

61
SHgilitz, J (2000)
Economía del Sector
Público, Cap. 6.

6. LOS BIENES PÚBLICOS Y LOS BIENES PRIVADOS SUMINISTRADOS POR EL ESTADO

Preguntas básicas

1. ¿En qué se diferencian los bienes públicos, es decir, los bienes que normalmente son suministrados por el Estado, de los bienes suministrados por el sector privado? ¿Qué entienden los economistas por *bienes públicos puros*?
2. ¿Por qué los mercados privados no ofrecen suficientes bienes públicos puros? ¿Qué es el problema del *polizón*?
3. ¿Por qué el Estado suministra bienes que no son bienes públicos puros?
4. ¿De qué depende el que el suministro de bienes públicos puros sea eficiente? ¿Cómo afecta al suministro eficiente la preocupación por la distribución de la renta? ¿Cómo le afecta el hecho de que los impuestos necesarios para pagar el bien público normalmente introduzcan distorsiones en la economía?
5. ¿En qué sentido es una administración eficiente un bien público?

El Estado suministra una enorme variedad de bienes, desde defensa nacional hasta educación, pasando por policía y protección contra los incendios. Algunos de estos bienes, como la educación, también son suministrados por el sector privado; otros, como la defensa nacional, son competencia exclusiva del Estado. ¿Cuáles son las particularidades económicas de esos bienes? ¿En qué se diferencian de otros bienes como los helados, los automóviles y otros muchos que se suministran principalmente a través de los mercados privados?

En los capítulos anteriores hemos señalado el papel fundamental que desempeñan los precios en las economías de mercado. Gracias al sistema de precios, los mercados asignan eficientemente los recursos. Los precios racionan los bienes privados. Este capítulo nos preguntamos qué caracteriza los bienes que son suministrados normalmente por el Estado, qué impide en muchos casos que sean suministrados por el sector privado y por qué es probable que en esas circunstancias la cantidad suministrada sea insuficiente.

6.1 Los bienes públicos

Para distinguir entre bienes privados y bienes públicos, los economistas se hacen dos preguntas básicas. En primer lugar, ¿tiene el bien la propiedad de consumo rival? Consumo rival significa que si un bien es utilizado por una persona, no puede ser utilizado por otra. Por ejemplo, si Liborio se bebe una botella de zumo de manzana, Fran no puede beberse esa misma botella. En cambio, el consumo no rival se refiere a los casos en los que el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra.

El ejemplo clásico de consumo no rival es la defensa nacional. Si el Gobierno crea un ejército que protege al país de un ataque, todos los ciudadanos están protegidos. Los costes militares casi no varían cuando nace un niño más o emigra una persona más a nuestro país. Esta característica diferencia claramente los bienes públicos de los bienes privados. Se necesitan más recursos para suministrar otra botella de zumo de manzana a fin de que tanto Liborio como Fran puedan tener una. Esa es la única forma de que disfruten cada uno de ellos de una botella de zumo. Cuando un bien no es rival, como un faro, aunque realmente costaría más construir más faros, el hecho de que un barco más utilice un faro que ya existiera no tiene esencialmente ningún coste adicional.

La segunda pregunta que nos hacemos para distinguir entre los bienes privados y los bienes públicos se refiere a la propiedad de exclusión. ¿Es posible excluir a una persona de los beneficios de un bien público (sin incurrir en grandes costes)? Por ejemplo, no es posible excluir a un barco que navega cerca de un faro de los beneficios que éste proporciona. Asimismo, si el país está defendido de los ataques de extranjeros, todos los ciudadanos están protegidos; es difícil excluir a una persona de esta protección. Es evidente que si la exclusión es imposible, también lo es la utilización del sistema de precios, ya que los consumidores no tienen ningún incentivo para pagar. En cambio, los bienes privados siempre tienen la propiedad de exclusión; es posible impedir que los individuos disfruten de ellos si no pagan. En términos generales, los bienes privados tienen las propiedades de consumo rival y de exclusión; los bienes públicos se caracterizan por el consumo no rival y la imposibilidad de excluir a nadie de sus beneficios. Los bienes cuyo consumo no es rival y de los que es imposible excluir a nadie son bienes públicos puros. Para tener una idea más completa de los bienes públicos (y de los bienes públicos puros), a continuación examinaremos más detalladamente las propiedades de la no rivalidad y la no exclusión. Veamos que estas propiedades pueden provocar fallos en el mercado y construir un argumento a favor del suministro público de los bienes públicos.

6.1.1 Bienes públicos y fallos del mercado

Para aclarar el papel de la posibilidad de exclusión y de la rivalidad en el consumo, examinaremos algunos casos en los que un bien tiene una propiedad, pero no la otra. En el caso de algunos bienes, el consumo no es rival, pero la exclusión es posible. Por

— Los bienes públicos y los bienes privados suministrados por el Estado (c. 6) / 151

ejemplo, el coste marginal de que una persona más encienda su televisor y vea un programa es cero; el número de veces que veo *Friends* no reduce el número de veces que puedes verlo tú. Pero la exclusión es posible (aunque tiene costes) por medio de codificadores, como lo demuestra la televisión de pago.

Aunque fuera posible la exclusión, cuando un bien no es rival, no tiene sentido la exclusión desde el punto de vista de la eficiencia económica. Cobrando un precio por un bien no rival se impide que algunas personas disfruten de él, aun cuando su consumo del bien no tenga ningún coste marginal. Por lo tanto, cobrar por un bien no rival es ineficiente porque provoca subconsumo. El beneficio marginal es positivo; el coste marginal (de la persona adicional que ve el programa) es cero. El subconsumo es un tipo de ineficiencia.

Pero si no se cobra por un bien no rival, no habrá ningún incentivo para suministrarlo. En este caso, la ineficiencia adopta la forma de suministro insuficiente.

Por lo tanto, hay dos tipos básicos de fallo del mercado relacionados con los bienes públicos: el subconsumo y el suministro insuficiente. En el caso de los bienes no rivales, la exclusión no es deseable porque provoca subconsumo. Pero sin exclusión, el suministro es insuficiente.

6.1.2 Cómo se pagan los bienes públicos

Si la exclusión es posible, aunque el consumo no sea rival, el Estado suele cobrar una tasa, llamada *tasa por el uso*, a los que se benefician de los bienes o servicios que suministra. Las autopistas de peaje se financian por medio de tasas por el uso. El impuesto de los billetes de avión puede concebirse como una tasa por el uso; los ingresos que genera (actualmente un 10% del precio del billete en Estados Unidos) se destinan a financiar los aeropuertos y el sistema de control del tráfico aéreo. A menudo se considera que las tasas por el uso constituyen una manera equitativa de recaudar ingresos, ya que los que más utilizan los servicios públicos (y, por lo tanto, probablemente más se benefician de ellos) son los que más pagan. Sin embargo, cuando el consumo no es rival, las tasas generan una ineficiencia. Para medirlo puede utilizarse el tipo de análisis introducido en el capítulo 5.

Se muestra en la figura 6.1 con el caso de una autopista. Hemos trazado la curva de demanda de la autopista, que describe el número de desplazamientos en función del peaje cobrado. La reducción del peaje provoca un aumento de la demanda de la autopista. Su capacidad es Q_0 ; cuando la demanda es inferior a Q_0 , no hay congestión y el uso de la autopista no genera ningún coste marginal. En la medida en que la autopista no esté utilizándose a pleno rendimiento, el consumo no es rival; el coste marginal por parte de una persona no reduce el consumo de otras. Dado que el coste marginal de uso es cero, la eficiencia exige que el precio de uso sea cero. Pero es evidente que en ese caso los ingresos recaudados por la autopista serían cero.

