa para que nuestros barcos puedan navegar sin peligro, es difícil o imposible impedir que lo utilicen otros que naveguen por esa zona. Si nuestra política de defensa nacional consigue evitar un ataque de otro país, todos nos beneficiamos; no es posible excluir a ninguna persona de estos beneficios.

El mercado, o bien no suministra los bienes públicos puros, o bien no los suministra en una cantidad suficiente. Consideremos el caso del faro. Una gran compañía naviera que tuviera muchos barcos que utilizaran el faro quizás estimase que los beneficios que le reporta este faro son superiores a los costes; sin embargo, a la hora de ver si le convendría o no instalar faros y, en caso afirmativo, cuántos, analizaría los beneficios que le reportaría a ella y no los que reportaría a otras compañías. Por lo tanto, habría algunos faros cuyos beneficios totales (teniendo en cuenta todos los barcos que los utilizarían) serían superiores a los costes, pero cuyos beneficios para

⁷En el capítulo 20 se describe la solución exacta de este problema, conocido con el nombre de problema de Ramsey.

una única naviera serían menores que los costes. Esos faros no se instalarían, por lo que su número sería demasiado pequeño. El hecho de que los mercados privados no suministren bienes públicos o suministren demasiado pocos justifica muchas de las actividades del Estado.

3.2.3 Externalidades

Existen muchos casos en los que los actos de una persona o de una empresa afectan a otras personas o a otras empresas, en los que una empresa impone un coste a otras pero no las compensa, o en los que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio. Tal vez el ejemplo más analizado en los últimos años sea la contaminación del aire y del agua. Cuando una persona conduce un automóvil, reduce la calidad del aire (naturalmente, el efecto puede ser insignificante cuando sólo es una persona la que contamina, pero es significativo cuando su número es elevado). Por lo tanto, impone un coste a otras. Asimismo, una planta química que vierte sustancias a un río cercano impone un coste a los usuarios del agua situados río abajo, quienes es posible que tengan que pagar una cuantiosa suma de dinero para purificarla y poder consumirla.

Los casos en que los actos de una persona imponen costes a otras se denominan **externalidades negativas**. Sin embargo, no todas las externalidades son negativas. Hay algunos casos importantes de **externalidades positivas**, en los que los actos de una persona benefician a otras. Si yo planto un hermoso jardín delante de mi casa, mis vecinos se beneficiarán de él al poder contemplarlo. Un manzano puede generar una externalidad positiva a un apicultor vecino. Una persona que rehabilite una vivienda situada en un barrio antiguo puede generar una externalidad positiva a su vecino.

Existe un gran número de ejemplos de externalidades: un automóvil adicional en una autopista congestionada aumenta la congestión, tanto reduciendo la velocidad a la que pueden circular en condiciones de seguridad otros conductores, como aumentando las probabilidades de que ocurra un accidente. Cuando acude un pescador más a pescar a un determinado lago, es posible que reduzca la cantidad de peces que pueden capturar los demás. Si hay varios pozos de petróleo en el mismo yacimiento petrolífero y se extrae demasiado de uno de ellos, disminuye la cantidad que puede extraerse de los demás.

Siempre que hay actividades que generan externalidades de ese tipo, la asignación de los recursos que realiza el mercado puede no ser eficiente. Como no recae sobre los individuos la totalidad de coste de las externalidades negativas que generan, las realizan en exceso; por el contrario, como los individuos no reciben todos los beneficios de las actividades que generan externalidades positivas, realizan demasiado pocas. Existe, pues, la creencia general de que si el Estado no interviniera, el

nivel de contaminación sería demasiado alto. En otras palabras, el control de la contaminación genera una externalidad positiva, por lo que si no interviniera el Estado, este control sería insuficiente.

Los gobiernos responden a las externalidades de varias formas. En algunos casos (principalmente en aquellos en que hay externalidades negativas) intentan regular la actividad en cuestión; así, por ejemplo, imponen niveles máximos de emisión para los automóviles y regulan la contaminación del aire y del agua.

También tratan de utilizar el sistema de precios imponiendo sanciones (multas) por las externalidades negativas y retribuyendo las positivas; de esa forma se consigue que la gente se dé cuenta del coste que impone y reconozca los beneficios que genera a otros. Así, por ejemplo, los gobiernos, en lugar de regular el nivel de emisiones de los automóviles, pueden cobrar una tasa proporcional a la cuantía en que las emisiones superen un determinado nivel. Si cobran por el uso de las carreteras, al menos en las horas punta, conciencian a los usuarios de los costes de congestión que imponen a los demás.

3.2.4 Mercados incompletos

Los bienes y los servicios públicos puros no son los únicos que los mercados suministran inadecuadamente. Siempre que los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el coste de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar, existe un fallo en el mercado. Se habla en este caso de la existencia de **mercados incompletos** (un mercado completo suministraría todos los bienes y servicios cuyo coste de suministro fuera inferior al precio que los individuos están dispuestos a pagar). Por ejemplo, algunos economistas creen que los mercados privados han funcionado especialmente mal en la provisión de seguros y préstamos, lo que justifica la intervención del Estado en estas áreas.

Mercados de seguros

El mercado privado no proporciona un seguro para muchos riesgos importantes a que se enfrenta la gente, si bien hoy la situación está mucho mejor en este terreno que hace cincuenta años. Los gobiernos han puesto en marcha toda una variedad de programas de seguros, motivados, al menos en parte, por este fallo del mercado: por ejemplo, han creado fondos de garantía de depósitos para asegurar a los depositantes contra la posible pérdida de ahorros provocada por la insolvencia de los bancos. También han establecido programas de seguros contra las inundaciones y han intervenido en algunas ocasiones en las que la mayoría de las compañías privadas de seguros se han negado a suscribir pólizas de seguros contra incendios en algunas ciudades.

