

## 4. LOS FALLOS DEL MERCADO

### Preguntas básicas

1. ¿Cuáles son las principales razones por las que los mercados no generan resultados eficientes?
2. ¿Cómo contribuye el Estado a que funcionen los mercados?
3. ¿Por qué podría intervenir el Estado en la asignación de recursos del mercado incluso cuando es eficiente en el sentido de Pareto? ¿Qué son los bienes preferentes? ¿Qué papel desempeña el Estado en la redistribución?
4. ¿Cuál es el enfoque del papel del Estado basado en los "fallos del mercado"? ¿Cuáles son las demás perspectivas sobre el papel del Estado?

En el capítulo anterior hemos explicado por qué los mercados desempeñan un importante papel en nuestra economía: en condiciones ideales, garantizan que la economía sea eficiente en el sentido de Pareto. Pero muchas veces los resultados de los mercados no son satisfactorios. La insatisfacción se debe, en parte, a que "nadie está contento con su suerte": a la gente le gusta pensar que hay otras formas de organizar la economía que podrían mejorar su bienestar. Pero, en parte, es real: a menudo parece que los mercados producen una cantidad excesiva de unas cosas, como contaminación del aire y del agua, y demasiado poca de otras, como ayuda a las artes o a la investigación sobre la materia o sobre las causas del cáncer. Y los mercados pueden dar lugar a situaciones en las que algunas personas tienen demasiada poca renta para vivir. En los últimos cincuenta años, los economistas han realizado enormes esfuerzos para comprender las circunstancias en las que los mercados generan resultados eficientes y las circunstancias en las que no ocurre así.

En este capítulo se examinan tanto estos fallos del mercado como las razones por las que interviene el Estado en los mercados *incluso cuando son eficientes*.

### 4.1 Derechos de propiedad y cumplimiento de los contratos

En el capítulo 3 hemos explicado por qué los mercados generan resultados eficientes en el sentido de Pareto. Pero incluso para que funcionen los mercados, tiene que haber un Estado que defina los derechos de propiedad y vele por el cumplimiento de los

contratos. En algunas sociedades, los campos son de propiedad común; todo el mundo puede llevar su ganado a pastar en ellos. Como nadie tiene el derecho de propiedad de los campos, nadie tiene incentivos para conseguir que no se pague excesivamente. En los antiguos países comunistas, los derechos de propiedad no estaban bien definidos, por lo que la gente no tenía suficientes incentivos para conservar o mejorar sus viviendas. En las economías de mercado, los beneficios de esas mejoras se reflejan en el precio de mercado de la propiedad.

Asimismo, si la gente realiza transacciones entre sí, debe velarse por el cumplimiento de los contratos que firman. Consideremos el caso de un préstamo típico, por el que una persona presta dinero a otra y ésta firma un contrato para devolvérselo. Nadie estaría dispuesto a prestar si no se hicieran respetar esos contratos.

Poniéndonos en una situación aún más primitiva, la gente no tendría suficientes incentivos para ahorrar e invertir si no estuviera protegida la propiedad privada, ya que podrían quedarse sin sus ahorros.

Podemos considerar que las actividades del Estado destinadas a proteger a los ciudadanos y la propiedad, a velar por el cumplimiento de los contratos y a definir los derechos de propiedad son actividades que sientan las bases en las que se apoyan todas las economías de mercado.

## 4.2 Los fallos del mercado y el papel del Estado

El primer teorema fundamental de la economía del bienestar establece que la economía sólo es eficiente en el sentido de Pareto en determinadas circunstancias o condiciones. Hay seis importantes condiciones en las que los mercados no son eficientes en el sentido de Pareto. Se denominan **fallos del mercado** y constituyen un argumento a favor de la intervención del Estado.

### 4.2.1 Fallo de la competencia

Para que los mercados sean eficientes en el sentido de Pareto, tiene que haber **competencia perfecta**, es decir, ha de existir un número suficientemente grande de empresas que crean cada una de ellas que no pueden influir en los precios. Pero en algunos sectores —superordenadores, aluminio, cigarrillos, tarjetas de felicitación— hay relativamente pocas empresas o una o dos tienen una gran cuota de mercado. Cuando hay una única empresa en el mercado, los economistas la llaman **monopolio**; cuando hay unas cuantas, los economistas las denominan **oligopolio**. E incluso cuando hay muchas, cada una puede producir un bien algo distinto y pueden pensar, pues, que se enfrentan a una curva de demanda de pendiente negativa. Los economistas llaman **competencia monopolística** a esas situaciones. En todos estos casos,

la situación se aleja del ideal de la competencia perfecta, en el que cada empresa es tan pequeña que cree que no puede hacer nada para influir en los precios.

