



EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS ECONOMÍAS MIXTAS Y LOS FUNDAMENTOS DEL ANÁLISIS NORMATIVO

José Sánchez Maldonado
J. Salvador Gómez Sala

En los últimos años se viene asistiendo a un continuo proceso de ataque a la intervención del Estado en los ámbitos económicos y sociales. Así, no es de sorprender que algunos titulares planteen el dilema de Estado del Malestar frente al Estado del Bienestar, la mayoría de las veces sin un conocimiento preciso de lo que significa este último, todo lo más llevados de la moda imperante en muchos círculos académicos y políticos. Ante este estado de cosas, consideramos conveniente plantear con claridad algunas consideraciones sobre el papel del estado en la economía desde la perspectiva del enfoque normativo, con la finalidad de tener una primera referencia científica en función de la cual se pueda valorar dicho papel. A este fin se dedican las páginas que siguen, donde después de esta breve introducción, abordamos la consideración económica del Estado individualista, continuamos con el estado no individualista para cerrar con algunas consideraciones en torno a la eficiencia y la equidad.

1. EL ESTADO INDIVIDUALISTA

Siguiendo la filosofía política dominante en el pensamiento occidental, se suele partir de una concepción liberal e individualista del Estado inspirada en la teoría del contrato social de Hobbes, Locke, Rousseau y Kant. En esta concepción contractual, el individuo es anterior a la sociedad y el Estado es una institución creada por un acuerdo o contrato de los individuos. El objeto de este contrato es delimitar los derechos y deberes individuales, incluyendo los derechos de propiedad, para poner fin a la anarquía y violencia que caracterizarían a una situación presocial, y permitir a los individuos alcanzar mejor sus intereses particulares. La legitimidad del Estado deriva entonces del libre consentimiento de los gobernados, y no existe un "interés de la sociedad" o un "interés público". Tan sólo existen intereses individuales, y éstos deben ser la guía de la actuación pública. En esencia, el Estado es un mecanismo de actuación colectiva creado por los individuos para apoyar sus intereses particulares y debe limitarse a proveer lo que los individuos quieren que provea.

Existe un amplio consenso sobre que esta concepción individualista implica que el Estado debe garantizar el respeto a los derechos individuales, básicamente los relacionados con la vida, la libertad y la propiedad, y, consecuentemente, proteger a los individuos contra la intimidación, el engaño, el fraude y la violencia, característicos todos ellos de la situación presocial. Al Estado protector de los derechos individuales se le denomina Estado mínimo, y su ámbito de actuación incluiría funciones como la justicia y la seguridad interior y exterior.



Más allá de este Estado mínimo existen diferencias notables en la tradición individualista acerca del papel adecuado del Estado. Los libertarios, como Nozick (1974), consideran que cualquier extensión del Estado mínimo atentaría contra los derechos individuales, y no es éticamente aceptable. En el otro extremo, otros filósofos morales, como Rawls (1971), consideran que si el contrato social se "redactara" en una situación inicial apropiada, que él denomina la "posición original", el Estado estaría legitimado por el libre consentimiento de los individuos para realizar cualquier actuación que redundara en aumentos del bienestar del individuo peor situado de la sociedad.

Con todo, el punto de vista más aceptado por los hacendistas es que la concepción individualista legitima al Estado para acometer todas aquellas acciones que redunden en asignaciones Pareto-superiores al status quo, es decir, asignaciones en las que algún individuo está mejor, según su propio criterio, y nadie está peor. El supuesto implícito es que estas acciones, al lograr que todos los individuos aumenten su bienestar, concitarán una aprobación unánime [Buchanan y Tullock (1962)].

1.1. El individualismo y el principio de soberanía del consumidor

La concepción individualista del Estado se halla ligada con el principio de soberanía del consumidor que subyace a la justificación del libre mercado. Este principio postula que los individuos son los mejores jueces de su propio bienestar y que saben cómo alcanzar sus objetivos. El mejor mecanismo de asignación es, entonces, el que permite a los individuos buscar ese interés individual de la forma más efectiva. O, dicho de otra manera, aquél que agota todas las posibilidades de transformar los recursos existentes en la economía en bienestar para algún individuo.

Las características definitorias del libre mercado son precisamente dejar actuar a los individuos en búsqueda de su propio interés, y agotar todas las posibilidades de aumentos del bienestar individual.