Aunque la ausencia de mercados privados de riesgos que sean adecuados pueda aducirse como justificación política para la creación de estos programas de seguros, algunos de estos programas tienen por objeto transferir recursos (quizá de una forma disfrazada) a sus beneficiarios. Si el único o el principal objetivo de estos programas fuera proporcionar un seguro, se diseñarían y pagarían de una manera muy diferente. Por ejemplo, una de las razones que se alegan para justificar la intervención del Estado en la agricultura es el hecho de que los agricultores tienen que hacer frente a los grandes riesgos ocasionados por las fluctuaciones de los precios, contra los cuales no pueden asegurarse.⁸ Los programas de ayuda del Estado para estabilizar los precios que perciben los agricultores reducen estos riesgos, pero no sólo estabilizan los precios sino que también elevan significativamente la renta media de los agricultores. Sólo una parte de esta "donación" se refleja en los presupuestos del Estado; el resto se refleja en los mayores precios que deben pagar los consumidores por los productos agrícolas. Si el verdadero objetivo del programa de apoyo a los precios fuera estabilizar la renta de los agricultores, reduciendo los riesgos a que se enfrentan, existen métodos más eficientes y menos costosos para hacerlo. Por ejemplo, el gobierno podría simplemente crear un seguro de precios, con una prima que reflejara exactamente los costes de ese seguro.

Mercados de capitales

En los últimos años, el Estado ha intervenido activamente no sólo para remediar las deficiencias de los mercados de riesgos, sino también para paliar las imperfecciones de los mercados de capitales. En Estados Unidos, hasta 1965 era difícil conseguir créditos para financiar los estudios universitarios; ese año se aprobó una ley por la que el Estado garantizaba los préstamos que se concedían a los estudiantes. Al ampliarse el programa en los años setenta, el objetivo inicial, que era facilitar créditos, se mezcló con el de subvencionar la educación: los tipos de interés de estos préstamos solían ser considerablemente más bajos que los del mercado.

Pero este ejemplo no es más que uno de los muchos programas crediticios existentes que ofrece el Estado. Éste también suele disponer de bancos especializados en la concesión de préstamos hipotecarios; otorga créditos a las empresas de importación y exportación y a la pequeña y mediana empresa, etc. En todos estos casos, la justificación es el restringido acceso al mercado crediticio antes de la introducción del programa.

⁸En el caso de los principales cultivos, los agricultores pueden asegurar en cierta medida el precio comerciando en los mercados de futuros. Para un análisis más detallado de la distinción entre los programas destinados a estabilizar las rentas de los agricultores y los destinados a redistribuir la renta en su favor, véase D. Newbery y J. E. Stiglitz, *The Theory of Commodity Price Stabilization*, Nueva York, Oxford University Press, 1981.

Mercados complementarios

Por último, analizaremos los problemas relacionados con la ausencia de determinados mercados complementarios. Supongamos que a la gente sólo le gusta el café con azúcar, que sin azúcar éste tiene un sabor amargo y desagradable y que no se vende azúcar si no es para el café. En ese caso, un empresario que estuviera considerando la posibilidad de producir café desistiría, ya que se daría cuenta de que no vendería nada; lo mismo ocurriría si un empresario estuviera considerando la posibilidad de producir azúcar, ya que también se daría cuenta de que no vendería nada, al no venderse café. Sin embargo, si los dos empresarios pudieran unirse, habría un buen mercado para el café con azúcar. *Actuando por separado* ninguno de los dos podría servir al interés público, pero sí actuando conjuntamente.

Este ejemplo es deliberadamente sencillo; en este caso, las propias personas (el productor potencial de azúcar y el productor potencial de café) podrían conseguir fácilmente la coordinación precisa sin necesidad de que interviniera el Estado. Sin embargo, existen muchos casos en los que es necesaria una coordinación a gran escala, especialmente en los países menos desarrollados, para lo cual quizá sea precisa una cierta planificación estatal. También se han expuesto argumentos parecidos para justificar los programas públicos de renovación urbana. Para reurbanizar una gran parte de una ciudad es necesaria una amplia coordinación entre minoristas, propietarios y demás establecimientos. Uno de los objetivos de los organismos públicos de urbanismo es asumir ese papel coordinador (si los mercados fueran completos, los precios que se fijaran en ellos desempeñarían esta función de "coordinación").

La respuesta adecuada a este tipo de fallo del mercado debe analizarse con suma cautela. Puede haber poderosas razones por las que los productores privados no suministran un determinado bien o servicio. Puede que los costes de transacción sean muy elevados. Tal vez los bancos no conceden ciertas categorías de préstamos debido a que la probabilidad de que se devuelvan es tan grande que para obtener el mismo rendimiento que en otros préstamos debería cobrarse un tipo de interés tan alto que sería escasa la demanda de esos créditos.

3.2.5 Fallos de la información

Algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo demasiada poca información. Por ejemplo, los gobiernos suelen exigir que los prestamistas informen a los prestatarios del verdadero tipo de interés de sus préstamos. Habitualmente, establecen normas en relación con el etiquetado de los productos, con la información sobre el contenido, la fecha de caducidad, etc. Se ha llegado incluso a proponer que se obligue a los vendedores de automóviles usados a decir

si han probado las distintas piezas y, en caso afirmativo, a revelar el resultado de las pruebas. Estas reglamentaciones suscitan muchas controversias, y a veces se ha obligado a los organismos públicos a dar marcha atrás en sus propuestas.

