

por Ramón Díaz

El sector público (XVIII)

Cuestiones distributivas

La presente serie de artículos ha estado desarrollando la idea de que el gobierno, en las sociedades que adoptan la regla del mercado para asignar sus recursos, es un artefacto a que el grupo social recurre en relación a bienes y servicios cuyas características hacen que su producción y consumo a través del mercado dé por resultado costos sociales, o asignaciones subóptimas de recursos, o pérdidas de satisfacción respecto del nivel máximo que en tal sentido la sociedad puede alcanzar, todas formas de expresar aproximadamente lo mismo.

La característica general de esos bienes y servicios la nombramos con la palabra "externalidades". Decimos que un bien genera externalidades positivas cuando los beneficios que se derivan de su consumo no son apropiados enteramente por el agente que compra el bien o servicio en el mercado. Ello conduce a una subasignación de recursos a la producción del bien respectivo, ya que la demanda que el mercado satisface es parcial. En el caso de los bienes públicos, la externalidad positiva es extrema, y también lo es la inadecuación del mercado para proveerlos. La externalidad negativa se configura cuando los productores no soportan la totalidad de los costos que genera la producción de un bien. Ello conduce a una asignación de recursos a la actividad respectiva en exceso del costo social.

Este enfoque basta para explicar la intervención del gobierno en buen número de casos. Por ejemplo, los servicios de defensa nacional y los de justicia y orden público poseen nítido carácter de bienes públicos. Otro tanto ocurre con la defensa de la sociedad contra las enfermedades contagiosas, que da razón de una parte de la política llamada de "salud pública". Las externalidades positivas de ciertas etapas de la educación explican parte de la intervención gubernamental en ese campo. Los beneficios externos que se desprenden de la forestación explican su promoción legislativa. La regulación de los desagües industriales encuentra justificación en el concepto de costos externos. Otro tanto ocurre con la de las emanaciones de automotores, y con los impuestos diferenciales a ciertos consumos que pueden generar cargas para la sociedad (v. gr. bebidas de alta graduación alcohólica).

El artículo de hoy pretende ensanchar el concepto de fallas del mercado de manera tal que abarque las cuestiones relativas a la intervención del gobierno en el área distributiva. Ello nos haría dar un gran salto adelante en nuestra tentativa de lograr una teoría normativa

del sector público (o sea hacia decidir de manera científica qué debe hacer el gobierno).

Como paso previo, recordemos nuestro modelo básico, de dos bienes, alimentos y textiles, ninguno de los cuales presentaba externalidades. Nuestro análisis, que nos llevaba a la conclusión de que cualquier intervención gubernamental en tal caso daría por resultado un costo social neto, poseía un supuesto implícito: que cada uno de los agentes del modelo extrae utilidad exclusivamente de su propio consumo de los bienes que se producen. Si numeramos los agentes de 1 hasta n, lo que decimos es que el agente i-ésimo (siendo igual a 1, 2, etc. hasta n) es indiferente al consumo de alimentos y textiles del agente j-ésimo (siendo j un número cualquiera distinto de i). Si el agente i-ésimo disminuyese su propio consumo de ambos bienes y el agente j-ésimo mantuviese los suyos igual que antes, concluimos, conforme al supuesto ante dicho, que el primero estaría en peor situación que antes, y el segundo en situación igual.

Supongamos que el gobierno interviniera en ese caso, poniéndole un impuesto a la renta a los agentes que, como el j-ésimo, hubiesen mantenido su consumo constante, a fin de subsidiar a aquellos otros que, como el i-ésimo, lo hubiesen visto caer.

Para analizar este caso reduzcamos el número de productos a uno, alimentos (ya que la dualidad ha dejado de sernos útil) y supongamos en cambio que los agentes producen el tal bien empleando su propio trabajo (junto con recursos materiales de producción que no es necesario especificar). Cada hora de trabajo representa una pérdida igual de ocio, que es otro bien —aunque no un producto— por tanto generador de utilidad. La satisfacción total de cada agente depende de los niveles de su consumo de alimentos y ocio, y de nada más.