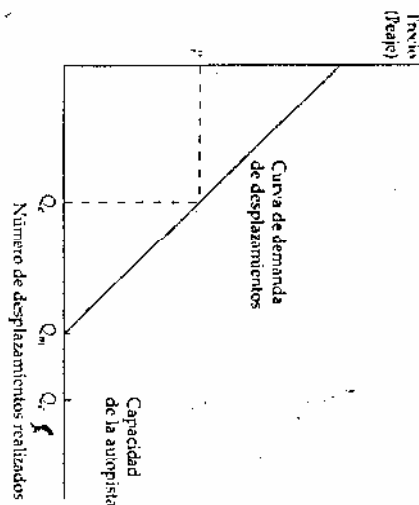


Figura 6.1. Las autopistas: las tasas por el uso pueden provocar subconsumo. Si la capacidad es suficientemente grande, la autopista es un bien no rival. Aunque es posible impedir que la gente la utilice cobrando un peaje, P , con este método el consumo del bien es insuficiente, Q_c , inferior al nivel de consumo sin peaje, Q_m .

Es ahí donde más clara resulta la diferencia entre la *prestación pública* y la *privada*: si sólo hubiera una autopista, el monopolista elegiría un peaje que maximizara su ingreso y sólo construiría la autopista si esos ingresos fueran iguales o superiores al coste de la autopista. Las autoridades tendrían que hacer unos cálculos más complejos. Podrían cobrar el peaje necesario para cubrir simplemente los costes de construcción, es decir, para no tener pérdidas. Si hicieran eso, reconocerían que cualquiera que fuese el peaje, se utilizaría menos la autopista y no se realizarían algunos desplazamientos cuyos beneficios son superiores al coste social (en este caso, cero). Por lo tanto, podrían cobrar un peaje menor del necesario para no tener pérdidas y recaudar los ingresos necesarios para financiar la autopista de alguna otra forma. Podrían incluso no cobrar ningún peaje. Para tomar estas decisiones, sepearían las consideraciones relacionadas con la equidad —el principio según el cual los que se benefician de la autopista deben soportar sus costes— y las consideraciones relacionadas con la eficiencia. Habría que comparar las distorsiones provocadas por la subutilización de la autopista con las distorsiones provocadas por otros métodos para recaudar ingresos (por ejemplo, los impuestos) para financiarla. Por último, las autoridades podrían construir la autopista incluso aunque el ingreso máximo que pudieran obtener con los peajes fuera menor que el coste de la autopista, ya que reconocen que ésta genera algún excedente del consumidor: la cantidad que podrían estar dispues-

tas a pagar al menos algunas personas por la autopista puede ser considerablemente mayor que la cantidad recaudada con el peaje maximizador del ingreso.

6.1.3 El problema del polizón

Muchos de los bienes más importantes suministrados por el Estado —como los programas públicos de sanidad y la defensa nacional— tienen la propiedad de que no es posible excluir a nadie de su consumo, lo que hace inviable el racionamiento mediante el sistema de precios. Por ejemplo, el programa internacional de vacunación contra la viruela erradicó casi por completo la enfermedad en beneficio de todos, contribuirían o no a financiar el programa. Aunque la defensa nacional posee la propiedad de que no es posible excluir a nadie de su consumo y tiene un coste marginal nulo, hay algunos bienes que tienen, al menos, la propiedad de que los costes de exclusión son altos, aun cuando el coste marginal de utilizar el bien sea positivo. Un ejemplo son las calles congestionadas por el tráfico: con la tecnología actual es caro cobrar por el uso de la calle (alguien podría cobrar el peaje en cada esquina, pero el coste sería extraordinariamente alto), pero puede limitarse el número total de coches que pasan por la calle, de tal manera que si un coche más la utiliza, otro es desplazado; de hecho, en algunos casos, a medida que más gente intenta utilizar la calle, puede disminuir incluso el número total que la usa, ya que se paraliza el tráfico.

La inviabilidad de un sistema de racionamiento basado en los precios implica que el mercado competitivo no genera una cantidad del bien público eficiente en el sentido de Pareto. Supongamos que todo el mundo valoraría la defensa nacional, pero el Estado no la suministraría. ¿Podría colmar este vacío una empresa privada? Para hacerlo, tendría que cobrar por los servicios suministrados. Pero como todos los ciudadanos sabrían que acabarían beneficiándose de sus servicios, independientemente de que contribuirían o no a costarlos, no tendrían ningún incentivo para pagarlos voluntariamente. Ésta es la razón por la que debe obligarse a financiar estos bienes mediante impuestos. La renuencia de la gente a contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos se denomina **el problema del polizón**.

Tal vez sea útil un ejemplo para ilustrar la naturaleza de este problema. En los municipios rurales, los servicios de bomberos a veces son costeados voluntariamente y algunos individuos se niegan a contribuir a financiarlos. Sin embargo, en las áreas en las que los edificios están próximos, el servicio de bomberos normalmente sofoca los incendios de las viviendas habitadas por personas que no contribuyen a financiarlos, debido a la amenaza que suponen para las de los contribuyentes que viven alrededor. El hecho de saber que serán protegidas aunque no paguen induce a algunas personas a comportarse como polizones.

Es evidente que si no es posible utilizar el precio para racionar un bien, es improbable que sea bien sea suministrado por el sector privado. Para que sea suministrado, el Estado tendrá que asumir la responsabilidad.

Los economistas y el problema del polizón

El problema del polizón no es más que un reflejo de un importante problema de incentivos que surge en el caso de los bienes públicos: si el bien se va a suministrar de todos modos, ¿por qué debo pagar? Mi aportación sería insignificante y apenas alteraría la oferta agregada. Naturalmente, si todo el mundo razonara de la misma forma, el bien no se suministraría. Ese es uno de los argumentos por los que el Estado suministra estos bienes, ya que tiene poder para obligar a la gente a contribuir (por medio de los impuestos).

Pero hay muchos casos de bienes públicos que son financiados voluntariamente: los parques de bomberos formados por voluntarios, las instituciones benéficas locales, la Cruz Roja, la televisión pública y otros muchos. ¿Cómo los explicamos? ¿Es posible que los economistas hayan exagerado la naturaleza "egoísta" del hombre? Algunos estudios recientes de economía experimental así lo sugieren. Estas situaciones experimentales tienen por objeto enfrentar a los individuos a situaciones en las que podrían comportarse como polizones si quisieran o cooperar en el suministro del bien público. Sistemáticamente, se observan más casos de cooperación y menos casos de polizones de lo que sugeriría un análisis económico de los incentivos egoístas. Curiosamente, cuando los economistas participan en estos experimentos, su conducta es sistemáticamente más acorde con las predicciones de su teoría.

Hay algunos casos en los que el sector privado suministra bienes públicos de cuyo consumo no es posible excluir a nadie. Normalmente se debe a que hay un único gran consumidor cuyos beneficios directos sean tan grandes que le compensa suministrarlos él mismo. Sabe que hay polizones que se benefician de sus actividades, pero cuando decide la cantidad que va a suministrar, sólo se fija en su propio beneficio directo, no en los beneficios que reporta a otros. Por ejemplo, a una gran naviera podría merecerle la pena instalar un faro y boyas luminosas, aun cuando no sea posible impedir que otros disfruten de sus ventajas. Pero al decidir el número de faros y de boyas que va a construir, sólo se fija en los beneficios que reportan a sus propios barcos. El beneficio total de una boya más—incluidos, por ejemplo, los beneficios que obtienen tanto sus propios barcos como otros—podría ser considerable, aun cuando el beneficio directo para sus propios barcos no justificara el coste adicional. En ese caso, no instalaría la boya adicional. Por lo tanto, aunque el sector privado suministra *alguna* cantidad de bienes públicos, ésta será insuficiente.