Sus enemigos sostienen que son innecesarias (el mercado competitivo ofrece incentivos a las empresas para que revelen la información pertinente), irrelevantes (los consumidores prestan escasa atención a la información que la ley obliga a las empresas a revelar) y costosas, tanto para el Estado, que debe velar por su cumplimiento, como para las empresas, que deben cumplirlas. Sus defensores alegan que, aunque es difícil aplicarlas eficazmente, son útiles.

Sin embargo, la intervención del Estado para remediar los fallos de la información va más allá de estas sencillas medidas de protección del consumidor. La información es, en muchos aspectos, 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, que sólo se cobre el coste real de transmitirla. El mercado privado a menudo suministra una información insuficiente, lo mismo que suministra una cantidad inadecuada de otros bienes públicos. El ejemplo más notable de intervención del Estado en esta área son los servicios de meteorología.⁹

3.2.6 El paro, la inflación y el desequilibrio

Tal vez el síntoma más admitido de “fallo del mercado” sea el elevado paro, tanto de trabajadores como de máquinas, que ha acosado periódicamente a las economías capitalistas en los últimos doscientos años. Aunque estas recesiones y depresiones han sido mucho más moderadas a partir de la Segunda Guerra Mundial, tal vez debido en parte a la política económica seguida por los gobiernos, en el área de la OCDE la tasa de paro ha girado a principios de los años ochenta en torno a un 10%; aun así, esta tasa es baja, en comparación con la Gran Depresión, en que llegaron a alcanzarse incluso niveles de un 20 y un 30%.

La mayoría de los economistas utiliza estos elevados niveles de paro como prueba *prima facie* de que algo no funciona bien en el mercado. Para algunos, constituyen la prueba más espectacular y más convincente de que éste tiene fallos.

El hecho de que los mercados no sean capaces de generar pleno empleo —de que haya un grave fallo en el mercado— no quiere decir por sí solo que tenga que intervenir el Estado; hay que poder demostrar, además, que existen medidas

⁹Los fallos del mercado relacionados con los mercados incompletos y con la información imperfecta son, de hecho, más amplios de lo que indica nuestro análisis. Por ejemplo, los mercados de riesgos incompletos pueden generar niveles de inversión ineficientes. Para un análisis más detallado, véase B. Greenwald y J. E. Stiglitz, “Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets”, *Quarterly Journal of Economics*, 1986.

mediante las cuales el Estado puede mejorar el funcionamiento de la economía. Este tema viene siendo objeto de controversias desde hace tiempo.

Aunque las cuestiones que plantean el paro y la inflación son suficientemente importantes y complejas para merecer por sí solas un curso de macroeconomía, abordaremos algunos de sus aspectos en el capítulo 28, en el que estudiaremos las consecuencias de los déficit públicos, e intentaremos analizar algunas de las formas en que estas consideraciones macroeconómicas influyen en el diseño de la política fiscal.

3.2.7 Relaciones entre los fallos del mercado

Los fallos del mercado que hemos analizado no son mutuamente excluyentes. A menudo, la existencia de mercados incompletos se debe en parte a problemas de información. A su vez, en ocasiones se piensa que las externalidades se deben a la existencia de mercados incompletos: si pudiera cobrarse a los pescadores un canon por faenar en aguas pesqueras —si hubiera un mercado de derechos de pesca—, no se pescaría excesivamente. A veces se considera 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. Las investigaciones más recientes sobre el paro han intentado en su mayor parte relacionarlo con los demás fallos del mercado.

3.3 La redistribución y los bienes preferentes: dos nuevas justificaciones de la intervención del Estado

Las seis causas anteriores de los fallos del mercado impiden que la economía sea eficiente si no interviene el Estado; es decir, la economía de mercado, si se la deja sola, no es óptima en el sentido de Pareto. Pero incluso aunque lo fuera, hay otros dos argumentos que justifican la intervención del Estado. El primero es la distribución de la renta. El hecho de 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 y dejar a algunas personas unos recursos insuficientes para vivir. Una de las actividades más importantes del Estado es redistribuir la renta, y ése es el propósito expreso de los distintos programas sociales de transferencias. En el siguiente capítulo mostramos cómo analizar sistemáticamente las cuestiones relacionadas con la distribución.

El segundo argumento en favor de la intervención del Estado en una economía óptima en el sentido de Pareto está relacionado con el temor de 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 —como ocurre con el

principio de la eficiencia en el sentido de Pareto— es un criterio inapropiado o inadecuado para juzgar el bienestar, ya que los consumidores pueden tomar decisiones “malas”, aun cuando posean una información completa. La gente sigue fumando, aunque sea malo para su salud y sepa que lo es. No se pone cinturones de seguridad, aun cuando sus posibilidades de sobrevivir en un accidente aumenten poniéndoselos y aun cuando conozca estas ventajas. Muchas personas continúan dando caramelos a los niños, a sabiendas de su escaso valor nutritivo y de los perjuicios que causan en los dientes. Hay quienes creen que el Estado debe intervenir en estos casos, en los que parece que los consumidores no hacen lo que más 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 los cinturones de seguridad y la educación elemental, se denominan **bienes preferentes**.

La idea de que el Estado debe intervenir porque sabe mejor que los ciudadanos lo que más les conviene suele denominarse **paternalismo**. Sin embargo, muchos economistas y filósofos sociales creen que el Estado debe respetar las preferencias de los consumidores. Los detractores del papel paternalista del Estado se preguntan qué derecho tiene un grupo de personas a imponer su voluntad y sus preferencias a otro. Aunque pueda haber de vez en cuando casos en los que el Estado adopte un papel paternalista, estos economistas sostienen que es casi imposible distinguirlos de aquellos en los que no lo adopta. Y les preocupa la posibilidad de que una vez que el Estado asume un papel paternalista, los grupos de presión intenten utilizarlo para defender sus propias ideas sobre la forma en que deben actuar los individuos o sobre lo que deben consumir.