Volvemos a suponer que un subconjunto de los agentes —el grupo I— experimenta una pérdida, digamos, a raíz de un factor aleatorio, de su producción (y consumo) de alimentos. El gobierno interviene gravando la producción (y el consumo) de alimentos por parte del grupo j, o sea el resto de los agentes, y entregando el producido del impuesto (subsidiando) al grupo I. La pregunta que nos formulamos concierne los efectos sociales de esta intervención.

Obviamente, la medida mejo-

rará la posición de los destinatarios del subsidio y empeorará la posición de los contribuyentes. Esta transferencia es percibida como neutral respecto de la satisfacción global de la comunidad desde la óptica del modelo, ya que éste no posee ningún dispositivo que le permita efectuar comparaciones interpersonales de satisfacción o utilidad.

En cambio el impuesto genera un costo social, consistente en la pérdida de excedente del consumidor de los agentes que forman la comunidad, neta de costos, medible, en términos de ocio perdido, por la superficie del triángulo E'FE en la Figura 1, según explicación en la nota al pie de la misma. Por lo tanto la medida sólo surte costos sociales positivos, aparte de operar una transferencia neutral desde el punto de vista del bienestar.

La generosidad entra en escena

El impuesto inicial, en el sen-

tido de que cada agente deriva utilidad sólo de sus propios consumos de productos y ocio es sólo una simplificación. El haber confundido esa característica, puramente accidental e instrumental, de muchos modelos con afirmaciones sobre la naturaleza humana que habrían hecho ciertos economistas ha constituido el origen de muchos pronunciamientos erróneos sobre las doctrinas económicas.

De hecho, los modelos pueden dar perfectamente entrada a supuestos diferentes, como por ejemplo que la satisfacción experimentada por cada individuo dependa, no sólo de su propio consumo, como antes, sino también del consumo de sus vecinos, en tanto caiga dentro de su campo de percepción. Podemos suponer, por ejemplo, en nuestro mismo modelo básico, que los agentes encuentran penoso ver a sus vecinos consumir por debajo de ciertos niveles. Ante tal percepción, los individuos más afortunados derivarían cierta satisfacción efec-

tuando donaciones a sus vecinos en dificultades. Si la relación directa con los donatarios fuese en algún sentido menos que totalmente satisfactoria, los agentes desearían de transferir recursos podrían formar una "asociación de beneficencia" con tal finalidad.

Como es obvio, los agentes no pueden efectuar donaciones sin limitar sus propias posibilidades de consumir alimentos y ocio. Es preciso suponer que tales transferencias serían reguladas, junto con el propio consumo, por cada agente de modo de maximizar su utilidad global, que ahora sería función, asimismo del consumo ajeno. Con el supuesto de comportamiento egoísta, la optimización implicaría regular el trabajo de modo tal que el tiempo dedicado a producir alimentos y a descansar generará la misma utilidad marginal. Con el supuesto de móviles generosos preveríamos que el tiempo asignado al trabajo aumentaría, y el consumo de alimentos se contraería por debajo de la pro-

ducción, a fin de canalizar recursos hacia los vecinos necesitados, todo ello hasta que la utilidad marginal de las donaciones (consumo por los donatarios) se igualase con el propio consumo de los donantes.

Este arreglo podría denominarse provisión de beneficencia a través del mercado. Mientras lo ya dicho fuera todo, habría que concluir que la intervención del gobierno en este terreno sería una vez más indeseable. El mercado suministraría servicios de beneficencia hasta que beneficios y costos marginales se igualaran, es decir, a un nivel socialmente óptimo. Con referencia a la realidad que nos muestra la historia de Occidente, de profusa intervención gubernamental, habría que concluir que ella es en su totalidad injustificada, a la luz del interés público.

