

Por Ramón Díaz

En el último artículo pudo apreciarse que una economía de mercados en estado puro —es decir, una economía en la cual todos los bienes y servicios se proveyen a través del mercado, siendo ellos en cada caso demandados por el receptor de la utilidad respectiva, directa en el caso de los bienes y servicios de consumo, indirecta en los demás casos— no sería un sistema conducente a promover el óptimo social. En efecto, algunos mercados adolecen de fallas, en el sentido de que su operación irrestricta incurre en asignaciones de recursos que no alcanzan a las socialmente óptimas, o en los casos opuestos exceden de ellas. El nombre genérico de esas fallas es de **externalidades**, clasificables en **beneficios externos**, cuando la utilidad de un consumo determinado (v.gr. educación elemental y media) desborda en parte hacia la comunidad, titular por ende de una demanda que no puede hacerse valer en el mercado, lo que conduce a una **subasignación** de recursos; y en **costos externos**, configurados cuando un consumo (v.gr. bebidas de alta graduación alcohólica) genera desutilidades que, análogamente, desbordan hacia la comunidad, conduciendo a una **sobreasignación** de recursos, en cuanto a la apreciación privada de los beneficios netos que el bien respectivo genera excede de la estimación social en el monto de la desutilidad que se vuelca hacia los vecinos.

La percepción de la insuficiencia del sistema de mercados en estado puro nos descubre una perspectiva desde la cual el sector público se divisa como un aditamento a aquel sistema, requerido en virtud de aquellas fallas.

La inhabilidad del mercado para dar cabida a ciertas demandas, cuando su titular es colectivo, y para evaluar ciertos costos, cuando el productor individual no es quien debe soportarlos, justifica que la comunidad se organice para hacer valer sus demandas específicamente grupales, y su evaluación específica de costos.

Una semana atrás nos ubicamos, dentro de esa perspectiva, en una posición muy lateral. Apenas ella nos dejaba ver aquellos casos en que el mercado falla marginalmente, produciendo un poco más, o un poco menos, del nivel socialmente óptimo. Hoy vamos a colocarnos en un lugar central de aquella perspectiva, desde el que podremos reservar un sector de la órbita general de los bienes, respecto de los cuales la insuficiencia del mercado es máxima: el sector de los bienes públicos.

El orden seguido hasta ahora por la exposición tal vez parezca anómalo. Ciertamente pudo optarse por empezar mostrando el caso típico de intervención del gobierno en la economía, aquel sector de actividad que es consustancial con el Estado, lo que tradicionalmente se conocía como sus **finances esenciales**. Nosotros preferimos ubicarnos inicialmente en un ángulo de observación que enfatiza la unidad del tema de la actividad económica, en función de su orientación hacia la satisfacción de las necesidades humanas. En una economía libre, la regla es que las necesidades se subvienen a través del mercado. Allí donde éste falla, hacemos intervenir un artefacto social que tiene por fin complementario. El énfasis hasta ahora estuvo en

El sector público (XVII)

Los bienes públicos

que, con el mercado y con el artefacto que llamamos gobierno, o sector público, la comunidad hace esencialmente lo mismo. Recién una vez precisado ese concepto, nos moveremos hacia el sector en que la especificidad del gobierno alcanza su máxima expresión.

Bienes privados y bienes públicos

Todos sabemos que la economía tiene por territorio natural el reino de la escasez. Es condición general del hombre no lograr satisfacción de todas sus necesidades hasta la saciedad, por más que los individuos y las sociedades difieran entre sí en cuanto al grado que pueden hacerlo. Una consecuencia de la escasez es que las sociedades humanas se encuentran en la permanente necesidad de elegir. Más alimentos implica menos recursos disponibles para producir todo lo demás. Más inversión implica menos consumo. Más cañones implica menos mantequilla.

Una consecuencia menos general de la escasez es que, aparte de producir, y por lo tanto de elegir, entre infinitas posibilidades, el conjunto de bienes que fluirá hacia el consumo y la inversión, es preciso asignar los bienes a los distintos titulares de necesidades. Con la mantequilla que yo unto mi pan mi vecino no puede untar el suyo. Para quién sean los frutos del trabajo es una de las preguntas que toda sociedad debe responder, junto con las preguntas sobre **qué bienes** sean los elegidos para producirse, y **cómo**, también frente a infinitas posibilidades, se combinen los recursos para hacerlo. Existe, sin embargo, una categoría de bienes respecto de los cuales la primera pregunta no se plantea. Una vez producido un cierto flujo de servicios de defensa nacional, éstos son consumidos por la sociedad como un todo. La mantequilla hay que repartirla, pero los cañones no requieren una operación similar.