La primera de estas propiedades se deriva del hecho de que en el libre mercado quienes toman las decisiones son los individuos. La segunda, en su versión moderna, está constituida por el denominado primer teorema de la Economía del Bienestar.

Dados diversos supuestos, en particular, si los consumidores y los productores toman los precios como parámetros y actúan de forma perfectamente competitiva, si existen mercados para todos los bienes y servicios, y si existe información perfecta, el teorema afirma que si existe un equilibrio competitivo, entonces es óptimo en el sentido de Pareto. Dicho con otras palabras, no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que alguien mejore sin que nadie empeore, de suerte que no existen asignaciones Pareto-superiores.

Por tanto, este primer teorema de la Economía el Bienestar establece que, bajo ciertas condiciones, el libre mercado agota todas las posibilidades de aumentos en el bienestar de los individuos a partir de los recursos existentes. Por así decirlo, el libre mercado no "despilfarra" recursos, y no es sino la formalización de la idea ya avanzada por A. Smith de que del comportamiento de un grupo de individuos egoístas que buscan su propio interés, resulta, como si fueran guiados por una "mano invisible", un resultado óptimo desde el punto de vista colectivo.



1.2. Las implicaciones del Estado individualista: la intervención pública

Bajo la concepción individualista, el Estado sólo podría intervenir cuando pudiera lograr asignaciones Pareto-superiores. Por otro lado, como hemos visto, si se cumplen ciertas condiciones, el teorema reseñado anteriormente conlleva que no existen asignaciones Pareto-superiores al equilibrio resultante del libre mercado. De esta manera, si el mercado funciona correctamente, el sector público no debe intervenir en la asignación de recursos de la economía, y debe ceñirse a las pautas sugeridas por la concepción del Estado mínimo.

Existe una base para la intervención pública tan sólo cuando, por incumplirse algunas de las condiciones del teorema, el libre mercado deviene incapaz de producir asignaciones eficientes. En esencia, por tanto, el sector público no constituye una alternativa al mercado, sino un mero complemento del mismo. Sólo podrá intervenir allí donde el mercado "fracase" como mecanismo de asignación eficiente, y, en estos casos, deberá actuar como lo hubiera hecho el mercado de haber operado correctamente.

Al mismo tiempo, la aceptación del libre mercado inherente al individualismo implica que el Estado sólo puede utilizar aquellos instrumentos de intervención que sean consistentes con esta estructura de asignación de los recursos, y proscribire las prácticas paternalistas. De esta manera, el Estado no podrá obligar a los individuos a trabajar más horas de las que ellos mismos desean, o forzarles a consumir vectores concretos de consumo. En general, el Estado sólo podrá influir sobre las decisiones individuales vía alteración de los precios.

1.3. Los fracasos del mercado

La Economía del Bienestar y el juicio de valor paretiano constituyen un punto de partida para delinear una serie de situaciones en las que el mero comportamiento descentralizado de los agentes no conduce a una situación eficiente, y sugieren la posibilidad de una intervención correctora pública. Estas situaciones son conocidas como "fracasos del mercado" a partir de la afortunada expresión acuñada por Bator (1958). Una tipología de estos fracasos o fallos del mercado incluiría los apartados que se discuten a continuación.

1) Mercados no competitivos. Resulta claro que el punto de partida de cualquier enfoque normativo lo constituye la existencia de mercados competitivos y la garantía de su funcionamiento. Sin ese requisito no se conseguirá una competencia viable en los distintos mercados, y, por lo mismo, el fracaso del mercado consistirá en este caso en su inexistencia. Para la consecución de una situación Pareto-eficiente es necesario que se den las condiciones de competencia perfecta, y es el Estado el que debe regular el funcionamiento de los mercados y asegurar la libre competencia.

Bajo este apartado pueden colocarse las actuaciones encaminadas a asegurar el cumplimiento de los contratos, el libre acceso a diversos tipos de información sobre bienes y servicios, la prohibición de prácticas comerciales ilícitas y la legislación antimonopolio. En general, estas actividades de regulación y sanción estatal tienen como misión asegurar el funcionamiento abierto de los mercados y la existencia de competencia.