Es importante reconocer que incluso en estas circunstancias puede parecer que las empresas compitan realmente entre sí y que la economía de mercado “funcione”, en el sentido de que se producen bienes que parece que gustan a los consumidores. El primer teorema fundamental de la economía del bienestar —el que las economías de mercado sean eficientes en el sentido de Pareto— exige que haya algo más que una *cierta* competencia. Como hemos visto en el capítulo anterior, la eficiencia en el sentido de Pareto entraña rigurosas condiciones, como la eficiencia en el intercambio, en la producción y en la combinación de productos, y estas condiciones normalmente sólo se satisfacen si cada una de las empresas y de los hogares cree que *no* puede influir en los precios.

Son varias las razones por las que la competencia puede ser limitada. Cuando los costes medios de producción disminuyen a medida que una empresa produce más,<sup>1</sup> las grandes empresas tienen una ventaja competitiva frente a las pequeñas. Puede haber incluso un **monopolio natural**, situación en la que es más barato que una única empresa lo produzca todo. Incluso cuando no hay un monopolio natural, puede ser eficiente que sólo haya unas cuantas empresas. Cuando los costes de transporte son altos, significa que los bienes que vende una empresa en un lugar no son sustitutos perfectos de los bienes que vende en otro. La información imperfecta también puede significar que si una empresa sube su precio, no perderá a todos sus clientes; sólo se enfrenta a una curva de demanda de pendiente negativa.

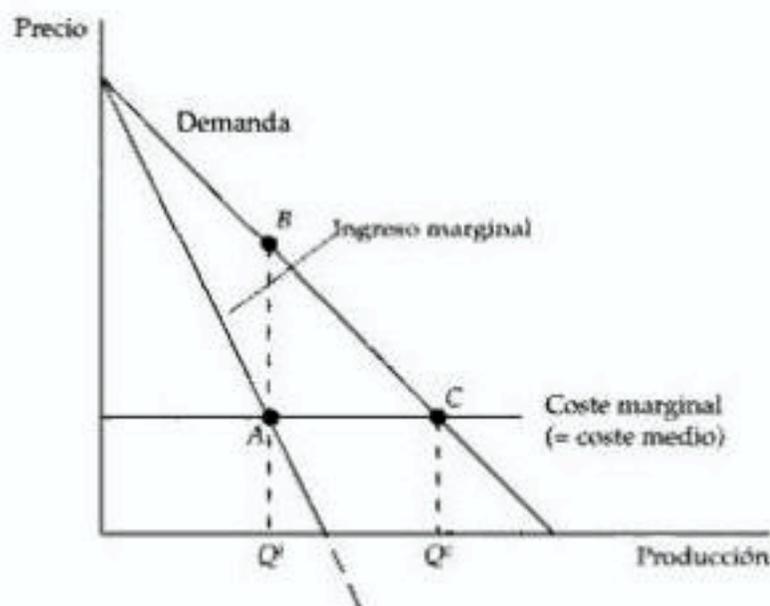
Las empresas también pueden adoptar conductas estratégicas para disuadir a la competencia. Pueden amenazar con bajar los precios si entran rivales en el sector y esas amenazas pueden ser creíbles y servir para disuadir a otras empresas de entrar.

Por último, algunas imperfecciones de la competencia se deben a la intervención del Estado. Éste concede patentes —derechos exclusivos sobre los inventos— a los innovadores. Aunque las patentes son importantes para dar incentivos a la innovación, hacen que la competencia en el mercado de productos no sea perfecta. El predominio en el mercado de empresas como Xerox, Alcoa, Polaroid y Kodak se basaba en patentes. Naturalmente, incluso sin patentes, el hecho de que un innovador tenga alguna información (conocimientos) de la que no pueden disponer libremente otros puede permitirle conseguir una posición dominante en el mercado.