Esta afirmación no presupone la de que todos los individuos que componen la sociedad deriven grados iguales, ni semejantes, de utilidad a partir del consumo de un flujo determinado de servicios de defensa (ni de ningún otro bien público). En modo alguno. La comunidad estará seguramente integrada por algunos individuos para los cuales la utilidad derivable de tal consumo sería nula. Decimos, en tal caso, que no demandan servicios de defensa. Pero de todos modos, los consumen, en el sentido de que el destinatario de tales servicios es indivisiblemente la comunidad.

Esta característica distingue a los **bienes públicos** de los **bienes privados**. La definición de bienes públicos en uso generalizado entre los economistas hoy en día, sin embargo, omite referirse a la sociedad como un todo y, por razones que veremos, prefiere expresar básicamente la misma idea a partir de una característica de los bienes públicos en relación con los individuos: el carácter **no excluyente** de su consumo.

Pero no demoremos más las dos definiciones. Comencemos

por la de bienes privados, que es de lejos el conjunto más numeroso.

Un bien privado es un bien que, al ser consumido por un individuo, ya no puede ser consumido por los demás.

Un bien público, por su parte, es un bien cuyo consumo por un individuo no excluye su consumo simultáneo por los demás.

La utilidad de este par de definiciones podrá apreciarse al analizar el mercado por un bien público. Comencemos con un bien privado, sin embargo, a fin de procurarnos términos de referencia.

Usaremos con tal fin la Figura 1. Supongamos que DI es la curva de demanda de un bien privado típico, perteneciente a un agente representativo; es decir un agente al que la demanda colectiva del mercado pueda conocerse por simple multiplicación de la individual.

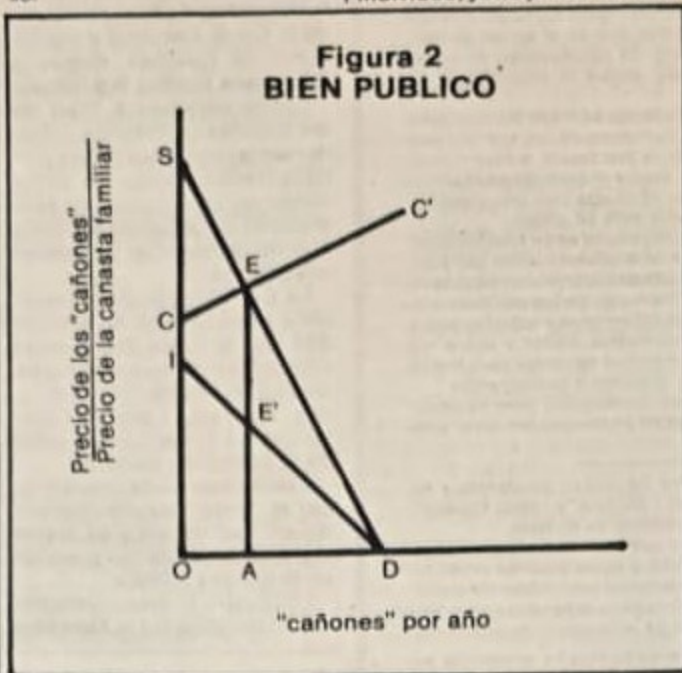
A los fines que nos interesan, una comunidad de dos es igual que una de un millón, y a la vez mucho más fácil de diagramar. Imaginemos una tal comunidad, en la cual la demanda del mercado en la Figura 1 estaría representada por la línea DS. Esta ha sido trazada de modo tal que la cantidad del bien privado transada en el mercado a cada precio posible es el doble de la que habría resultado de la curva DI. Por

ejemplo, al precio OG se venden en el mercado OA kilos de mantequilla al año. De ellos cada uno de los dos individuos que componen la sociedad consume la mitad, o sea OB kilos al año (OB = BA).

La Figura 2 parte de una curva de demanda individual ID idéntica a la curva DI de la Figura 1. Sin embargo, cuando sustituimos la perspectiva individual por la colectiva, ya no obtenemos la curva de demanda social multiplicando por dos la cantidad prevaleciente a cada precio. Ello carecería de sentido ya que en cualquier caso cada individuo consumiría todo el bien público que se produjera, y por lo tanto cada uno la misma cantidad.