6.1.4 Bienes públicos puros e impuros

Un bien público puro es un bien público en el que los costes marginales de suministrarlo a una persona más son estrictamente cero y en el que es imposible impedir que la gente reciba el bien. La defensa nacional es uno de los pocos ejemplos de bien público puro. Muchos bienes públicos suministrados por el Estado no son bienes públicos puros en este sentido. El coste de que una persona más utilice una autopista poco transitada es muy pequeño, pero no cero, y es posible, aunque relativamente caro, impedir que la gente la utilice (o cobrarle por utilizarla).

La figura 6.2 compara ejemplos de bienes que suelen ser suministrados por el Estado con la definición estricta de bien público puro. Muestra la facilidad de exclusión en el eje de abscisas y el coste (marginal) del uso del bien por parte de una persona más en el de ordenadas. La esquina inferior izquierda representa un bien público puro. De los grandes gastos públicos, la defensa nacional es el único bien que se parece a un bien público puro. La esquina superior derecha representa un bien (normalmente, los servicios sanitarios) en el que el coste de exclusión es bajo y el coste marginal de su uso por parte de una persona más es alto. Es fácil cobrar los servicios sanitarios a cada paciente y a un médico le cuesta el doble ver a dos pacientes que ver a uno: el suministro de servicios sanitarios a más personas tiene considerables costes marginales.

Muchos bienes no son bienes públicos puros, pero tienen en alguna medida una de las dos propiedades (no rivalidad o imposibilidad de exclusión). La protección contra los incendios se parece a un bien privado, en el sentido de que es relativamente fácil la exclusión: bastaría con no ayudar en caso de incendio a las personas que se negaran a contribuir a financiar el parque de bomberos. Pero la protección contra los incendios se parece a un bien público, en el sentido de que el coste marginal de cubrir

Los economistas y el problema del polizón

Los bienes públicos puros tienen las propiedades de que su consumo no es rival y de que es imposible excluir a nadie de sus beneficios.

Por lo que se refiere a la primera, no es deseable excluir a nadie de los beneficios. En el caso de la provisión privada, el consumo y/o el suministro serán insuficientes.

Por lo que se refiere a la segunda, no es viable excluir a nadie de los beneficios del bien. Surge el problema del polizón. Esos bienes normalmente no pueden ser suministrados por el mercado y cuando lo son, su suministro es insuficiente.

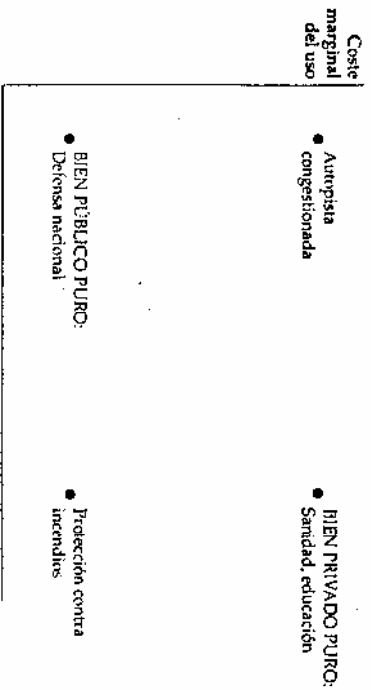


Figura 6.2. Bienes públicos suministrados por el Estado. Los bienes públicos puros son aquellos cuyo consumo no es rival (el coste marginal de suministrar el bien a una persona más es cero) y de cuyos beneficios no es posible excluir a nadie (el coste de impedir que una persona disfrute del bien es prohibitivo). El grado en que los bienes suministrados por el sector público tienen estas dos propiedades varía de unos a otros.

a una persona más es bajo. La mayor parte del tiempo los bomberos no se dedican a extinguir incendios sino que están esperando a que se les llame. La protección de una persona más tiene un bajo coste adicional. El coste de extender la protección contra incendios a una persona más sólo sería considerable en el raro caso en que se produjeran dos incendios simultáneamente. Pero incluso en ese caso, las cosas son más complicadas: si queremos proteger el edificio de al lado que ha pagado la protección contra los incendios, puede ser necesario extinguir el incendio del edificio que no ha pagado la protección, por lo que la exclusión puede no ser realmente viable. Asimismo, aunque el principal beneficiario de una vacuna sea la persona protegida y el coste marginal de vacunar a una persona más sea significativo, los beneficios de la vacunación general para la salud pública —la disminución de la incidencia de la enfermedad y posiblemente su erradicación— son beneficios de los que no puede excluirse a nadie.

A veces el coste marginal de utilizar un bien al que es fácil acceder (un bien que posee la propiedad de que no es posible excluir a nadie de su consumo) es alto. Cuando una autopista poco transitada se congestiona, los costes de utilizarla aumentan espectacularmente, no sólo porque se desgasta sino también porque los conductores pierden tiempo en la carretera. La exclusión cobrando por el uso de la autopista tiene costes: en la práctica, sólo puede hacerse en las carreteras de peaje y, paradójicamente, las cabinas de peaje suelen contribuir a la congestión. Las nuevas tecnolo-

gías, que facturan automáticamente a quienes utilizan periódicamente la carretera, han reducido radicalmente estos costes.

Derechos de propiedad, posibilidades de exclusión y externalidades

Algunos problemas de exclusión no se deben a la *viabilidad* de la exclusión sino a las imperfecciones de la estructura jurídica que la dificulta. Algunos economistas, como el premio Nobel de Economía Ronald Coase, han afirmado que muchos problemas de bienes públicos y de externalidades se resolverían si se definieran los derechos de propiedad, que permiten la exclusión.

Consideremos el caso de una habitación abarrotada de gente. El aire de la habitación es un bien público: todas las personas que están en ella respiran esencialmente el mismo aire. Cuando una persona fuma, impone unas externalidades a otras. En ausencia de derechos de propiedad, el que decide fumar no las tiene en cuenta. Pero si se asignaran derechos de propiedad, el problema (según su argumentación) se resolvería. Supongamos que se asignaran los “derechos” al aire a una determinada persona (Coase sostiene que, al margen del problema de la distribución, da lo mismo a quién se asignaran). En ese caso, podría realizarse una subasta: se preguntaría a los fumadores cuánto estarían dispuestos a pagar para que se permitiera fumar y se preguntaría al resto cuánto estarían dispuestos a pagar para que se prohibiera fumar. A continuación se vendería el aire a aquellos que más lo valorarían. Ese resultado sería eficiente.*

Pero esta “solución” no tiene en cuenta el problema del polizón: los fumadores tienen un incentivo para no revelar todo el valor del derecho a fumar (si lo tuvieran, podrían tener que pagar realmente esa cantidad); y los que no son fumadores tienen un incentivo para no revelar todo el valor del aire limpio.

Aunque hay algunos casos importantes en los que la asignación de derechos de propiedad reduciría o eliminaría los problemas de externalidades o de bienes públicos, en algunos de los casos más importantes, la asignación de derechos de propiedad es inviable o no resolvería los problemas subyacentes.

* La asignación de los recursos sería eficiente en el sentido de Pareto, dada la asignación del derecho de propiedad del aire a una única persona. Pero, naturalmente, si los fumadores ofrecen más que el resto, el fumador que acaba teniendo que pagar el derecho a fumar se encuentra en peor situación en relación con la inicial en la que podía fumar sin pagar nada. Aunque con este ejemplo los fumadores podrían compensar al resto, puede muy bien ocurrir que no les compensen.