El argumento paternalista en favor de la intervención del Estado es muy distinto del argumento de las externalidades que analizamos antes. Se podría argumentar que como el tabaco produce cáncer y que como los que contraen esta enfermedad son tratados en hospitales públicos, los fumadores imponen costes a los no fumadores. Sin embargo, este problema puede resolverse obligando a los fumadores a pagar todos los costes, por ejemplo, gravando el tabaco. Por otra parte, las personas que fuman en una habitación llena de gente imponen un verdadero coste a las que no fuman; sin embargo, este problema también puede resolverse directamente. Es posible que los que adoptan una postura paternalista sostengan que no debe permitirse fumar, ni siquiera en la propia casa y ni siquiera aunque se establezca un impuesto que obligue a los fumadores a tener en cuenta los costes externos que imponen a otras personas. Aunque pocos hayan adoptado una postura tan extrema con respecto al tabaco, este papel paternalista ha sido indudablemente importante en algunos casos, como en relación con las drogas, el alcohol y la enseñanza obligatoria.

3.4 Dos maneras de enfocar el papel del Estado

En el capítulo 1 vimos que el análisis de las actividades del sector público tiene dos aspectos: el enfoque normativo, que se ocupa de lo que debería hacer el Estado, y el enfoque positivo, que se ocupa de describir y explicar tanto lo que hace realmente como sus consecuencias. A continuación, relacionaremos nuestro análisis de los fallos del mercado, de la redistribución y de los bienes preferentes con estos dos enfoques.

3.4.1 El análisis normativo

Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar son útiles porque definen claramente el papel del Estado. Si no hubiera fallos en el mercado ni bienes preferentes, lo único que tendría que hacer el Estado sería ocuparse de la distribución de la renta (los recursos). El sistema de empresa privada garantizaría que los recursos se utilizarían eficientemente.

Si hay fallos importantes en el mercado —competencia imperfecta (debido, por ejemplo, a la existencia de rendimientos crecientes), información imperfecta, mercados incompletos, externalidades, bienes públicos y paro—, cabe suponer que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto, lo que sugiere que debe intervenir el Estado. Sin embargo, deben hacerse dos importantes observaciones.

En primer lugar, hay que demostrar que existe, al menos en principio, una forma de intervenir en el mercado que mejora el bienestar de todo el mundo, sin empeorar el de ninguna persona, es decir, de realizar una **mejora en el sentido de Pareto** y, en segundo lugar, hay que demostrar que en el intento de remediar un fallo del mercado, no es probable que el propio proceso político y la estructura burocrática de una sociedad democrática interfieran en la mejora propuesta en el sentido de Pareto.

Así, por ejemplo, cuando la información es imperfecta y costosa, para determinar si el mercado es eficiente en el sentido de Pareto deben tenerse en cuenta estos costes de la información; sin embargo, la información también es costosa para el Estado, como lo es para las empresas privadas. Los mercados pueden ser incompletos debido a los costes de transacción, es decir, a los costes de establecer un nuevo mercado; pero el Estado tendría que sufragar tanto estos costes —por ejemplo, en el caso de los seguros— como los costes administrativos de los programas públicos correspondientes.

Algunas investigaciones recientes han identificado una serie de circunstancias en las que, aun suponiendo que el Estado no tiene ninguna ventaja en la información o en los costes de transacción frente al mercado privado, su intervención podría lograr, en principio, una mejora en el sentido de Pareto.

Sin embargo, el hecho de que puedan existir medidas gubernamentales que ge-

neren mejoras en el sentido de Pareto no implica necesariamente que la intervención del Estado sea deseable. También es preciso considerar las consecuencias de dicha intervención, en la forma que es probable que adopte ésta, dada la naturaleza de nuestro proceso político. Esta distinción entre el Estado ideal y los gobiernos reales no desempeñó un papel importante en nuestro análisis de los teoremas fundamentales de la economía del bienestar, en el que mostramos que si no había fallos en el mercado, ni siquiera un gobierno ideal podía mejorar la eficiencia con que se asignan los recursos. Ahora bien, dado que existen fallos, tenemos que comprender cómo funciona la administración pública si queremos saber qué probabilidades tiene la intervención del Estado de remediarlos.

En la década de 1960 era habitual elegir un fallo del mercado, mostrar que existía un programa público que podía generar una mejora en el sentido de Pareto (podía mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de ninguna otra) y concluir que, por lo tanto, era necesaria la intervención del Estado. Cuando se aprobaban programas que no conseguían aquello para lo que estaban destinados, se culpaba a los funcionarios o a la política. Sin embargo, como veremos en los capítulos 6 y 7, aun cuando los funcionarios y los políticos se comporten honradamente, la naturaleza del propio Estado puede ayudar a explicar sus fallos.

Los programas públicos —incluso aquellos cuyo supuesto objetivo es atenuar algún fallo del mercado— no son instituidos en las democracias por gobiernos ideales ni por déspotas benevolentes, sino por complicados procesos políticos.

3.4.2 El análisis positivo

El análisis del papel del sector público basado en los fallos del mercado es en gran parte un enfoque normativo. Proporciona unos fundamentos para identificar las situaciones en las que *debería* intervenir el Estado, matizados por la consideración de los posibles fallos de tal intervención.