Es fácil ver por qué la competencia imperfecta lleva a la ineficiencia económica. Hemos visto antes que en condiciones de competencia, las empresas fijan un nivel de producción eficiente en el sentido de Pareto. Igualan el precio y el coste marginal de producción. Puede considerarse que el precio mide el beneficio marginal de consumir una unidad más del bien. Por tanto, en condiciones de competencia, los

<sup>1</sup>Los costes medios decrecientes corresponden a los rendimientos crecientes: la duplicación de los factores duplica con creces la producción.

beneficios marginales son iguales a los costes marginales. En condiciones de competencia imperfecta, las empresas igualan el ingreso adicional que obtienen por la venta de una unidad más —el **ingreso marginal**— y el coste marginal. Con una curva de demanda de pendiente negativa, el ingreso marginal tiene dos componentes. Cuando una empresa vende una unidad más, percibe el precio de la unidad; pero para vender la unidad adicional, debe bajar el precio que cobra por esa y por todas las anteriores: la curva de demanda tiene pendiente negativa. El ingreso obtenido por la venta de la unidad adicional es su precio menos el ingreso que se pierde porque el aumento de las ventas reduce el precio de todas las unidades. Así pues, el ingreso marginal es menor que el precio. La figura 4.1 muestra la curva de demanda a la que se enfrenta una empresa y el ingreso marginal, que se encuentra por debajo de la curva de demanda. El equilibrio competitivo se halla en  $Q^c$ , mientras que el equilibrio de la competencia imperfecta se encuentra en  $Q^m$ , que es un nivel de producción mucho más bajo. Esta reducción de la producción es la ineficiencia generada por la competencia imperfecta.



**Figura 4.1. Fijación monopolística del precio.** La producción del monopolio es inferior a la competitiva, es decir, a aquella con la que los beneficios son nulos. Como consecuencia se produce una pérdida de bienestar.

Naturalmente, si hay un monopolio natural con unos costes medios decrecientes y con unos costes marginales inferiores a los costes medios,<sup>2</sup> la competencia no es viable; si una empresa cobrara un precio igual al coste marginal (como ocurriría en com-

<sup>2</sup>Cuando los costes medios son decrecientes, los costes marginales siempre se encuentran por debajo de los costes medios; es el bajo valor del coste marginal —el coste de producir la última unidad— el que reduce los costes medios.

diciones de competencia), experimentaría pérdidas, ya que el coste marginal es menor que los costes medios. Sin embargo, incluso en ese caso, un monopolio privado normalmente cobraría más que un monopolio estatal; el monopolio privado trataría de maximizar los beneficios, mientras que el monopolio estatal que no recibiera ninguna subvención sólo trataría de no experimentar pérdidas.

#### 4.2.2 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 de un bien público puro. 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, todo el mundo se beneficia; 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 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. En el capítulo 6 se analizan detalladamente los bienes públicos.

#### 4.2.3 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. Un ejemplo es la contaminación del aire y del agua. Cuando una persona conduce un automóvil, reduce la calidad del aire y, 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 más petróleo de uno de ellos, puede disminuir la cantidad extraída 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. Así, por ejemplo, si el Estado no interviniera, el nivel de contaminación sería demasiado alto.

En el capítulo 9 se analiza detalladamente las externalidades y la política relacionada con el medio ambiente.

#### **4.2.4 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** (ya que 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 y de capitales.** 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.

El Estado también proporciona un seguro a los agricultores, debido en parte a que los mercados no lo hacen; proporciona un seguro de desempleo; y en Estados Unidos, hasta que no se creó en la década de 1960 Medicare, que es el programa público de seguro médico destinado a los ancianos, muchos tenían dificultades para conseguir un seguro médico en el mercado. Más recientemente, en enero de 1997 el Estado comenzó a ofrecer bonos protegidos de la inflación, es decir, bonos cuyos rendimientos están garantizados contra los efectos de la inflación.

En las últimas décadas, el Estado ha intervenido activamente no sólo para resolver las deficiencias de los mercados de riesgos sino también para paliar las imperfecciones de los mercados de capitales. En Estados Unidos, el Gobierno aprobó en 1965 una ley por la que el Estado garantizaba los préstamos que se concedían a los estudiantes, reduciendo así las dificultades que tenían éstos para conseguir un préstamo con el que financiar sus estudios universitarios. 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.