2) Bienes públicos. Los bienes públicos o colectivos son, en su versión pura, aquéllos que pueden ser consumidos de forma simultánea por todos los individuos. Es decir, dada una cantidad del bien, el coste marginal implicado por el hecho de que lo consuma un individuo adicional es nulo. Por su parte, la provisión por el mercado de un bien se basa en la exclusión de su consumo a quien no pague por él. En algunos casos, como por ejemplo la señalización vial, la exclusión puede ser técnicamente imposible, y el mercado será incapaz de proveer ese bien. En otros, como es el caso con la investigación, la exclusión, si bien es posible en función de la tecnología disponible, resulta ineficiente porque implica renunciar a incrementos en el bienestar, en particular de quienes son excluidos del consumo, a coste cero en términos de recursos.

La existencia de bienes públicos abre la posibilidad de que el sector público provea el nivel eficiente de gasto, y se generen asignaciones Pareto-superiores a las resultantes del comportamiento descentralizado de los agentes. En buena medida, el análisis de los bienes públicos constituye el núcleo esencial de la teoría normativa del gasto público.

3) Externalidades. Los efectos externos o externalidades aparecen cuando las decisiones productivas o consuntivas de un agente afectan a los conjuntos de producción o de consumo de otros agentes por vías ajenas al mercado. Es precisamente esta característica de influencia a través de mecanismos diferentes al mercado la que diferencia las llamadas externalidades "pecuniarias", consecuencia de las repercusiones de la propia interacción de los individuos en el mercado, de las denominadas externalidades "tecnológicas", aunque este último adjetivo sea probablemente poco afortunado.

El ejemplo quizá más claro de externalidad negativa es el proporcionado por la contaminación, mientras que su contrapartida positiva puede venir dada por las campañas de vacunación contra enfermedades contagiosas. Los efectos externos pueden impedir que la asignación de recursos resultante del mercado sea eficiente porque el agente causante de la misma no toma en consideración los costes (beneficios) "externos" a la hora de determinar su nivel de actividad, y es de esperar que esto se manifieste en niveles ineficientemente grandes (pequeños) de ésta.

4) Rendimientos crecientes a escala. Este tipo de situaciones se generan por la no convexidad de las tecnologías productivas, y por consiguiente dan lugar a que el conjunto de posibilidades de producción no sea convexo. Estas no convexidades limitan la entrada de empresas al mercado, creando una situación en la que su estructura será monopolística en vez de competitiva. Los precios, por tanto, no se igualarán con el coste marginal de producción y el resultado será ineficiente por defecto.

Ante esta situación, el sector público puede intervenir bien regulando los precios de las actividades monopolísticas, o, incluso, acometiendo por sí mismo las tareas de producción. En este último caso, se estaría justificando la existencia de la empresa pública en la actividad en cuestión.

5) Mercados incompletos. Esta situación surge cuando existe algún bien privado que carece de oferta a pesar de que los individuos están dispuestos a pagar por él por encima de su coste de provisión. Como consecuencia, se ven forzados a consumir una



cantidad nula del bien a pesar de que desearían consumir una cantidad positiva, y el resultado es una asignación ineficiente. De hecho, los efectos externos pueden considerarse como un caso de mercados incompletos, al no haber uno de ellos específicamente dedicado a los intercambios del efecto externo [Coase (1960)].

Existen diversos campos donde los mercados son incompletos. Los más importantes son los mercados de seguros y de préstamos. Así, los individuos, incluso si lo desean y están dispuestos a pagar por ello, no pueden comprar seguros privados contra diversas contingencias, siendo un ejemplo la de quedarse desempleado. En el caso de los créditos tampoco pueden tomar prestado cuando están estudiando ofrecer como garantía el capital humano que están acumulando. Estos dos ejemplos justificarían la creación de un seguro de desempleo público o, en el caso en que la enseñanza no sea totalmente gratuita, la concesión de préstamos a los estudiantes para realizar sus estudios. En general, los mercados incompletos pueden justificar otras actividades como las prestaciones sanitarias, las garantías de precios mínimos, etc.

6) Información imperfecta. Uno de los supuestos que subyace al primer teorema de la economía del bienestar es que la información relevante se halla plenamente disponible a coste nulo. Sin embargo, adquirir información es costoso y, a veces, incluso si se está dispuesto a soportar el coste, puede resultar imposible obtenerla. Determinar el coste verdadero de un crédito, la calidad de un producto o los riesgos que comporta para la salud su consumo, constituyen ejemplos de ello. Cuando la información es imperfecta, los agentes económicos deberán utilizar parte de sus recursos para comprarla o asumir los riesgos de una información imperfecta. En cualquiera de los casos, el resultado será una pérdida de bienestar en relación a una situación de información perfecta. En realidad, puede argumentarse que la información tiene características de bien público, por lo que es de esperar que la cantidad suministrada privadamente sea ineficientemente baja. Las situaciones asociadas al "riesgo moral" y la "selección adversa" caen también en este apartado.