Algunos economistas creen que la economía no debe centrar su atención en el análisis normativo sino en el positivo, describiendo las consecuencias de los programas públicos y la naturaleza de los procesos políticos.

La popularidad del enfoque basado en los fallos del mercado ha llevado a utilizarlos para justificar muchos programas estatales. Sin embargo, una justificación de este tipo no pasa, en muchos casos, de ser simplemente retórica. A menudo hay una sustancial diferencia entre el objetivo declarado de un programa (remediar un fallo del mercado) y su diseño. Se puede recurrir a la retórica de los fallos del mercado para proporcionar una garantía de sostenimiento de unos precios tan volátiles como los agrícolas, que tan nefastas consecuencias tienen para los pequeños agricultores, mientras que en la práctica se estarán aplicando unos programas que servirán para transferir renta a los grandes agricultores. Para comprender mejor el juego de las fuer-

zas políticas y los verdaderos objetivos del programa, sería preferible observar cómo se diseñan y se llevan a la práctica, que analizar los objetivos teóricos declarados por la ley.

Algunos economistas mantienen la postura extrema de que el análisis normativo es irrelevante. Se preguntan qué importancia tienen las afirmaciones sobre lo que debe hacer el gobierno. Lo mismo que es posible describir el equilibrio del mercado sin referirse a la forma en que “deben” asignarse los recursos, también es posible describir un equilibrio político sin referirse a lo que debe hacer el gobierno. Los resultados dependen de las reglas del proceso político, de los incentivos que tengan las diferentes personas que participen en él, etc. Si se comprende plenamente la naturaleza de la administración pública, también se entenderá plenamente lo que *haga* el gobierno. Sobra cualquier intento de analizar lo que *deba* hacer.

Aunque esta teoría tiene algo de cierto, es extrema: los análisis que realizan los economistas (y otros) sobre el papel que “debe” desempeñar el Estado constituyen una parte importante del proceso político en las democracias modernas. Los legisladores reconocen que una gran parte de la información que reciben procede de grupos de interés, por lo que a menudo recurren a los economistas en busca de otras opiniones sobre lo que debe hacer la administración. Por ejemplo, los argumentos de los economistas en contra de los aranceles, los contingentes y otras restricciones del comercio, aunque no siempre han prevalecido, han sido importantes para limitar su alcance.

Resumen

1. Las asignaciones de los recursos que tienen la propiedad de no poder mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra se denominan asignaciones eficientes en el sentido de Pareto.
2. En determinadas circunstancias, el mercado competitivo asigna los recursos de una forma eficiente en el sentido de Pareto. Cuando no se satisfacen las condiciones requeridas, está justificada la intervención del Estado en el mercado.
3. Existen seis razones por las que el mecanismo del mercado puede no dar lugar a una asignación de los recursos eficientes en el sentido de Pareto: los fallos de la competencia, los bienes públicos, las externalidades, los mercados incompletos, los fallos de la información y el paro.
4. Aun cuando el mercado sea eficiente en el sentido de Pareto, pueden existir otras dos razones que justifiquen la intervención del Estado. En primer lugar, el mercado competitivo puede dar lugar a una distribución de la renta que no sea deseable desde el punto de vista social, y, en segundo lugar, hay quienes creen que los individuos, aun cuando estén bien informados, no juzgan correctamente

los bienes que consumen, lo que justifica las reglamentaciones que restringen el consumo de algunos bienes y la provisión pública de otros, llamados bienes preferentes.

5. Aunque la presencia de fallos en el mercado justifica la intervención del Estado, esto no quiere decir que un determinado programa público destinado a corregir un fallo del mercado sea necesariamente deseable. Para evaluar los programas públicos, debe tenerse en cuenta no sólo sus objetivos sino también su ejecución.

Conceptos clave

Mano invisible	Relación marginal
Teoremas fundamentales de la economía del bienestar	de transformación
Asignación de los recursos eficientes en el sentido de Pareto	Coste marginal
Mecanismo descentralizado del mercado	Beneficio marginal
Relación marginal de sustitución	Rendimientos de escala
Curvas de posibilidades de utilidad	Monopolio natural
Función de producción	Ingreso marginal
	Bienes públicos
	Externalidades
	Mercados incompletos
	Bienes preferentes

Preguntas y problemas

1. Analice los fallos del mercado que podrían ser (o son) un argumento parcial para justificar cada uno de los programas mencionados a continuación:
 - a) El uso obligatorio de los cinturones de seguridad en los automóviles.
 - b) La normativa sobre la contaminación de los automóviles.
 - c) La defensa nacional.
 - d) El subsidio de paro.
 - e) La asistencia sanitaria para los ancianos.
 - f) La asistencia sanitaria para los indigentes.
 - g) El fondo de garantía de depósitos.
 - h) Las hipotecas con garantía del Estado.
 - i) La ley que exige a los acreedores revelar el verdadero tipo de interés que cobran por los préstamos.
 - j) El Instituto Nacional de Meteorología.
 - k) La renovación urbana.

- l) La oficina de correos.
 - m) La prohibición del uso de narcóticos.
 - n) El control de los alquileres.
2. Si el objetivo principal de los programas gubernamentales de cada una de las siguientes áreas fuera remediar algún fallo del mercado, ¿cuál sería la mejor forma de diseñarlos?
- a) Sostenimiento de los precios agrícolas.
 - b) Contingentes sobre las importaciones de carbón.
 - c) Medidas impositivas especiales al sector de la energía.
3. Muchos programas públicos redistribuyen la renta y corrigen, al mismo tiempo, un fallo del mercado. ¿Cuáles son los fallos del mercado relacionados con los siguientes programas y cómo podrían resolverse si no hubiera objetivos distributivos?
- a) Los programas de préstamos para realizar estudios.
 - b) La educación básica pública.
 - c) Las universidades públicas.
 - d) La seguridad social.