Las razones por las que los mercados de capitales y de seguros son imperfectos han constituido el tema de muchas investigaciones en las dos últimas décadas. Se han propuesto al menos tres respuestas distintas, cada de las cuales tiene una cierta validez. Una centra la atención en la *innovación*: estamos acostumbrados a que entren constantemente en el mercado nuevos productos, como los magnetoscopios y los discos láser, pero también hay innovaciones en el modo de funcionamiento de la economía, innovaciones en la creación de nuevos mercados, incluida la invención de nuevos títulos y de nuevas pólizas de seguro. De hecho, los que trabajan en el sector de los seguros y de los títulos denominan nuevos productos a estos avances.

La introducción de muchos de estos nuevos productos está relacionada con la segunda explicación: los *costes de transacción*. Gestionar los mercados, velar por el cumplimiento de los contratos e introducir nuevas pólizas de seguro tiene costes. Una compañía aseguradora puede ser reacia a molestarse en concebir una nueva póliza de

seguro si no sabe si la va a comprar alguien. No existe ninguna "protección basada en patentes" que sea eficaz, por lo que no se invierte lo suficiente en innovación.

El tercer grupo de explicaciones gira en torno a las *asimetrías de la información* y a los *costes de velar por el cumplimiento de los contratos*. La compañía de seguros suele tener menos información sobre la naturaleza de algunos riesgos que la persona que compra el seguro. Cuando las dos partes de una transacción poseen diferente información de este tipo, decimos que hay una asimetría de la información. Así, por ejemplo, una empresa podría muy bien desear comprar un seguro contra el riesgo de que disminuya la demanda de su producto. Pero la compañía de seguros podría muy bien hacer el siguiente razonamiento: quiero estimar el riesgo y cobrar una prima basada en esa estimación. Pero si sobrestimo el riesgo, la prima será demasiado alta, por lo que la empresa se negará a comprar mi póliza, mientras que si lo subestimo, la prima será demasiado baja; la empresa comprará mi póliza, pero, en promedio, perderé dinero. Me encuentro en una situación del tipo "si sale cara, ganas tú y si sale cruz, pierdo yo". Cuando este tipo de asimetrías de la información son grandes, no existen mercados.

Asimismo, en los mercados de capitales, los prestamistas temen no recuperar su dinero. Pueden no ser capaces de saber qué prestatarios es probable que les devuelvan el dinero. Este problema es especialmente importante en el caso de los préstamos en los que no existe ninguna garantía, como los préstamos que se conceden a los estudiantes (en el caso de los préstamos para comprar una vivienda, si el prestatario incumple, el prestamista puede vender al menos la vivienda y recuperar en su mayor parte o en su totalidad lo que ha prestado). El banco se encuentra en un dilema: si sube el tipo de interés para reflejar el hecho de que muchos préstamos no se devuelven, puede encontrarse con que la tasa de impago aumenta; los que saben que van a devolver el préstamo se niegan a pedirlo, mientras que a los que tienen pensado no devolverlo les importa muy poco la cantidad que les cobre teóricamente el prestamista, ya que en todo caso no devolverán esa cantidad. El fenómeno se denomina **selección adversa**; como veremos en el capítulo 12, desempeña un importante papel en los mercados de seguros médicos. Puede resultar que el banco no pueda cobrar ningún tipo de interés, por ejemplo, por los préstamos para realizar estudios (sin una subvención del Estado) con el que podría obtener un *rendimiento esperado* acorde con el que puede obtener en otras inversiones.

Se ha demostrado que este principio básico —cuando hay asimetrías en la información y problemas para hacer respetar los contratos, puede no haber mercados— explica en parte por qué no existen muchos mercados.<sup>3</sup> En el capítulo 12 analizaremos en mayor profundidad estos problemas en el contexto del seguro médico.

<sup>3</sup>Existe una extensa literatura sobre este tema. Los artículos básicos son los de George Akerlof, "The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84, 1970, págs. 488-500; y Michael Rothschild y Joseph Stiglitz, "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", *Quarterly Journal of Economics*, 90, 1976, págs. 629-50.

Las razones por las que no existen mercados pueden tener consecuencias para las actividades que puede realizar el Estado con el fin de remediar el fallo del mercado. El Estado también se enfrenta a los costes de transacción, a los problemas para hacer respetar los contratos y a las asimetrías de la información, aunque en muchos casos son diferentes a los del sector privado. Para elaborar programas crediticios o intervenciones en los mercados de capitales, el Estado ha de tener, pues, presente que también suele estar menos informado que el prestatario.