El sector público puede mejorar la situación obligando a los vendedores a revelar toda la información necesaria a los compradores. De esta forma se reducirán los costes globales de adquirir información, y se reducirá la incertidumbre. La obligación de explicitar la composición y características de los productos, la regulación de la información en los mercados financieros, o el establecimiento de garantías obligatorias son algunas de las intervenciones públicas más habituales dirigidas a mejorar la información.

1.4. El Estado individualista y la fiscalidad

Cuando la intervención pública conlleva la realización de gastos, la concepción individualista del Estado delimita el conjunto de sistemas fiscales admisibles, y aporta criterios para valorar sistemas fiscales alternativos.

En el contexto del Estado mínimo, los únicos impuestos admisibles serían los que replicaran el funcionamiento del mercado. De esta forma, los impuestos basados en el principio del beneficio serían preferibles a otros impuestos. Los impuestos sobre el consumo, la renta o la riqueza serían especialmente indeseables porque, en una interpretación extrema como la de Nozick, al obligar a los individuos a renunciar a parte de los frutos de su trabajo en beneficio de otros, serían equiparables a la esclavitud.



Además, estos impuestos serían radicalmente discriminatorios en la medida en que sólo serían soportados por quienes tienen preferencias por bienes producidos en el mercado frente a los bienes libres. En palabras de Nozick (1974), "¿por qué a quien prefiere ver una película (y tiene que ganar el dinero para pagar la entrada) se le debe poder exigir ayudar a los necesitados, en tanto no se le puede exigir a quien prefiere mirar las puestas de sol (y por tanto no necesita dinero extra)?".

Cuando, más allá del Estado mínimo, se acepta que el individualismo legitima cualquier intervención que redunde en un cambio Pareto-superior, el conjunto de impuestos admisibles se amplía, y, dado un nivel de gasto, un impuesto será mejor que otro si conduce a una asignación Pareto-superior. Los mejores impuestos serán entonces aquellos que permitan alcanzar asignaciones Pareto-óptimas. Los impuestos caracterizados por esta propiedad serían "neutrales", en el sentido de que no interfieren en los procesos individuales de optimización. Esto es, no inducen a los individuos a modificar su comportamiento para así pagar menos impuestos. La única forma de que esto sea así es desligar los pagos fiscales del comportamiento individual en el mercado, estableciendo lo que se denomina impuestos de suma fija o a tanto alzado. Los impuestos de capitación, en los que cada individuo paga una parte equiproporcional del gasto, o los basados en la habilidad o la inteligencia, si estas características fueran observables, proporcionan ejemplos de impuestos suma fija o global.

No obstante, los impuestos a tanto alzado aplicables en la práctica entran en conflicto con las nociones de equidad generalmente aceptadas, lo que hace que deba excluirse esta forma de imposición. Al haber de utilizar impuestos no neutrales, y, por tanto, distorsionantes de las elecciones individuales, existirá un coste para los individuos por encima del derivado del propio pago del impuesto. La medición de este coste, es decir, la pérdida de eficiencia debida a la no neutralidad de la imposición, ha dado lugar a la teoría del exceso de gravamen. La teoría de la imposición óptima analiza las cuestiones relacionadas con el diseño de las estructuras impositivas que minimizan este exceso de gravamen.

1.5. Eficiencia y mejoras Pareto-potenciales

Como base normativa para juzgar las asignaciones de recursos, el criterio de Pareto resulta sumamente exigente. En efecto, en la práctica, la mayor parte de las intervenciones públicas entrañan una mejora para algunos individuos y un empeoramiento para otros, lo que hace que no pueden ser juzgadas mediante aquel criterio. Para valorar las ganancias en eficiencia de estas intervenciones se puede introducir un concepto más débil, el de mejora potencialmente Pareto-superior.