Apéndice

La eficiencia en el sentido de Pareto y el equilibrio competitivo. Análisis gráfico

Para que haya eficiencia en el sentido de Pareto deben cumplirse tres condiciones. Dados dos bienes cualesquiera, las relaciones marginales de sustitución de todos los individuos deben ser iguales (esto es lo que se denomina **eficiencia en el intercambio**); las relaciones marginales de sustitución de todas las empresas entre dos factores cualesquiera deben ser iguales (esto es lo que se denomina **eficiencia en la producción**); y la relación marginal de transformación entre dos bienes cualesquiera deben ser igual a la relación marginal de sustitución de los consumidores (esto es lo que se denomina **eficiencia en la combinación de productos**). En este apéndice explicamos por qué deben cumplirse estas condiciones y cómo garantizan los mercados competitivos que se satisfarán en ausencia de fallos de mercado.

Eficiencia en el intercambio

La eficiencia en el intercambio se refiere a la manera en que se distribuye entre los individuos una cesta dada de bienes. Consideremos el caso de una economía que tiene una oferta fija de bienes (por ejemplo, de manzanas y naranjas). Supongamos para mayor sencillez que hay dos personas, Robinson Crusoe y Viernes. Todo lo

que no reciba Crusoe, lo recibe Viernes. Por lo tanto, podemos representar todas las asignaciones posibles en una caja (llamada caja de Edgeworth-Bowley, en honor de dos economistas matemáticos ingleses de principios del siglo XX), en la que el eje de abscisas indica la oferta total de manzanas y el de ordenadas la oferta total de naranjas. En la figura 3.6, lo que consume Crusoe se mide desde la esquina inferior izquierda (O) y lo que consume Viernes se mide desde la esquina superior derecha (O'). En la asignación representada por el punto E , Crusoe recibe OA manzanas y OB naranjas y Viernes recibe el resto ($O'A'$ manzanas y $O'B'$ naranjas). A continuación trazamos las curvas de indiferencia de Crusoe, por ejemplo, la U , así como las de Viernes. Sus curvas de indiferencia parecen totalmente normales si giramos el libro 180° .

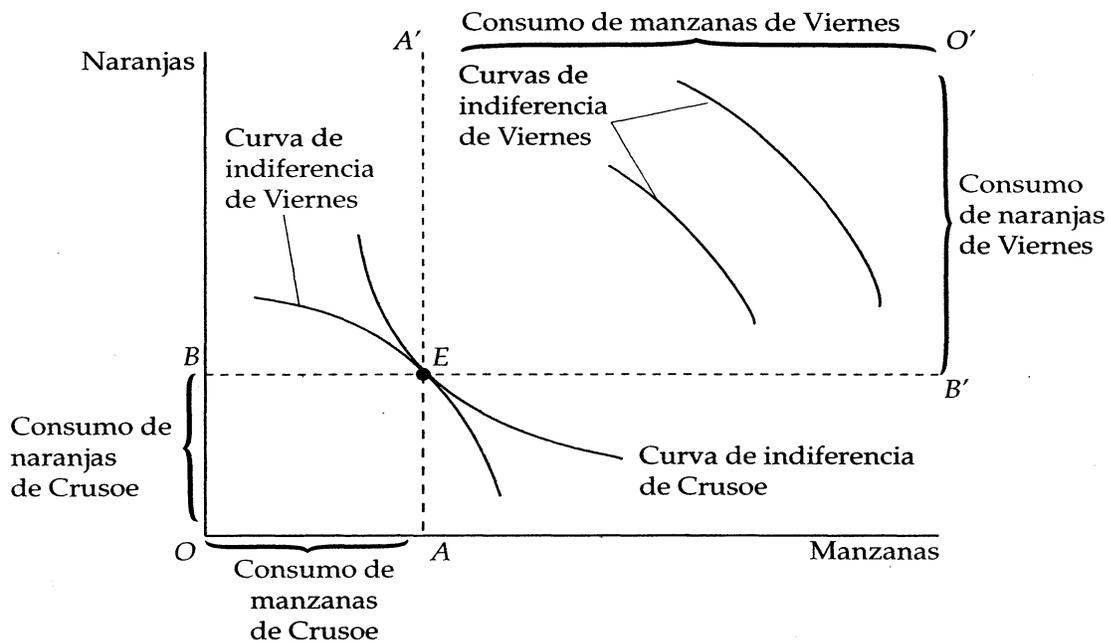


Figura 3.6. Eficiencia en el intercambio. Los lados de la caja de Edgeworth-Bowley muestran las ofertas existentes de manzanas y naranjas. OA y OB indican el consumo de las dos mercancías por parte de Crusoe. Viernes obtiene lo que no consume Crusoe, es decir $O'A'$ y $O'B'$. La eficiencia en el sentido de Pareto exige la tangencia de las dos curvas de indiferencia (como sucede, por ejemplo, en el punto E) en el punto en el que las relaciones marginales de sustitución de las manzanas por naranjas son iguales.