Lo que nos preguntamos en relación con el mercado de un bien privado, en el caso general, es: ¿qué cantidad Q va a producirse para satisfacer simultáneamente las demandas  $q_1, q_2, \dots, q_n$  de los n individuos que componen la sociedad? En cambio, con el bien público, la interrogante es: ¿qué precio P están dispuestos a pagar los integrantes de la sociedad en conjunto por cada unidad de una cantidad del bien que será consumida, en su totalidad y simultáneamente, por cada uno de ellos? Nótese que, así como la cantidad Q del bien privado que consumía el mercado era la suma

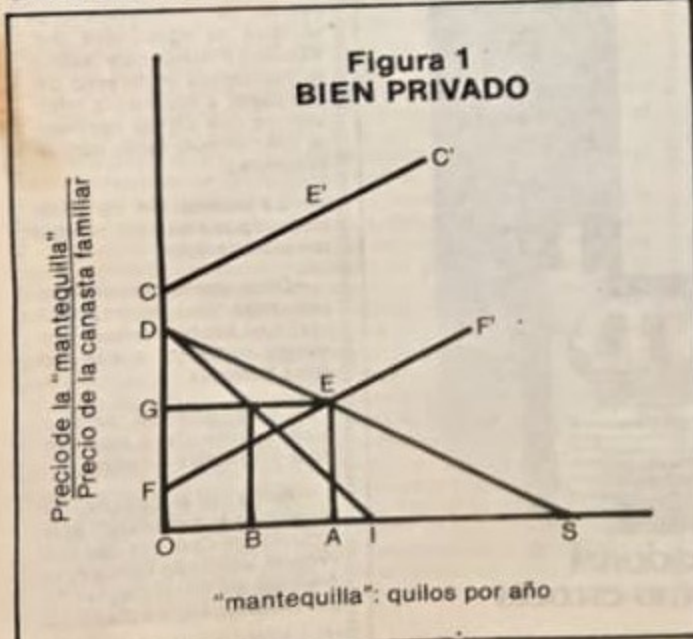
(pasa a pág. 18)



**El futuro que viene, ya está aquí... con CITIBANK, "LA BANCA ELECTRONICA"**

El éxito depende de la velocidad de información. Nuestro sistema está integrado a una de las más grandes redes internacionales de comunicaciones para que Ud. al instante pueda conectarse con el mundo de los negocios.

"Viaje al futuro con la Banca Electrónica del Citibank".



- CASA CENTRAL: Cerrito esq. Misiones.
- Agencias:
- CENTRO: Av. 18 de Julio esq. Paraguay.
- UNIVERSIDAD: Av. 18 de Julio esq. T. Narvaja.
- POCITOS: Av. Brasil 2570 casi Brito del Pino.
- UNION: Av. 8 de Octubre esq. C. Miró.
- CARRASCO: Av. Arocena 1594 casi G. Otero.
- EL GAUCHO: Av. 18 de Julio 1476.

**CITIBANK**  
CONFIANZA MUNDIAL  
A SU DISPOSICION

## Los bienes públicos (viene de pág. 3)

de las cantidades  $q_1, q_2, \dots, q_n$  consumidas por los  $n$  individuos, el precio  $P$  del bien público es la suma de los precios  $p_1, p_2, p_n$  que los  $n$  integrantes de la sociedad están dispuestos a pagar por el mismo consumo, común a todos.

En términos del diagrama, la diferencia conceptual se traduce en la curva  $SD$  (Figura 2), que viene a representar una suma vertical (en la dirección del precio) de las dos curvas individuales (e idénticas por hipótesis)  $ID$ ; mientras que en la Figura 1 obteníamos la curva social mediante una suma

horizontal (en la dirección de la cantidad).

Regresemos un momento a la Figura 1, y supongamos ahora que la oferta que enfrentan en conjunto los consumidores del bien privado "mantequilla" es representable por la línea  $CC'$  (en lugar de  $FF'$ ), la curva de oferta si suponemos que el equilibrio se configura en el punto  $E$ . Siendo  $CC'$  la curva de oferta pertinente, el diagrama nos dice que el mercado comparará cero unidades de este bien. En efecto ninguno de los consumidores está dispues-

to a pagar un precio mayor que  $OD$  siquiera por una unidad, y los productores por su parte no están dispuestos a ofrecer ninguna cantidad por un precio menor que  $OC$ . Obsérvese que cero es el óptimo social en este caso, en que presumimos ausencia de externalidades (bien privado típico). Si se subsidiara el consumo de "mantequilla" en modo de desplazar la curva de oferta hasta  $FF'$  el costo marginal de cada unidad producida superaría su beneficio marginal, y se generaría un costo social que los lectores de los tres últimos artículos no tendrán dificultad en reconocer como representable por el polígono  $CDEE'$  (no

enteramente acotado).