Una intervención pública resulta en una mejora paretiana potencial si la suma global de ganancias y pérdidas individuales, medidas según los correspondientes equivalentes en términos de renta, es positiva. Si una intervención pública da lugar a una mejora potencial, los individuos que ganan podrían compensar mediante transferencias de renta a los que pierden, y todavía quedaría un margen de ganancia global. De esta forma, una mejora potencial combinada con un sistema de transferencias compensatorias adecuado produciría una asignación estrictamente Pareto-superior. El problema es que, en general, no hay nada que obligue a los ganadores a realizar estas transferencias a los perdedores, con lo que una mejora potencial puede no acabar traduciéndose en un cambio Pareto-superior.



Este concepto de mejora potencial es ampliamente utilizado en Hacienda Pública como baremo para medir si una actuación pública es eficiente o no. En la práctica, constituye la base del denominado Análisis Coste-Beneficio, el conjunto de técnicas de medición de las ganancias y pérdidas individuales como resultado de la intervención pública. Cuando el saldo neto de las ganancias y pérdidas computadas de un proyecto es positivo, el proyecto se considera beneficioso para la economía.

1.6. Diseño de la política y segunda preferencia

El diseño de la intervención pública de forma que se consiga una asignación eficiente en el sentido de Pareto requiere, en general, de la disponibilidad de toda la información pertinente acerca de los conjuntos de consumo (producción) de las economías domésticas (empresas), así como de la posibilidad de arbitrar impuestos de suma fija. Bajo estas condiciones, el conjunto de oportunidad relevante a efectos de la política pública no incorpora restricciones adicionales a las físicas y tecnológicas, y el análisis se denomina de primera preferencia (first best).

Sin embargo, éste no es el caso en la mayoría de las situaciones relevantes. En efecto, con carácter general, el sector público carece de información suficiente acerca de las preferencias de los individuos o de las tecnologías de las empresas, y no puede utilizar impuestos de suma fija porque, como se observó más arriba, entran en conflicto con las consideraciones de equidad. Cuando, en el diseño de su política, el sector público carece de los instrumentos y/o la información necesarios para alcanzar asignaciones Pareto-óptimas, el conjunto de oportunidad incorpora restricciones adicionales a las que caracterizan un entorno de primera preferencia, y se dice que el análisis es de segunda preferencia (second best).

Bajo estas nuevas condiciones, la justificación para la intervención pública no desaparece, si bien es de esperar que la forma a adoptar por ésta sea completamente diferente. Después de todo, y aunque no puedan obtenerse situaciones óptimas en el sentido de Pareto, sí resulta concebible que puedan alcanzarse situaciones Pareto-superiores al equilibrio competitivo sin intervención pública, estricta o potencialmente. Con todo, las conclusiones pueden alterarse considerablemente, y ésta es probablemente la característica crucial del análisis de segunda preferencia, que deviene extremadamente más difícil en relación al de primera preferencia. En última instancia, el diseño de la política en un mundo de segunda preferencia es un problema de suboptimización, que añade restricciones adicionales a las usuales físicas y tecnológicas. Este carácter adicional de las restricciones es el que hace que las conclusiones sean, en general, diferentes respecto al caso en que no existen tales restricciones o son no vinculantes [Lipsey y Lancaster 1956].

2. EL ESTADO NO INDIVIDUALISTA

El enfoque contractual sólo legitima las intervenciones públicas cuyo objetivo es la corrección de los fracasos del mercado en la consecución de una asignación eficiente de los recursos productivos. En la práctica, sin embargo, constituye una guía insuficiente para la actuación pública si no se complementa con un criterio de justicia



distributiva. Igualmente, en ocasiones se afirma que existen bienes cuyo mérito o demérito justifica una intromisión en las preferencias individuales.

2.1. Consideraciones redistributivas

La justificación de la intervención pública sobre la base de los fracasos del mercado sugiere la existencia de ganancias potenciales no materializadas en el equilibrio competitivo que constituye el punto de partida. Sin embargo, nada dice respecto a la elección que deba hacerse respecto a la distribución entre los individuos de esas ganancias una vez cosechadas. Por su parte, el primer teorema de la Economía del Bienestar asegura que, al menos bajo ciertas condiciones ideales, la asignación de recursos resultante del mecanismo de mercado será Pareto-eficiente, y no podrá mejorarse la situación de un individuo sino al coste de empeorar la de otro u otros. Empero, la distribución del bienestar resultante en esa situación puede no ser juzgada como "justa", y el intento de corregir esa distribución en cierta dirección deseada constituye una justificación de la intervención del sector público.