Los costes de la exclusión. En el caso de muchos bienes, la cuestión no es tanto la viabilidad del racionamiento como el coste. Así, por ejemplo, la televisión y la radio que se transmiten a través de las ondas aéreas tienen una de las dos propiedades de un bien público: el consumo no es rival. Pero puede ser posible excluir a algunos consumidores, por ejemplo, codificando la señal, como ocurre en el caso de la televisión de pago, aun cuando sea costoso hacerlo. En el caso de la televisión de pago, aunque la exclusión tenga costes, la sociedad no se beneficia. En otros casos, como el de una autopista algo congestionada, la exclusión tiene costes (el coste de cobrar peajes) y algunos beneficios (menos congestión).

Tanto la exclusión en el caso de los bienes privados como la exclusión en el caso de los bienes públicos tiene, desde luego, costes. Los economistas los llaman costes de transacción. Por ejemplo, los sueldos de los cajeros de las tiendas de alimentación y de los cobradores de los peajes en las autopistas son costes de transacción, es decir, parte de los costes administrativos relacionados con el funcionamiento de un mecanismo de precios. Pero aunque los costes de la exclusión son relativamente pequeños en el caso de la mayoría de los bienes privados, pueden ser grandes (prohibitivos) en el de algunos bienes suministrados por el Estado.

Las externalidades como bienes públicos impuros. Los bienes públicos puros tienen la propiedad de que si una persona compra una cantidad mayor de ellos, su consumo por parte de todas las personas aumenta en la misma cuantía (naturalmente, el valor que conceden al aumento del consumo puede variar de unas a otras). Los bienes privados puros tienen la propiedad de que si una persona compra una cantidad mayor de ellos, otras no resultan afectadas (al menos directamente). Los bienes cuyo consumo genera externalidades tienen la propiedad de que afectan a otros, pero no necesariamente en la misma cuantía. Por lo tanto, las externalidades pueden concebirse como una especie de bienes públicos impuros (o mejor dicho quizá, los bienes públicos pueden concebirse como un caso extremo de externalidad).¹

6.2 Bienes privados suministrados por el Estado

Los bienes suministrados por el Estado cuyo coste marginal de suministrarlos a más personas es alto se denominan bienes privados suministrados por el Estado. Aun-

¹ A veces se expresa diciendo que en el caso de los bienes privados la utilidad de j sólo depende de sus propias compras, X_j^j . En el caso de un bien público puro, depende de la suma de las compras de todas las personas, $X^1 + X^2 + \dots + X^j + \dots$. Cuando hay una externalidad, la utilidad de j puede depender en mayor medida de sus propias compras, pero también puede depender en menor medida de las compras de otros; por ejemplo, podría depender de $\alpha X^j + \alpha X^2 + \dots + X^j + \dots + \alpha X^n$, donde α es un número pequeño.

que el coste de administrar un mercado constituye uno de los argumentos a favor de la provisión pública de algunos de estos bienes, no es el único y ni siquiera el más importante. La educación es un bien privado suministrado por el Estado en el sentido antes definido: si el número de estudiantes matriculados se duplica, los costes se duplican aproximadamente (suponiendo que la calidad, reducida en el número de alumnos por aula, en los gastos en profesores y en libros, etc., no varían). Una de las explicaciones que suelen darse en favor de la provisión pública de la educación está relacionada con consideraciones distributivas; muchos piensan que las oportunidades de los jóvenes no deben depender de la riqueza de sus padres.

A veces cuando el Estado suministra un bien privado (como el agua), permite simplemente a los individuos consumir tanta como deseen sin coste alguno. Recuérdese que en el caso de estos bienes cada unidad consumida tiene un coste marginal. Cuesta dinero purificar el agua y llevarla desde la fuente hasta la casa de una persona. Si un bien privado se suministra gratuitamente, es probable que su consumo sea excesivo. El consumidor, como no tiene que pagarlo, demanda hasta el punto en el que el beneficio marginal que le proporciona es cero, a pesar de que su provisión tenga un coste marginal real. En algunos casos, como el del agua, es posible que el consumidor se sacie rápidamente, por lo que la distorsión puede no ser demasiado grande (figura 6.3A). En otros, como la demanda de determinados tipos de servicios médicos, la distorsión puede ser muy grande (figura 6.3B). La pérdida de bienestar, representada por el triángulo sombreado de la figura 6.3B, puede medirse por la diferencia entre lo que el consumidor está dispuesto a pagar tanto por el incremento de la producción de Q_0 (donde el precio es igual al coste marginal) a Q_m (donde el precio es igual a cero), como por los costes de dicho incremento.

6.2.1 Mecanismos para racionar los bienes privados suministrados por el Estado

Cuando el consumo de un bien por parte de cada persona tiene un coste marginal, si los costes de gestionar el sistema de precios son muy altos, puede ser más eficiente que lo suministre simplemente el Estado y que lo financie por medio de los impuestos generales, aun cuando el suministro público del bien cause una distorsión. Mostremos este caso en la figura 6.4, en la que hemos representado un bien cuyos costes marginales de producción son constantes, c (a la empresa le cuesta c euros producir cada unidad del bien).² Sin embargo, para venderlo hay que incurrir en unos costes de transacción, que elevan el precio a p^* . Supongamos ahora que el Estado suministra el bien gratuitamente. De esa forma se eliminarían los costes de las transacciones y se ahorraría el área $ABCD$. Se obtendría, además, una ganancia medida por el área ABE al aumentar el consumo de Q_0 a Q_m ya que las valoraciones marginales de

² Supongamos, además, que la curva de demanda no se desplaza significativamente cuando subimos los impuestos.

³ Los bienes públicos y los bienes privados suministrados por el Estado (c. 6X / 159

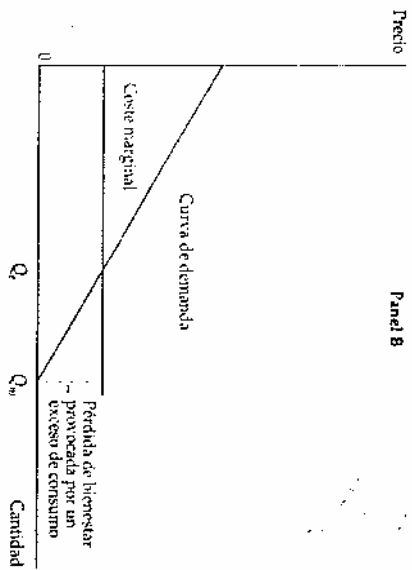
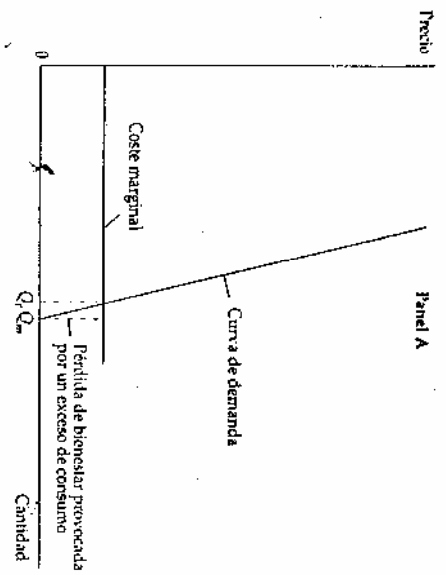


Figura 6.3. Distorsiones generadas por la provisión gratuita de bienes. (A) La provisión de algunos bienes como el agua a un precio nulo en vez de a uno igual al coste marginal da lugar a un consumo adicional relativamente pequeño. (B) La provisión de otros a un precio nulo en vez de a uno igual al coste marginal da lugar a un consumo excesivo.

los consumidores serían superiores a los costes marginales de producción. En cambio, si éstos consumieran el bien hasta que el valor marginal fuera cero, al aumentar el consumo de Q_0 a Q_m , la disposición marginal a pagar sería menor que el coste de