Mantengamos fija la utilidad de Crusoe. La eficiencia en el sentido de Pareto nos exige maximizar la utilidad de Viernes, dado el nivel de utilidad alcanzado por Crusoe. Debemos preguntarnos, pues, cuál es la curva de indiferencia más alta que puede conseguir Viernes, dado que Crusoe se encuentra en la U . Recuérdese que la utilidad de Viernes aumenta conforme nos desplazamos en sentido descendente y

hacia la izquierda (Viernes está obteniendo más bienes y Crusoe menos). Viernes obtiene la máxima utilidad en el punto en que su curva de indiferencia es *tangente* a la de Crusoe, que es el punto *E*. En este punto, las pendientes de las curvas de indiferencia son iguales, es decir, sus relaciones marginales de sustitución de manzanas por naranjas son iguales.

Recuérdese que en nuestro análisis anterior hemos visto que al maximizar su utilidad sujeta a sus restricciones presupuestarias, los individuos igualan sus relaciones marginales de sustitución (de un bien por otro, o del ocio por renta) y los precios relativos (en la figura 3.3, el coste en renta de otra hora de ocio es el salario por hora perdido). Si todos los individuos se enfrentan a los mismos precios relativos, como sucede en los mercados competitivos, todos fijan las mismas relaciones marginales de sustitución entre dos bienes cualesquiera. Por lo tanto, en condiciones de equilibrio competitivo, las relaciones marginales de sustitución de todos los individuos, por ejemplo, de las manzanas por naranjas, son iguales: hay eficiencia en el intercambio.

Eficiencia en la producción

La eficiencia en el intercambio, que acabamos de analizar, se refiere a la distribución de una cantidad dada de bienes entre los individuos y no tiene en cuenta el problema de la producción. La producción eficiente se refiere a la asignación de unos recursos fijos utilizados como factores en la producción de bienes. Supongamos que hay una oferta fija de dos factores, por ejemplo, trabajo y tierra, que pueden utilizarse para producir dos bienes, manzanas y naranjas. La oferta total de recursos existentes (en este caso, los factores utilizados para producir bienes) puede representarse por medio de una caja, como muestra la figura 3.7. Los factores que no se utilizan para producir manzanas se utilizan para producir naranjas; todos y cada uno de los puntos de la caja representan una determinada asignación de los factores entre los dos bienes.

En la figura 3.7 hemos representado las **isocuantas**. Una isocuanta es el conjunto de todas las combinaciones posibles de factores que son suficientes para obtener una determinada cantidad de producción. Podemos obtener el mismo nivel de producción si aumentamos la cantidad de trabajo y reducimos la de tierra. La pendiente de la isocuanta se denomina *relación marginal de sustitución del trabajo por tierra*,¹⁰ muestra la cantidad adicional de tierra que se necesita para contrarrestar una reducción de la cantidad de trabajo en una unidad.

¹⁰Dado que esta relación marginal de sustitución sólo depende de la tecnología, a veces se denomina relación marginal de sustitución *técnica*. Equivale al cociente entre el producto marginal del trabajo y el producto marginal de la tierra. Si una unidad de tierra eleva la producción en 1 y una unidad adicional de trabajo la eleva en 1/2, si incrementamos la cantidad de tierra en 1 y reducimos la de trabajo en 2, la producción no variará. Por lo tanto, la relación marginal de sustitución es 1/2.

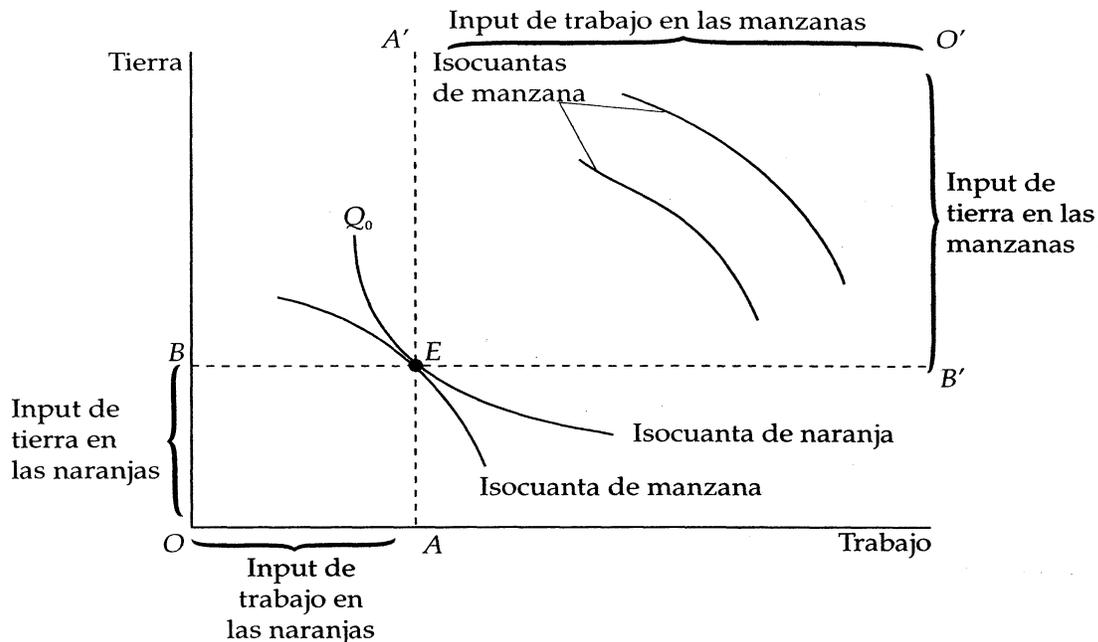


Figura 3.7. Eficiencia productiva. Los lados de esta caja de Edgeworth-Bowley muestran la oferta existente de recursos: tierra y trabajo. Los recursos utilizados en la producción de naranjas vienen dados por OA y OB , los que no se utilizan en la producción de naranjas se utilizan en la de manzanas, $O'A'$ y $O'B'$. La eficiencia productiva exige la tangencia de las isocuantas. En los puntos de tangencia, como el E , la relación marginal de sustitución de trabajo por tierra es la misma que en la producción de manzanas y naranjas.