En cuanto al primer argumento, cuando existe un fracaso del mercado, existirán en general diversas asignaciones Pareto-superiores al equilibrio competitivo ineficiente resultante, y cada una de estas asignaciones corresponderá a una distribución diferente entre los individuos de las ganancias de eliminar dicho fracaso. En consecuencia, cuando el sector público genera una de estas asignaciones Pareto-superiores a la situación de partida, está implícitamente introduciendo una concepción de justicia distributiva. Y si no desea aplicar ninguna concepción de equidad, simplemente se verá imposibilitado para escoger dentro del conjunto de medidas que conducen a asignaciones Pareto-superiores.

En lo referido al segundo, e incluso cuando el equilibrio competitivo es Pareto-eficiente, la asignación resultante puede ser considerada éticamente inaceptable, incluso en ausencia de elaborados juicios de valor. Así, por ejemplo, nada impide que la eficiencia paretiana coexista con situaciones en las que una parte de la población queda por debajo del mínimo de subsistencia, con la esclavitud, o, como señala Hammond (1990), con una dictadura en la que el dictador de turno se queda con toda la producción por encima del mínimo de subsistencia necesario para que sobrevivan los individuos que le interesan. En estos casos, y en otros menos extremos, generalmente se acepta que el sector público está legitimado para alterar la asignación de recursos resultante del comportamiento descentralizado de los individuos en el mercado, con el fin de lograr que la distribución de bienestar se ajuste a los principios de justicia distributiva generalmente aceptados.

Diversos analistas han tratado de legitimar estas intervenciones redistributivas en el mismo marco conceptual del Estado contractual en el que se analizan las intervenciones correctoras de los fracasos del mercado. Como ya se ha señalado, Rawls (1971) considera que si el contrato social se redactara en una situación adecuada, tras el "velo de la ignorancia", el diseño de las políticas públicas entrañaría el "mayor beneficio esperado del individuo peor situado" de la sociedad. Buchanan (1975.b), sin recurrir al artificio del velo de la ignorancia, considera la redistribución como el "precio" que estarían dispuestos a pagar los individuos ricos a los pobres para que estos renunciaran al uso de la violencia característico de la situación de anarquía hobbesiana, y se avinieran a firmar el contrato social.



En una línea diferente, y sobre bases netamente individualistas, Hochman y Rodgers (1969) relajan el supuesto habitual de que el bienestar depende exclusivamente del propio vector de consumo, introduciendo motivaciones altruistas en el comportamiento individual. Estas se modelizan introduciendo en la función de preferencias el bienestar o el consumo de algunos bienes por parte de otros individuos. En este contexto, la redistribución puede constituir una política Pareto-superior, en tanto en cuanto pueden beneficiar tanto al donante como al receptor. De hecho, las políticas redistributivas se convierten en un bien público, porque los individuos ricos, si bien están dispuestos a realizar transferencias a los pobres, preferirán actuar como "polizones", y que estas transferencias sean costeadas por los demás. De esta forma, el resultado del comportamiento descentralizado será un nivel demasiado bajo de donaciones de ricos a pobres y, por ende, una asignación ineficiente.

A pesar de estos intentos, la realidad es que la Hacienda Pública nunca ha conseguido reconciliar de forma satisfactoria el principio de la soberanía del consumidor y la justificación de las políticas redistributivas. Si se acepta que el gobierno está legitimado para redistribuir renta, estará legitimado para obligar a los individuos de renta elevada a dedicar parte de su renta a aumentar el bienestar de los individuos de renta baja, bien con transferencias directas de renta, bien de forma indirecta a través de la financiación de bienes y servicios públicos. Exceptuando el caso de utilidades interdependientes, esto irá en contra del bienestar de los individuos de mayor renta.

En la práctica esta dificultad de justificar las intervenciones redistributivas a partir de las preferencias individuales se traduce en que los principios de justicia distributiva que se supone aplica el sector público sean exógenos, y no derivados de ningún acuerdo contractual. En un sentido difuso, los principios de justicia distributiva aplicados por el gobierno se pueden interpretar como los criterios de equidad dominantes en la sociedad o, simplemente, como las preferencias distributivas de un dictador benevolente, donde la cualificación de benevolencia hace referencia al supuesto de que el dictador utiliza su poder de coerción no en beneficio propio sino para buscar distribuciones del bienestar éticamente aceptables. Esta noción se formaliza mediante el artificio de postular una función de bienestar social que depende de los niveles de bienestar individuales, y suponer que el mencionado dictador no tiene otro cometido que maximizarla sujeto al conjunto de oportunidad.