En el caso del bien público (Figura 2), a partir de curvas individuales idénticas a las del ejemplo anterior, arribamos a la curva de demanda social  $SD$ , que nos muestra un equilibrio en  $E$ , donde se produce y consume, por cada uno de los agentes y por la sociedad en conjunto, la cantidad  $OA$ .

Sin embargo, el equilibrio no se opera a través de los mecanismos del mercado. Este no tiene manera de atender una demanda como ésta, en la cual la coordenada vertical  $AE$  del punto de equilibrio vendría a representar la suma de dinero que en conjunto los agentes estarían dispuestos a pagar por unidad de defensa nacional como contrapartida por una cantidad  $OA$  de dicho bien, no necesariamente la misma suma cada uno. Librado el mercado a sus propias fuerzas, la cantidad producida y consumida sería cero, y la comunidad sufriría una pérdida (costo social) representable por el triángulo  $SCE$  (la diferencia entre el beneficio y el costo totales de la cantidad  $OA$  no producida).

### ■ El gobierno como alternativa al mercado

En el caso del bien público la curva de oferta tiene el mismo sentido que tratándose del bien privado. La curva de demanda, en cambio, no es ya la representación gráfica del comportamiento de los agentes individuales. En lugar de ello—sólo nos informa sobre la evaluación de los beneficios derivables por los agentes del consumo de defensa nacional hecha por éstos mismos en conjunto. La curva de demanda de mantequilla podríamos inferirla del comportamiento de los individuos en el mercado (mediante su preferencia revelada). La curva de demanda del bien público nunca podría conocerse de ese modo. Los individuos librados a sus fuerzas aisladas sólo mostrarían pasividad en el mercado de cañones, igual que en el de mantequilla si la curva de oferta fuera  $CC'$ . Pero en el caso del bien público esa pasividad sería fruto del fracaso del mercado, no de la verdadera preferencia de los agentes. Estos en realidad desearían realizar un sacrificio económico en conjunto para obtener la cantidad  $OA$  de defensa. Sólo que el sistema del precio es ineficaz en este caso, y otro tanto ocurriría presumiblemente con cualquier método de contribución voluntaria. El único medio capaz de lograr un óptimo social requiere el ejercicio del poder coactivo del gobierno.

Para apreciarlo supongamos el caso de una comunidad de agri-

cultores, dedicada a sus labores en un territorio de configuración peninsular, unido por un istmo al continente. Esta comunidad sufre ataques de bandas depredadoras, que llegan del continente en forma recurrente. Sería ventajoso para el grupo contratar una fuerza defensiva que instalase un fuerte en el istmo, para cerrar el paso a las bandas. Si un agricultor celebrara el contrato por sí solo, sin embargo, todos los otros se beneficiarían sin sacrificio alguno (obtendrían lo que suele llamarse un **viaje gratis**). Si el agricultor más emprendedor solicitara contribuciones voluntarias a sus vecinos, es probable que buen número de ellos demostrara desinterés, declarando tal vez haber hecho ya una considerable inversión para fortificar su propio establecimiento, confiando cada uno en que en definitiva los demás fuesen los que "tiraran del carro", pudiendo él "viajar de arriba".

La solución eficiente consistiría en que la comunidad adoptase una constitución, en la que se otorgase a las autoridades electas el poder de interpretar el interés público (estimar la forma de la

curva de demanda) y proceder a gravar a los individuos con impuestos a fin de atender a la demanda por defensa colectiva.

La falla del mercado es en este caso en realidad muy semejante a la que apreciábamos hace una semana en el caso de la enseñanza media. Esta actividad la suponíamos caracterizada por una externalidad positiva. Sin intervención gubernamental, la asignación de recursos al sector sería inferior al óptimo social. En el caso del bien público, la situación es análoga sólo que más extrema. La externalidad positiva es más fuerte aún, con la consecuencia de que el bien público debe producirse y consumirse por completo sin participación del sistema de los precios.

Desde este punto de vista, el sector público se divisa, no ya como un dispositivo para ajustar al funcionamiento de los mercados de aquellos bienes y servicios que presentan externalidades, sino como un artefacto que **sustituye** al mercado como institución hábil para regular el flujo de producción y consumo de determinada clase de bienes, a los que llamamos **públicos**.

## El lenguaje de Escocia



Catto's es producido en todas partes en que se aprecia al verdadero whisky escocés

Representante y distribuidor para el Uruguay  
DOM Ltda. Paraguay 1388

# CITIBANK

95 %

TASA ANUAL EFECTIVA

DEPOSITO MINIMO:

NS 100.000

PLAZO: 181 DIAS