**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 y que sin café no hay mercado de azúcar. Dado que no se produce azúcar, 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 *si 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").

#### 4.2.5 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 fundamentales para los mercados afectados.

Sin embargo, la intervención del Estado para remediar los fallos de la información va más allá de estas sencillas medidas de protección del consumidor y del inversor. 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.

Hay algunos otros fallos del mercado relacionados con la información imperfecta. Uno de los supuestos en los que basamos la demostración de los teoremas fundamentales de la economía del bienestar era que había información perfecta o, más concretamente, que nada de lo que hacían las empresas o los hogares influía en las creencias o en la información. En realidad, una gran parte de la actividad económica va encaminada a obtener información: desde los empresarios que tratan de averiguar qué empleados son buenos hasta los prestamistas que tratan de averiguar qué prestatarios son buenos, los inversores que tratan de averiguar qué inversiones son buenas y las aseguradoras que tratan de averiguar qué personas son buenos riesgos. Más adelante veremos que los problemas de información se encuentran tras muchos programas públicos. Por ejemplo, muchos de los problemas del sector sanitario, en general, y de los mercados de seguros médicos, en particular, pueden atribuirse a problemas de información.

Los recursos que se dedican a la producción de nuevos conocimientos —los gastos en **investigación y desarrollo (I+D)**— pueden concebirse como una clase especialmente importante de gastos en información. Una vez más, los teoremas fundamentales de la economía del bienestar, que constituyen la base de nuestra creencia en la eficiencia de las economías de mercado, suponen simplemente que hay un estado dado de información sobre la tecnología, evitando la cuestión de la forma en que la economía asigna recursos a la investigación y el desarrollo. En el capítulo 13 se explica por qué el mercado puede realizar por sí solo una cantidad insuficiente al menos de ciertos tipos de I+D.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Para un extenso análisis de los fallos del mercado relacionados con los mercados incompletos y la información imperfecta, véase B. Greenwald y J. E. Stiglitz, "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, mayo, 1986, págs. 229-264.

#### 4.2.6 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%. Aunque la recesión registrada en Estados Unidos en 1991-1992 fue relativamente leve desde este punto de vista, ya que la tasa media de paro del país alcanzó un máximo de más del 7%, en algunos Estados, como California, más de uno de cada diez trabajadores estaba sin trabajo. Y en Europa las tasas de paro se han mantenido persistentemente altas —superando en algunos casos el 15 o incluso el 20%— en las dos últimas décadas.

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.

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.

#### 4.2.7 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 exis-

##### Seis fallos básicos del mercado

1. Competencia imperfecta.
2. Bienes públicos.
3. Externalidades.
4. Mercados incompletos.
5. Información imperfecta.
6. Paro y otras perturbaciones económicas.

### **Los fallos del mercado: ¿explicaciones o excusas?**

El programa de mantenimiento de los precios agrícolas constituye un ejemplo de un caso en el que la apelación a los fallos del mercado es más una excusa que una justificación. En la agricultura hay importantes fallos del mercado. Los precios y la producción son sumamente variables. Los agricultores normalmente no pueden comprar un seguro para protegerse de las fluctuaciones de los precios o de la producción. Aunque podrían reducir algo su exposición al riesgo de las fluctuaciones de los precios negociando en los mercados de futuros y a plazo, estos mercados son muy especulativos y los agricultores temen encontrarse en clara desventaja si negocian en ellos. Por ejemplo, hay cinco grandes operadores que negocian con el trigo y que tienen acceso a más información, por lo que los agricultores consideran que no se encuentran en igualdad de condiciones negociando en los mercados de futuros con estos operadores tan informados.

Lo que preocupa realmente a los agricultores no es, desde luego, la variabilidad de los precios sino la variabilidad de sus ingresos. Los programas para estabilizar los precios no estabilizan totalmente sus ingresos, ya que éstos dependen tanto del precio percibido como de la cantidad producida. De hecho, en algunos casos, la estabilización de los precios puede aumentar en realidad la variabilidad de su renta. Normalmente, los precios suben cuando las cantidades disminuyen en promedio. Si los precios suben proporcionalmente, es posible que la renta varíe muy poco y que las subidas de los precios contrarresten simplemente la disminución de la cantidad. En esa situación, la estabilización de los precios aumentará la variabilidad de sus ingresos.