La formalización de esta función de bienestar social establece una conexión tenue con el individualismo suponiendo que las asignaciones Pareto-superiores aumentan el bienestar social. Esto es, que si una política aumenta el bienestar de al menos un individuo, aumenta el bienestar social. El óptimo social, o por así decirlo, el optimum optimorum, será entonces necesariamente un óptimo de Pareto, y para elegir entre situaciones Pareto-óptimas alternativas se utilizarán criterios de justicia distributiva. De esta forma, la concepción de justicia distributiva no se deriva de las preferencias individuales, pero las respeta en el sentido de preferir lo que todos prefieren.

2.2. Bienes meritorios



Las intervenciones fundamentadas en objetivos redistributivos no son el único punto de conflicto entre la Teoría Normativa de la intervención del estado en la actividad económica y el individualismo. En efecto, en ocasiones se afirma que el individualismo no constituye una buena guía para la actuación pública porque los individuos son miopes, o, sencillamente, cometen errores. Por ejemplo, un argumento estándar en favor de la introducción de sistemas obligatorios de provisión para la vejez sugiere que, en ausencia de éstos, los individuos no ahorrarían lo suficiente en su juventud, siendo demasiado tarde para lamentarlo cuando han envejecido. Según esta visión, el Estado está legitimado para interferir en las preferencias de los individuos, obligándoles a consumir, o a no hacerlo, ciertos bienes, o para subvencionar su provisión y de esta forma inducir consumos superiores a los que resultarían del libre mercado. Estos constituirían los denominados bienes meritorios o necesidades preferentes [Musgrave (1959)]. La enseñanza obligatoria, el uso de cinturones de seguridad, o la prohibición de consumir drogas proporcionan algunos ejemplos habituales de esta categoría.

La provisión de bienes meritorios se apoya en una concepción paternalista del Estado. En efecto, los individuos no saben lo que es bueno para ellos, y el Estado debe decirles lo que les conviene. Esta concepción, a pesar ser invocada con frecuencia e incluso tener cierto atractivo cuando se refiere a cuestiones concretas, no está exenta de críticas. Así, al sugerir que los individuos no son los mejores jueces de su propio bienestar, entraña un componente antidemocrático de carácter potencial.

El enfoque paternalista, y la idea de que los individuos, dejados por sí solos, no tomarían las decisiones correctas, está también presente en el diseño de las políticas redistributivas. Estas políticas consisten muchas veces en la provisión gratuita, o a precios inferiores al de mercado, de determinados bienes a los individuos y familias de rentas bajas, en vez de sencillamente otorgarles transferencias en efectivo de libre disposición. La provisión gratuita o subvencionada de sanidad, vivienda, o educación proporciona ejemplos de transferencias en especie.

Estas transferencias son un rasgo común de las políticas redistributivas en la mayoría de las economías mixtas, a pesar de que, a igual coste para el donante, el bienestar del receptor es mayor si la transferencia adopta la forma en efectivo que si la transferencia es en especie. Una de las justificaciones a esta redistribución en forma provisión gratuita o subvencionada de determinados bienes se basa en el concepto de igualitarismo específico o equidad categórica [Tobin (1970)]. Según esta concepción, si bien los juicios de valor generalmente aceptados pueden tolerar una considerable desigualdad en la distribución de la renta, exigen que todos los individuos consuman iguales cantidades de ciertos bienes, y, al menos cantidades mínimas, de otros.

2.3. La equidad y la fiscalidad

Al igual que ocurre con la eficiencia, las consideraciones de justicia distributiva, es decir, de equidad, trascienden también al ámbito de la fiscalidad. En general, se acepta que un sistema impositivo justo debe cumplir con dos tipos de principios, la equidad individual y la equidad vertical. La primera de ellas comporta que el sistema tributario debería tratar igual a todos los individuos que son iguales desde el punto de vista económico. La segunda es simplemente la aplicación del criterio de justicia distributiva utilizado por el sector público al diseño de las estructuras tributarias.