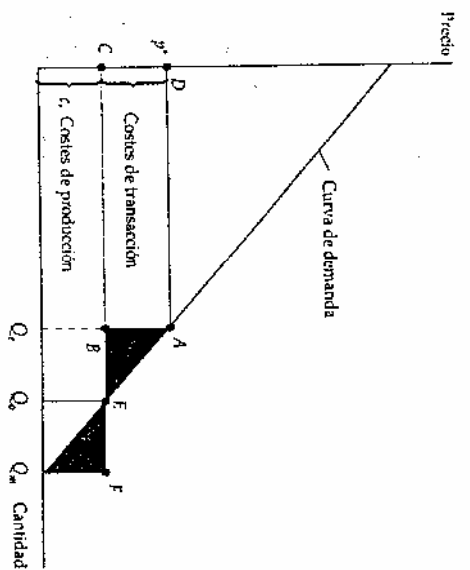


Figura 6.4. Los costes de transacción. Cuando los costes de transacción son bastante elevados, quizá sea más eficiente que el Estado suministre el bien en lugar de los mercados privados.

producción, lo cual es evidentemente ineficiente. Para decidir si el bien debe ser proporcionado por el Estado, debemos comparar el ahorro de los costes de transacción y la ganancia derivada del aumento del consumo de Q_0 a Q_m con la suma de: 1) la pérdida provocada por un consumo excesivo del bien (el área EFQ_m de la figura 6.4) y 2) la pérdida provocada por las distorsiones que crean los impuestos utilizados para recaudar los ingresos necesarios para financiar la provisión del bien.

Los elevados costes de los mercados privados de seguros han sido uno de los argumentos que se han esgrimido para que los suministre el Estado. Los costes administrativos (incluidos los costes de venta) de muchos tipos de seguros en que se incluye, cuando éstos son suministrados por empresas privadas representan más del 20% del valor de las indemnizaciones, en contraste con los costes administrativos en que incurre el Estado, que (prescindiendo de las distorsiones generadas por los impuestos necesarios para financiar los seguros sociales) normalmente representan menos del 10% del valor de las indemnizaciones.

Dadas las ineficiencias que plantea el consumo excesivo cuando no se cobra por los bienes privados suministrados por el Estado, los Gobiernos suelen tratar de encontrar alguna manera de limitar el consumo. Cualquier método que restrinja el consumo de un bien se denomina sistema de racionamiento. Uno de ellos es el sistema de prenda. Ya hemos visto cómo pueden utilizarse las tasas por el uso para la limitar la demanda. Otro método que se utiliza normalmente para racionar los bienes sumi-

nistrados por el Estado es la **provisión uniforme**, que consiste en suministrar la misma cantidad del bien a todo el mundo. Así, normalmente se proporciona un nivel uniforme de educación a todas las personas, aun cuando a unas les guste tener más y a otras menos (aquellas que quieren comprar más pueden adquirir servicios educativos complementarios en el mercado privado, como clases particulares). Este es, pues, el principal inconveniente de la provisión pública de bienes privados: no permite adaptarse a las diferentes necesidades y deseos de los ciudadanos, como ocurre en el mercado privado.

Esta desventaja se muestra en la figura 6.5, que representa la curva de demanda de dos personas distintas. Si el bien fuera suministrado por una empresa privada, el consumidor 1, que es el que más demanda, consumiría Q_1 , mientras que el 2, que es el que menos demanda, consumiría la cantidad mucho menor Q_2 . El Estado elige un nivel de provisión que se encuentra en un punto intermedio, Q^* . En este nivel de consumo, 1 consume menos de lo que le gustaría; su disposición marginal a pagar es superior al coste marginal de producción. En cambio, 2 consume más de lo que sería eficiente; su disposición marginal a pagar es menor que el coste marginal (pero como no tiene que pagar nada por el bien y lo valora positivamente, consume, por supuesto, hasta el punto Q^*).

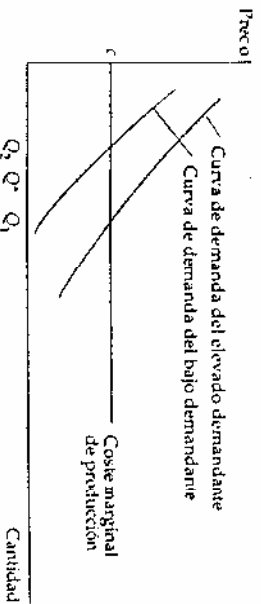


Figura 6.5. Distorsiones generadas por la provisión uniforme. Cuando el Estado suministra la misma cantidad de un bien privado a todos los individuos, unos obtienen un nivel superior al eficiente y otros uno menor.

En el caso de algunos tipos de seguros (por ejemplo, las pensiones de jubilación), el Estado proporciona un nivel uniforme básico. También en este caso, los que desear comprar más pueden hacerlo, pero no así los que desean comprar menos. Sin embargo, la distorsión puede no ser muy grande; si el nivel uniforme proporcionado es suficientemente bajo, habrá relativamente pocas personas que se vean inducidas a consumir más, por lo que el ahorro de costes administrativos a que nos referimos antes puede compensar con creces la pequeña distorsión que crea la provisión uniforme del nivel de seguro. Por otra parte, el sistema de provisión pública y privada

puede aumentar significativamente los costes totales de transacción (administrativos) en comparación con aquellos en que se incurriría si sólo asumiera la responsabilidad el sector público o el privado.

El tercer método de racionamiento que suele utilizar el Estado es la **cola**: en lugar de cobrar a los ciudadanos por el acceso a los bienes o servicios que suministra, les obliga a pagar el coste en forma de tiempo de espera. Este mecanismo permite adaptar en cierta medida el nivel de provisión a las necesidades de los consumidores. Los que demandan más servicios médicos están más dispuestos a esperar su turno en la consulta. Se afirma que el dinero no es un método deseable para racionar los servicios médicos: ¿por qué van a tener los ricos más derecho que los pobres a gozar de una buena salud? Se dice que las colas pueden constituir un mecanismo eficaz para discriminar entre los que necesitan verdaderamente asistencia médica (los que están dispuestos a guardar cola) y los que necesitan menos. Pero las colas distan de ser un instrumento perfecto para averiguar quién merece asistencia médica, ya que los que están parados o jubilados, pero no están tan necesitados de asistencia médica, quizá estén más dispuestos a hacer cola que el azarado ejecutivo o el trabajador mal remunerado y pluriempleado. De hecho, estamos sustituyendo el criterio de la disposición a pagar para asignar los servicios médicos por el de la disposición a esperar en la con-

Tres métodos para racionar los bienes suministrados por el Estado

1. Tasas por el uso
Ventaja: los que se benefician soportan los costes.
Desventajas: Provocan subconsumo.
La administración del sistema de precios aumenta los costes de transacción.
2. Provisión uniforme
Ventaja: Ahorra costes de transacción.
Desventajas: Lleva a algunos a consumir poco y a otros a consumir en exceso.
Aquellos cuya demanda es alta pueden complementar el consumo público, elevando los costes totales de transacción.
3. Colas
Ventaja: Los bienes (como la asistencia sanitaria) no se asignan necesariamente a quien es más rico.
Desventajas: El otro criterio de asignación (quien puede perder el tiempo) puede no ser deseable.
Se pierde tiempo.

sulla. La utilización de la cola como mecanismo de racionamiento tiene, además, un coste social real, que es el tiempo pasado haciendo cola y que podría evitarse si se utilizaran los precios como mecanismo de racionamiento.