Recuérdese de nuevo que las cantidades de factores destinadas a la producción de manzanas se miden a partir de O' . Ésa es la razón por la que las isocuantas de las manzanas tienen la forma que tienen; parecen totalmente normales si giramos el libro 180° . Es evidente que la eficiencia productiva exige que, dado el nivel de producción de naranjas, se maximice el de manzanas. Conforme nos desplazamos en la caja en sentido descendente y hacia la izquierda, se asignan más recursos a la producción de manzanas, por lo que las isocuantas que pasan por esos puntos representan mayores niveles de producción de manzanas. Si mantenemos fija la producción de naranjas en el nivel que corresponde a la isocuanta Q_0 , es evidente que la producción de manzanas se maximiza hallando la isocuanta que es tangente a Q_0 . En el punto de tangencia, las pendientes de las isocuantas son iguales, es decir, la relación marginal de sustitución del trabajo por tierra es igual en la producción de manzanas que en la de naranjas.

También en este caso podemos ver por qué los equilibrios competitivos satisfacen esta condición. En cualquier nivel de producción, cada empresa desea minimizar sus costes. Si una unidad de tierra cuesta el doble que una de trabajo, sólo arrendará tierra

hasta el punto en el que su producto marginal sea el doble del producto marginal del trabajo. En otras palabras, *se igualará la relación marginal de sustitución técnica y el cociente entre el precio del trabajo y el de la tierra*. En los mercados competitivos, todas las empresas se enfrentan a los mismos precios, por lo que todas tienen la misma relación marginal de sustitución entre los factores. Eso garantiza la eficiencia productiva.

Eficiencia en la combinación de productos

Para elegir la mejor combinación de manzanas o de naranjas, es necesario averiguar *tanto* qué es viable desde el punto de vista técnico *como* cuáles son las preferencias de los individuos. El nivel máximo viable de producción de manzanas correspondiente a cada nivel de producción de naranjas puede determinarse a partir de la tecnología. De esa manera se obtiene la *curva de posibilidades de producción*. Dada la curva de posibilidades de producción, deseamos obtener el mayor nivel posible de utilidad. Supongamos para mayor sencillez que todos los individuos tienen los mismos gustos. La figura 3.8 representa tanto la curva de posibilidades de producción como las curvas de indiferencia entre las manzanas y las naranjas. La utilidad se maximiza en el punto de tangencia de la curva de indiferencia y la curva de posibilidades de producción. La pendiente de la curva de posibilidades de producción se denomina

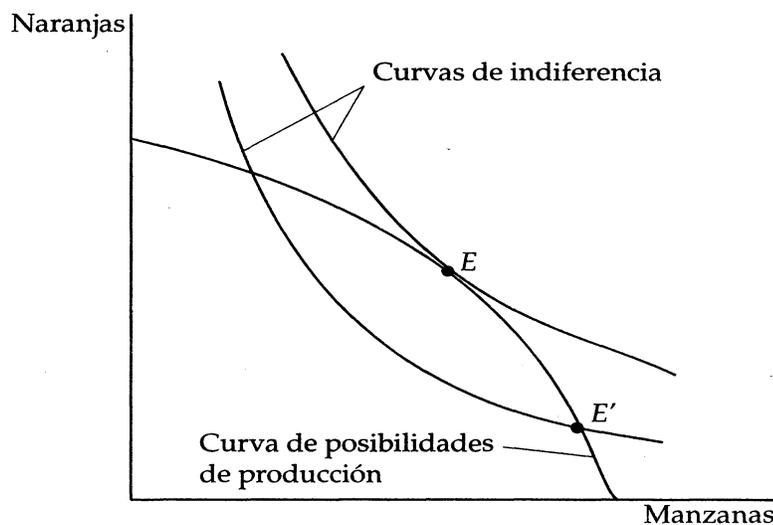


Figura 3.8. La eficiencia en la combinación de productos exige que la relación marginal de transformación sea igual a la relación marginal de sustitución de los consumidores. Para obtener el mayor nivel de utilidad de los consumidores, la curva de indiferencia y la curva de posibilidades de producción deben ser tangentes (punto E). En cualquier otro punto, como el E' , la utilidad de los consumidores es menor que en E .

relación marginal de transformación; nos indica cuántas naranjas adicionales podemos tener si reducimos la producción de manzanas en una unidad. En el punto de tangencia, E , las pendientes de la curva de indiferencia y la curva de posibilidades de producción son iguales, es decir, la relación marginal de sustitución de las manzanas por naranjas es igual a la relación marginal de transformación.

En este capítulo hemos mostrado por qué en condiciones competitivas la relación marginal de transformación es igual al precio relativo de las manzanas con respecto a las naranjas. Si reduciendo la producción de manzanas en una unidad, las empresas pueden aumentar la de naranjas, por ejemplo, en una unidad y venderlas a un precio más alto que el de las manzanas, es evidente que las empresas maximizadoras del beneficio aumentarán la producción de naranjas. También hemos mostrado por qué en condiciones competitivas las relaciones marginales de sustitución de los consumidores son iguales a la relación de precios. Dado que tanto las relaciones marginales de sustitución como la relación marginal de transformación son iguales a la relación de precios, la relación marginal de transformación debe ser igual a las relaciones marginales de sustitución de los consumidores. Por lo tanto, en los mercados competitivos ideales se satisfacen las tres condiciones necesarias para que haya eficiencia en el sentido de Pareto.