Nótese que, desde el punto de vista que hemos adoptado, no podría sostenerse que la ayuda de los más ricos a los más necesitados sería insuficiente, y que sería el consiguiente defecto el que el gobierno supliría, porque el gobierno, desde la perspectiva en que nos hemos situado, no es más que un medio para atender a las

(pasa a pág. 26)

**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".

CITIBANK
CONFIANZA MUNDIAL
A SU DISPOSICION

CASA CENTRAL: Carrilero esq. Misiones.

- Agencias:
- CENTRO: Av. 18 de Julio esq. Paraguay.
- UNIVERSIDAD: Av. 18 de Julio esq. T. Narvaiz.
- POCITOS: Av. Brasil 2570 casi Brito del Pino.
- UNION: Av. 8 de Octubre esq. C. Mer.
- CARRASCO: Av. Arcozona 1594 casi G. Otero.
- EL GAUCHO: Av. 18 de Julio 147E.

Figura 1
COSTO SOCIAL DEL IMPUESTO A LA RENTA



Sin impuesto, el costo marginal de producción alimentos está dado por CC', y los agentes producen OA unidades. Un impuesto a la renta distorsiona la opción entre alimentos (a través del trabajo) y ocio, ya que el ocio permanece exento, mientras la producción de alimentos resulta gravada. El precio relativo del ocio cae; es decir es percibido como menor por el productor, cuyo costo marginal de producir alimentos se desplaza consiguientemente a TT'. Al desplazarse al mismo tiempo el equilibrio de E a E', se genera un costo social medible por el área del triángulo E'FE.

Cuestiones distributivas

(viene de pág. 3)

preferencias de la población, y en modo alguno un medio de suplir sus deficiencias. En realidad no se capta qué cosa, en un régimen democrático, pudiese significar un gobierno que actuase con generosidad mayor que la de su cuerpo electoral.

Existe, sin embargo, un enfoque que permite encontrar un fundamento a la intervención del gobierno en materia distributiva dentro de la teoría de las fallas del mercado. Quizás algunos lectores encuentren sorprendente que el autor que por primera vez lo formuló con precisión fue Milton Friedman, para muchos el paradigma de los sostenedores del *laissez faire* en nuestro tiempo.

El problema con la provisión de servicios de solidaridad a través del mercado consiste en que un incremento del consumo de los vecinos en apuros reporta a los agentes la misma utilidad, sea que ellos mismos hayan sido los donantes, o que lo hayan sido otros. Las donaciones hechas por un agente A le ocasionan utilidad a él, como a sus destinatarios, pero también a B, C, ... etc., que desean ver aumentar el consumo de los grupos menos favorecidos.

Por lo tanto, se detecta en los servicios de beneficencia una externalidad positiva (beneficios externos), y por lo tanto una tendencia del mercado a

asignar a él menos recursos de los que configurarían el óptimo social. Así surge la propuesta de tratar tales servicios como **bien público**, proveyéndolos a través del proceso político, en lugar del mercado. Es decir, detraer recursos de la comunidad por medio de impuestos, y usarlos para satisfacer la demanda colectiva de beneficencia.

Friedman fundó según estos lineamientos su famosa propuesta de un **impuesto a la renta negativo**, que concentraría la totalidad de la actividad redistributiva del gobierno, constituyéndose a la vez en el medio de gravar a los más opulentos y a la vez de subsidiar a los más humildes. Hasta que introduzcamos el análisis de los impuestos no estaremos en condiciones de considerar esa idea. Pero desde ya notamos que ella, al concentrar la ayuda económica a los necesitados en una transferencia financiera, contrasta con los hechos de la mayoría de los países, donde lo que vemos en la materia son prestaciones en especie —atención médica "gratuita", escuelas "gratuitas", programas de alimentación, transporte subsidiado— y cosas por el estilo.

Cómo es que la teoría de las fallas del mercado podría adaptarse a tales casos suministrará nuestro próximo tema.