6.3 Condiciones de eficiencia en el caso de los bienes públicos

Una cuestión capital es la determinación del nivel adecuado de provisión de los bienes públicos. ¿Qué queremos decir cuando afirmamos que el Estado está suministrando demasiados bienes o excesivamente pocos? En el capítulo 3 expusimos un criterio que nos permite responder a esta pregunta: una asignación de los recursos es eficiente en el sentido de Pareto si no puede mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de otra. Señalamos que para que los mercados privados sean eficientes en el sentido de Pareto es preciso, entre otras cosas, que la relación marginal de sustitución del consumidor sea igual a su relación marginal de transformación.

En este apartado del capítulo, caracterizaremos lo que es necesario para que el suministro de bienes públicos puros sea eficiente en el sentido de Pareto y, en particular, de bienes cuyo coste marginal de suministrarlos a una persona más es cero. *Los bienes públicos puros se suministran eficientemente cuando la suma de las relaciones marginales de sustitución (de todos las personas) es igual a la relación marginal de transformación. La relación marginal de sustitución de bienes públicos por privados nos indica a qué 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, pues, a qué cantidad del bien privado están dispuestos a renunciar todos los miembros de la sociedad para obtener una unidad más del bien público (que será consumido conjuntamente por todos). La relación marginal de transformación nos indica a qué cantidad del bien privado debe renunciarse para obtener una unidad más del bien público. La eficiencia exige, pues, que la cantidad total a la que están dispuestos a renunciar los individuos, es decir, la suma de las relaciones marginales de sustitución, sea igual a la cantidad a la que tienen que renunciar, es decir, la relación marginal de transformación.*

Apliquemos esta condición de eficiencia al caso de la defensa nacional. Supongamos que cuando aumentamos nuestra producción de cañones (defensa nacional) en uno, debemos reducir nuestra producción de mantequilla (de productos básicos de consumo) 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. Consiguientemente, la economía formada por dos personas, Robinson y Viernes, Robinson está dispuesto a renunciar a un tercio de kilo de mantequilla a cambio de un cañón adicional. Por lo tanto, un tercio de kilo no puede comprarse el cañón. Viernes está dispuesto a renunciar a dos tercios de kilo de mantequilla a cambio de un cañón adicional. La cantidad total de mantequilla que estaría dispuesta a sacrificar esta pequeña sociedad, si el Gobierno tuviera que comprar un cañón más, es $1/3 + 2/3 = 1$.

La cantidad total a la que tendrían que renunciar para adquirir un cañón más también es 1. 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 renunciar a más de lo necesario; podrían sacificar una cantidad algo menor que la que les dejaría indiferentes y, aun así, sería posible aumentar la producción de cañones en una unidad. Por consiguiente, todos podrían estar mejor elevando la producción del bien público (cañones) en una unidad.

6.3.1 Curvas de demanda de bienes públicos

Los individuos no compran bienes públicos. Sin embargo, cabe preguntarse cuánto demandarían si tuvieran que pagar una determinada cantidad por cada unidad adicional del bien público. No se trata de una pregunta totalmente hipotética, ya que cuando aumenta el gasto destinado a bienes públicos, también aumentan los impuestos que pagan los individuos. La cantidad adicional que paga una persona por cada unidad adicional del bien público es su precio en impuestos. En el siguiente análisis, supondremos que el Gobierno goza de discreción para cobrar a cada individuo un precio en impuestos distinto.

Supongamos que el precio en impuestos del individuo es p_i , es decir, que por cada euro de gasto público debe pagar p_i . En este caso, la cantidad total que puede pagar, su restricción presupuestaria, es:

$$C + p_i G = Y_i$$

donde C es un consumo de bienes privados, G es la cantidad total de bienes públicos suministrados e Y_i es su renta. La restricción presupuestaria representada en la figura 6.6A, mediante la línea AB muestra las combinaciones de bienes (en este caso, los bienes públicos y privados) que puede comprar el individuo, dada su renta y su precio en impuestos. A lo largo de la restricción presupuestaria, si el gasto público es más bajo, evidentemente el consumo de bienes privados es mayor. El individuo desea obtener el nivel máximo de utilidad, que sea compatible con su restricción presupuestaria. En la figura 6.6A también se representan sus curvas de indiferencia entre los bienes públicos y los privados, que indican que está dispuesto a renunciar a algunos bienes privados si obtiene más bienes públicos. La cantidad de bienes privados que se sacrificaría para obtener una unidad más de bienes públicos (y tener menos bienes privados), es menor que la cantidad de bienes privados a la que está dispuesto a renunciar para obtener una unidad adicional de bienes públicos, es decir, tiene una relación marginal de sustitución decreciente. Gráficamente, la relación marginal de sustitución es la pendiente de la curva de indiferencia. Por lo tanto, a medida que el

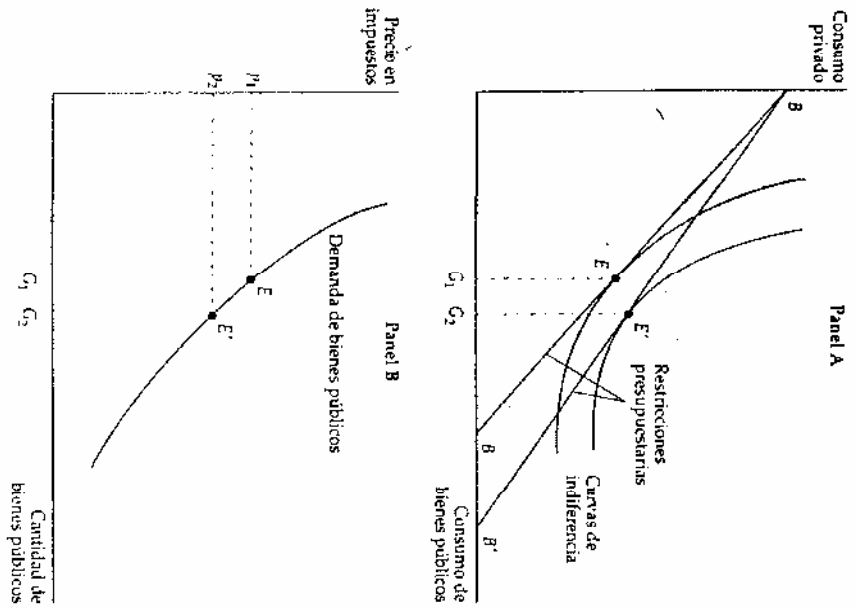


Figura 6.6. La curva de demanda de bienes públicos. El nivel de gasto que prefiere el individuo es el punto de tangencia entre la curva de indiferencia y la restricción presupuestaria. Cuando sube el precio en impuestos (la restricción presupuestaria se desplaza de BB'), disminuye este nivel, generando la curva de demanda del panel B.

individuo consume más bienes públicos y menos bienes privados, la curva de indiferencia va haciéndose cada vez más plana.

El consumidor alcanza el máximo nivel de utilidad en el punto de tangencia entre la curva de indiferencia y la restricción presupuestaria, que es el punto E del panel A. En este punto, la pendiente de la restricción presupuestaria y la pendiente de la curva de indiferencia son idénticas. La primera nos dice cuántos bienes privados³ tiene que sacrificar el consumidor para obtener una unidad más de bienes públicos;

Los bienes públicos y los bienes privados suministrados por el Estado (c. 6) / 167

es igual a su precio en impuestos. La segunda nos dice a cuántos bienes privados está dispuesto a renunciar para obtener una unidad más de bienes públicos. Por lo tanto, en el punto preferido por el consumidor, la cantidad a la que está dispuesto a renunciar para obtener una unidad adicional de bienes públicos es exactamente igual a la cantidad a la que tiene que renunciar para obtener una unidad más del bien público. Cuando bajamos el precio en impuestos, la restricción presupuestaria se desplaza hacia fuera (de BB') y el punto preferido por el consumidor se desplaza a E' . Normalmente, aumenta su demanda de bienes públicos.