Los programas de mantenimiento de los precios también se justifican diciendo que ayudan a los agricultores pobres, debido a la incapacidad de los mercados para distribuir correctamente la renta. Pero los críticos se preguntan por qué los agricultores pobres son más merecedores de ayuda que las personas pobres en general. Además, la ayuda de estos programas se basa en la cantidad de producción del agricultor, por lo que los grandes agricultores se benefician mucho más que los pequeños.

Si el objetivo de los programas agrícolas fuera resolver estos fallos del mercado, serían muy distintos. En realidad, uno de los principales objetivos de los programas agrícolas es transferir recursos —subvencionar a los agricultores (y no sólo a los agricultores pobres)— y no corregir un fallo del mercado. Estos programas están pensados para mantener oculta una gran parte de su coste: sólo se refleja una parte del coste en el presupuesto del Estado;

el resto es pagado por los consumidores en forma de unos precios más altos. El enfoque de los fallos del mercado ha proporcionado algunos de los argumentos retóricos en favor de estos programas, pero no los ha explicado. Para eso tenemos que analizar el proceso político y el papel de los grupos de presión.

tencia 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. Muchas de las investigaciones recientes sobre el paro han intentado relacionarlo con los demás fallos del mercado.

### 4.3 La redistribución y los bienes preferentes

Las causas de los fallos del mercado analizadas hasta ahora 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 la percepción que tiene cada individuo de su propio bienestar puede no ser un criterio fiable 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. Hay quienes creen que el Estado debe intervenir en esos 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 bie-

nes 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**. 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 (la ilegalización de la marihuana) y el alcohol (la prohibición de los años treinta en Estados Unidos).

En contraste con la idea paternalista, muchos economistas y filósofos sociales creen que el Estado debe respetar las preferencias de los consumidores. Aunque de vez en cuando haya casos en los que el Estado debe adoptar un papel paternalista, estos economistas sostienen que es casi imposible distinguirlos de los demás. Y temen que una vez que el Estado asuma un papel paternalista, los grupos de presión intenten utilizarlo para defender sus propias ideas sobre la forma en que deben actuar o sobre lo que deben consumir los individuos. La idea de que el Estado no debe interferir en las decisiones de los individuos se denomina a veces **pensamiento libertario**.

Deben hacerse dos importantes advertencias sobre la postura general de los economistas contra el paternalismo del Estado. La primera se refiere a los niños. Alguien debe tomar decisiones paternalistas en representación de los niños, ya sean los padres o el Estado, y existe un debate permanente sobre el reparto de las responsabilidades entre los dos. Algunos tratan a los niños como si fueran propiedad de sus padres, alegando que éstos son los únicos responsables de atenderlos. Pero la mayoría sostiene que el Estado tiene ciertas responsabilidades básicas, como, por ejemplo, asegurarse de que todos los niños reciban educación y de que los padres no los priven de la asistencia médica necesaria o los pongan en peligro física o emocionalmente.

La segunda advertencia se refiere a las situaciones en las que el Estado no puede comprometerse, al menos sin dificultades, a abstenerse de ayudar a las personas que toman malas decisiones. Por ejemplo, las personas que no ahorran para la jubilación se convierten en una carga para el Estado y ésta es en parte la justificación para que exista la seguridad social. Hay otros casos en los que los individuos que no toman las debidas precauciones se convierten en una carga para la sociedad, y la compasión

hace que resulte difícil ante una crisis decir simplemente “deberías haber tomado las debidas precauciones”. El Estado responde, pues, *imponiendo* o al menos *fomentando* una conducta precavida. Las personas que no compran un seguro contra terremotos ni construyen viviendas que puedan soportar sus efectos se convierten en una carga para el Estado cuando se produce un terremoto. El Estado se ve obligado a ser compasivo, aun cuando la desesperada situación de las víctimas sea en parte culpa suya. Reconociendo esto, el Estado puede obligar a los individuos a tomar las debidas precauciones contra los terremotos, por ejemplo, estableciendo rigurosas normas sobre la construcción resistente a los terremotos y obligando a comprar un seguro contra ellos.

#### 4.4 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.

##### 4.4.1 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, 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 alguna persona, 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 el propio proceso político real y la estructura burocrática de una sociedad democrática son capaces de corregir el fallo del mercado y de lograr una mejora en el sentido de Pareto.

Cuando la información es imperfecta y tiene costes, para averiguar si el mercado es eficiente en el sentido de Pareto deben tenerse en cuenta estos costes de la información; la información también tiene costes para el Estado, exactamente igual que para las empresas privadas. Los mercados pueden ser incompletos debido a los costes de

transacción; el Estado también se enfrenta a los costes de la creación y de la gestión de un programa público de seguro. Estos costes deben tenerse en cuenta cuando se decide crear un programa de ese tipo.

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 generen 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. Tenemos que comprender cómo funciona la administración pública real si queremos saber qué probabilidades tiene la intervención del Estado de remediar los fallos del mercado.

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 7 y 8, 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.

#### 4.4.2 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.

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 más fácilmente el juego de las fuerzas políticas y los verdaderos objetivos del programa, sería preferible obser-

var cómo se diseñan y se llevan a la práctica, que analizar los objetivos teóricos declarados por la ley.

Algunos economistas creen que la economía debe centrar la atención en el análisis positivo, en la descripción de las consecuencias de los programas públicos y la naturaleza de los procesos políticos más que en el análisis normativo, es decir, en lo que debe hacer el Estado. Sin embargo, los análisis de los economistas (y de otros) del papel que *debe* desempeñar el Estado constituye un elemento importante del proceso político en las democracias modernas. Aparte de eso, el análisis de los mecanismos institucionales por medio de los cuales se toman las decisiones públicas puede llevar a diseñar procesos que mejoren la probabilidad de que las decisiones públicas reflejen un conjunto más amplio de intereses públicos y no sólo intereses especiales. Estas cuestiones se abordarán en profundidad en capítulos posteriores.

## Repaso y prácticas

### Resumen

1. 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.
2. El Estado debe establecer los derechos de propiedad y hacer que se respeten, así como velar por el cumplimiento de los contratos. De lo contrario, los mercados no pueden funcionar por sí solos.
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. Éstos se conocen con el nombre de fallos del mercado.
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.

6. El enfoque normativo del papel del Estado se pregunta cómo puede resolver el Estado los fallos del mercado y otras deficiencias observadas en su asignación de los recursos. El enfoque positivo se pregunta qué hace el Estado, cuáles son sus efectos y cómo contribuye la naturaleza del proceso político (incluidos los incentivos que da a los burócratas y a los políticos) a explicar lo que hace el Estado y cómo lo hace.

### Conceptos clave

Monopolio natural

Ingreso marginal

Bienes públicos puros

Externalidades

Mercados incompletos

Bienes preferentes

Paternalismo

Libertarismo

### Preguntas y problemas

- Analice los fallos del mercado que podrían ser (o son) un argumento parcial para justificar cada uno de los programas mencionados a continuación:
  - El uso obligatorio de los cinturones de seguridad en los automóviles.
  - La normativa sobre la contaminación de los automóviles.
  - La defensa nacional.
  - El subsidio de paro.
  - La asistencia sanitaria para los ancianos.
  - La asistencia sanitaria para los indigentes.
  - El fondo de garantía de depósitos.
  - Las hipotecas con garantía del Estado.
  - La ley que exige a los acreedores revelar el verdadero tipo de interés que cobran por los préstamos.
  - El Instituto Nacional de Meteorología.
  - La renovación urbana.
  - La oficina de correos.
  - La prohibición del uso de narcóticos.
  - El control de los alquileres.
- 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?
  - Sostenimiento de los precios agrícolas.
  - Contingentes sobre las importaciones de carbón.
  - Medidas impositivas especiales al sector de la energía.
- 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.
4. Trace las curvas de coste medio y marginal de un monopolio natural. Trace las curvas de demanda y de ingreso marginal.
- a) Muestre el nivel de producción eficiente en el que el precio es igual al coste marginal. Explique por qué si la empresa cobrara un precio igual al coste marginal, experimentaría pérdidas. Muestre gráficamente la subvención necesaria.
  - b) Muestre el nivel de producción monopolístico, en el cual el ingreso marginal es igual al coste marginal. Explique por qué este nivel es menor que el nivel de producción eficiente.
  - c) Muestre el nivel de producción de un monopolio del Estado al que se le dio instrucciones de que se limitara a no tener pérdidas. ¿Qué diferencia hay entre este nivel de producción y el nivel eficiente y el nivel de producción de un monopolio privado? Muéstrela gráficamente.