Elevando y bajando el precio en impuestos, podemos representar una curva de demanda de bienes públicos de la misma forma que representamos curvas de demanda de bienes privados. En la figura 6.6B hemos trazado la curva de demanda correspondiente al nivel A. Los puntos E y E' de este panel muestran la cantidad de bienes públicos demandada a los precios en impuestos P_1 y P_2 . Podríamos representar más puntos en el panel B desplazando aún más la restricción presupuestaria del A.

Este enfoque puede utilizarse para hallar las curvas de demanda de bienes públicos por parte de Crusoe y Viernes, las cuales se suman verticalmente para obtener la curva de demanda colectiva de la figura 6.7. La suma vertical es adecuada porque un bien público no se suministra necesariamente en la misma cantidad a todas las personas. El racionamiento es inviable así como poco deseable, ya que el hecho de que una persona utilice el bien público no impide que disfrute de él cualquier otra. Por lo tanto, sumamos la disposición de todo el mundo a pagar correspondiente a una cantidad dada para calcular la disposición total a pagar, calculándola en el caso de todas las cantidades, obtenemos la curva de demanda colectiva.⁴

Puede considerarse que la curva de demanda es una "curva de la disposición marginal a pagar". Es decir, indica cuánto estaría dispuesto a pagar el individuo por una unidad adicional del bien público en cada uno de los niveles de producción (recuérdese que el precio en impuestos de un bien público al que se enfrenta el individuo es igual a su relación marginal de sustitución, que indica simplemente la cantidad que está dispuesto a sacrificar del bien privado por una unidad más del público). Por lo tanto, la suma vertical de las curvas de demanda es la suma de sus disposiciones marginales a pagar, es decir, es la cantidad total que están dispuestos a pagar todos los individuos por una unidad adicional del bien público. En otras palabras, dado que cada uno de los puntos de la curva de demanda de una persona representa su relación marginal de sustitución correspondiente al nivel de gasto público, sumando las curvas de demanda verticalmente obtenemos la suma de las relaciones marginales de

³ La curva de demanda colectiva también se denomina a veces *curva de demanda agregada* (no debe confundirse con el mismo término que se utiliza en macroeconomía) y es la analogía de la curva de demanda de mercado de bienes privados. Cuando se traza la curva de demanda de mercado de bienes privados se suman las cantidades demandadas a un precio dado, ya que todas las personas se enfrentan al mismo precio pero pueden consumir cantidades diferentes. La curva de demanda de mercado se obtiene, pues, sumando horizontalmente las curvas de demanda individuales.

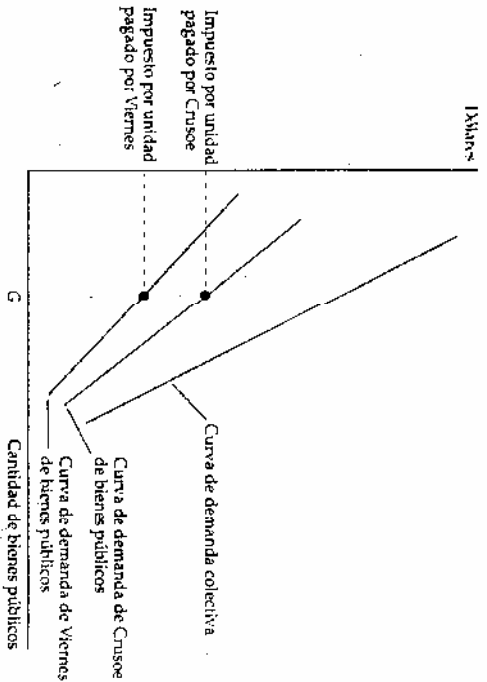


Figura 6.7. La demanda colectiva de bienes públicos. Dado que en cada punto de la curva de demanda el precio es igual a la relación marginal de sustitución, sumando verticalmente las curvas de demanda obtenemos la suma de las relaciones marginales de sustitución, es decir, la cantidad total de bienes privados a la que los miembros de la sociedad están dispuestos a renunciar para obtener una unidad más del bien público. Por lo tanto, puede considerarse que la suma vertical genera la curva de demanda colectiva del bien público.

sustitución (el beneficio marginal total de producir una unidad adicional). El resultado es la curva de demanda agregada representada en la figura 6.7.

La curva de oferta puede trazarse exactamente igual que en el caso de los bienes privados; el precio representa la cantidad de los demás bienes que debe sacrificarse en cada nivel de producción para obtener una unidad adicional de cañones; éste es el coste marginal, o sea, la relación marginal de transformación. En el nivel de producción en el que la demanda agregada es igual a la oferta (figura 6.8), la suma de las disposiciones marginales a pagar (la suma de las relaciones marginales de sustitución) es igual al coste marginal de producción o a la relación marginal de transformación. Dado que en este punto el beneficio marginal o la suma de las relaciones marginales de sustitución es igual a la relación marginal de transformación, el nivel de producción descrito por la intersección de la curva de oferta y la curva de demanda colectiva de bienes públicos es eficiente en el sentido de Pareto.

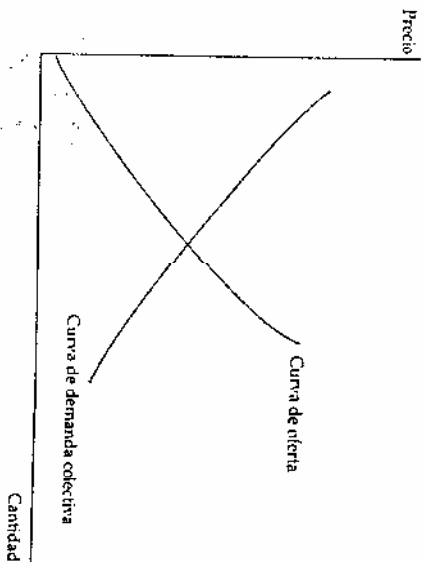


Figura 6.8. Producción eficiente de bienes públicos. La provisión eficiente de bienes públicos se encuentra en el punto de intersección de las curvas de demanda y oferta. La curva de demanda colectiva muestra la suma de lo que los individuos están dispuestos a sacrificar, en el margen, para obtener una unidad adicional de bienes públicos (un cañón más), mientras que la de oferta muestra la cantidad de los demás bienes a que debe renunciarse para obtener una unidad más del bien público.

Aunque hemos construido la curva de demanda de bienes públicos exactamente de la misma forma que la de bienes privados, existen dos importantes distinciones entre las dos. En particular, mientras que el equilibrio del mercado se encuentra en la intersección de las curvas de demanda y de oferta, no hemos explicado por qué la cantidad de equilibrio de los bienes públicos suministrados debe hallarse en la intersección de la curva de demanda que hemos construido y la curva de oferta. Sólo hemos afirmado que si se encontrara en ese punto, el nivel de producción del bien público sería eficiente en el sentido de Pareto. Las decisiones sobre el nivel de bienes públicos son tomadas por los poderes públicos y no por los ciudadanos; por lo tanto, el que la producción se encuentre o no en este punto depende de la naturaleza del caso político, tema que analizaremos ampliamente en el siguiente capítulo.

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 (que reflejan las diferencias entre sus gustos), un bien público debe suministrarse en la misma cantidad a todos los individuos afectados, y hemos partido de la hipótesis de que el Estado podía cobrar por el bien público precios en impuestos distintos. Una manera de analizar estos precios es suponer que a cada persona se le dice

Condición de eficiencia en el caso de los bienes públicos puros

La producción eficiente exige que la suma de las relaciones marginales de sustitución sea igual a la relación marginal de transformación.

La producción es eficiente en la intersección de la curva de demanda colectiva, formada sumando verticalmente las curvas de demanda de todas las personas, con la curva de oferta.

de antemano la *proporción* de gasto público que tendrá que pagar. Si una persona tiene que pagar el 1% del coste del gasto público, un artículo que le cueste al Estado 100 euros le costará al 1 euro, mientras que si tiene que pagar el 3% del coste del gasto público, un aumento de este último en 100 euros le costará al individuo 3 euros.

Por último, debe señalarse que hemos caracterizado el nivel de gasto en bienes públicos eficiente en el sentido de Pareto que corresponde a una determinada distribución de la renta. Como veremos en el siguiente apartado, el nivel de gasto en bienes públicos que es eficiente depende generalmente de la distribución de la renta.

6.3.2 La eficiencia en el sentido de Pareto y la distribución de la renta

Recuérdese que en los capítulos 3 y 5 vimos que hay muchas asignaciones de los recursos que son eficientes en el sentido de Pareto; lo es cualquier punto situado en la curva de posibilidades de utilidad. El equilibrio de mercado, en ausencia de fallos del mercado, corresponde precisamente a uno de esos puntos. Por la misma razón, no hay una única oferta de bienes públicos que sea óptima en el sentido de Pareto. La intersección de las curvas de oferta y demanda de la figura 6.8 es uno de estos niveles eficientes en el sentido de Pareto, pero también hay otros, que tienen diferentes consecuencias distributivas.

Para ver que el nivel eficiente de bienes públicos depende de la distribución de la renta, supongamos que el Estado transfiere un euro de renta de Crusoe a Viernes. Normalmente, esta transferencia desplazará hacia abajo la demanda de bienes públicos de Crusoe (cualquiera que 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 de la renta, 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 puede caracterizarse por un nivel diferente de bienes públicos, pero en cada punto la suma de las relaciones marginales de sustitución es igual a la relación marginal de transformación.

El hecho de 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 de la renta, provocada, por ejemplo, por una modificación de la estructura del impuesto sobre la renta, va acompañada de las correspondientes variaciones de los niveles eficientes de producción de los bienes públicos.⁴

6.3.3 Limitaciones de la redistribución de la renta y la eficiencia

A menudo parece que los Gobiernos, cuando evalúan los beneficios de un programa público, prestan especial atención a la cuestión de *quién* se beneficia del programa. Parece que *dán* más peso a los beneficios que reportan a los pobres que a los que reportan a los ricos. Sin embargo, el análisis anterior sugiere que 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. ¿Cómo pueden conciliarse estos enfoques?

En el capítulo 5 mostramos cómo podía obtenerse la curva de posibilidades de utilidad transfiriendo simplemente recursos de una persona a otra. Recordamos la parábola de la economía de Robinson Crusoe, en la que en el proceso de transferir narajías de Robinson a Viernes se perdían algunas. En nuestra economía, utilizamos el sistema fiscal y el sistema de asistencia social para redistribuir los recursos. No sólo son elevados los costes administrativos de este sistema; los impuestos también tienen importantes repercusiones por la vía de los incentivos: por ejemplo, en las decisiones relacionadas con el ahorro y el trabajo. El hecho de que la redistribución de los recursos por medio del sistema fiscal sea cara tiene como consecuencia que los poderes públicos busquen distintos métodos para alcanzar sus objetivos distributivos; uno de ellos es introducir consideraciones redistributivas en su evaluación de los proyectos públicos.

⁴ Algunos economistas han sugerido que las decisiones relacionadas con el nivel eficiente de producción de bienes públicos y con la distribución de la renta pueden separarse; por ejemplo, se afirma que la preocupación por la distribución de la renta debe reflejarse en las tablas impositivas y en los programas de asistencia social, pero que las decisiones relacionadas con la provisión de bienes públicos pueden y deben tomarse con entera independencia de esas consideraciones. Existen algunos casos en los que es posible separar las decisiones (véase Atkinson y Stiglitz, *Lectures in Public Economics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1980; o L. J. Lau, E. Sheshinski y J. E. Stiglitz, "Efficiency in the Optimum Supply of Public Goods", *Econometrica*, 46, 1978, págs. 269-284), pero éstos son realmente especiales.

6.3.4 Impuestos distorsionadores y oferta eficiente de bienes públicos

El hecho de que los ingresos recaudados para financiar los bienes públicos se obtengan mediante impuestos, como el de la renta, que influyen significativamente en los incentivos, tiene algunas consecuencias importantes por lo que hace a la provisión eficiente de bienes públicos. La cantidad de bienes privados que deben sacrificar los contribuyentes para obtener una unidad adicional de bienes públicos es mayor que si el Estado pudiera recaudar ingresos mediante instrumentos que no influyeran en los incentivos y que no fueran costosos de administrar.

Podemos definir una **curva de viabilidad**, que represente el nivel máximo de consumo de bienes privados compatible con cada nivel de bienes públicos, dado el sistema impositivo. Este introduce ineficiencias, por lo que esta curva de viabilidad se encuentra por debajo de la curva de posibilidades de utilidad, como muestra la figura 6.9.

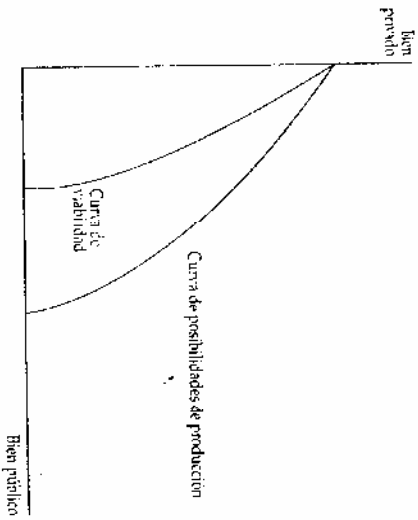


Figura 6.9. La curva de viabilidad. La curva de viabilidad muestra el nivel máximo de producción (consumo) de bienes privados correspondiente a cualquier nivel de bienes públicos, teniendo en cuenta las ineficiencias que generan los impuestos que deben gravarse para recaudar los ingresos necesarios. Se encuentra por debajo de la curva de posibilidades de producción.

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** que utilizamos en el análisis anterior. Esta última

es denominada informalmente por la *tecnología*, mientras que la primera tiene en cuenta los costos derivados de los impuestos necesarios para financiar el aumento del gasto público. Por lo tanto, reemplazamos la condición anterior de que la relación física marginal de transformación es igual a la suma de las relaciones marginales de sustitución por una nueva condición, según la cual la relación económica marginal de transformación es igual a la suma de las relaciones marginales de sustitución.

Dado 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 en torno a esta cuestión. Unos 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 coste de intentar recaudar ingresos adicionales para financiar bienes públicos es elevado. Quizá concidan en la magnitud de los beneficios sociales que puede reportar un gasto público adicional, pero discrepan en los costes.

6.4 La administración eficiente como un bien público

Uno de los bienes públicos más importantes es la gestión del Estado: todos resultamos beneficiados cuando la administración es mejor, más eficiente y más sensible. De hecho, la "buena administración" posee las dos propiedades de los bienes públicos que hemos señalado antes: no es fácil ni 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, todo el mundo sale ganando. El político que lo consigue puede obtener algún rendimiento, pero éste solo constituye una parte de los beneficios que reciben los demás. En concreto, los que no le votaron ganan tanto como los que le votaron por que se fuera elegido y los que se abstuvieron de votar, y se apropiaban, como polizones, del esfuerzo político de los demás, ganan tanto como los otros.

Repaso y prácticas

Resumen

1. En este capítulo se define una clase importante de bienes: los bienes públicos puros. Éstos tienen dos propiedades esenciales:

- Es imposible impedir que los consumidores disfruten de sus beneficios (imposibilidad de exclusión).