Cuando el criterio de justicia distributiva es estático, y por tanto representable mediante una función de bienestar social, dada una recaudación, una estructura tributaria será más equitativa verticalmente que otra si da lugar a un bienestar social mayor. La significación de que un sistema sea equitativo verticalmente depende entonces de la noción de justicia distributiva subyacente. En general, sin embargo, las nociones más aceptadas son de carácter igualitarista, lo que implica que los individuos mejor situados deben soportar proporciones no decrecientes de la financiación del gasto.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES EN TORNO A LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD

Los dos criterios usuales utilizados para la evaluación de la intervención del sector público en la economía están constituidos por la eficiencia y la equidad. En una primera aproximación, los aspectos de eficiencia y equidad en el diseño de la política pública pueden analizarse de forma separada. Sin embargo, esta dicotomía se basa en hipótesis poco razonables referidas a la posibilidad de arbitrar impuestos y transferencias de suma global o a tanto alzado. Cuando se introducen consideraciones más realistas respecto al conjunto de instrumentos al alcance del sector público, puede aparecer un conflicto entre esos objetivos, de suerte que la mayor consecución de uno de ellos resulte en un menor nivel del otro.

3.1. La dicotomía eficiencia-equidad

La base conceptual para la dicotomía eficiencia-equidad es el denominado segundo teorema de la Economía del Bienestar. Este 2º teorema establece que bajo ciertas condiciones, no muy diferentes de las asociadas al 1º, cualquier asignación Pareto-óptima puede obtenerse como un equilibrio competitivo, siempre que se realice una redistribución adecuada de las dotaciones iniciales. Concretamente, si los mapas de indiferencia de las economías domésticas y los conjuntos de producción de las empresas son convexos, si existe un conjunto completo de mercados, si la información es perfecta, y si pueden arbitrarse sin coste alguno impuestos y transferencias de suma fija, entonces cualquier asignación Pareto-eficiente puede conseguirse como un equilibrio competitivo con los impuestos y transferencias de suma fija apropiados.

Este resultado implica que en el caso en que la distribución de bienestar en el equilibrio competitivo resultante de la distribución de recursos existente no fuera juzgada como adecuada, no es necesario abandonar las ventajas asignativas de la competencia perfecta para alcanzar la equidad. Todo lo que se necesita es redistribuir, mediante los impuestos y transferencias de suma fija adecuados, las dotaciones iniciales, dejando al mecanismo de mercado la tarea de utilizar los recursos existentes de la forma más eficiente posible. Haciendo esto se logrará, de forma eficiente, la distribución de bienestar deseada.

Desde otra perspectiva, esto significa que el sector público puede separar las tareas de eficiencia y de equidad porque, una vez que el mercado sea eficiente, se podrá alcanzar la distribución considerada como más justa simplemente redistribuyendo las dotaciones iniciales. De esta forma, es posible separar las cuestiones de eficiencia, que afectan a cómo garantizar el funcionamiento correcto del mercado, de las de equidad,



que se refieren a cómo redistribuir las dotaciones iniciales, y elegir, en consecuencia, el óptimo de Pareto considerado deseable.

Esta dicotomía eficiencia-equidad no es sólo conveniente desde el punto de vista analítico sino que, al mismo tiempo, permite deslindar los aspectos de eficiencia de la intervención pública, que son meramente técnicos, de los de equidad, que inevitablemente conllevan juicios subjetivos acerca de la bondad y deseabilidad relativa de asignaciones diferentes.

3.2. El arbitraje eficiencia-equidad

La separación de las consideraciones de eficiencia y equidad depende de forma crucial de que el sector público disponga de instrumentos para redistribuir las dotaciones iniciales. Dicho de otra manera, comporta la posibilidad de que el sector público pueda establecer impuestos o transferencias de suma fija o a tanto alzado cuya base sean las dotaciones iniciales, o, lo que es lo mismo, la capacidad de generar renta. En tanto en cuanto la concepción de justicia distributiva sea igualitarista, estos impuestos deberán transferir renta de los individuos de capacidad elevada a los de capacidad baja.

Sin embargo, tal y como se argumentó más arriba, en la práctica estos impuestos son inviables, porque la capacidad de generar renta depende de elementos como la habilidad, la inteligencia, o la capacidad empresarial, que no son observables. Así, cualquier intento de "observar" la habilidad individual estará condenado al fracaso. Si simplemente se pregunta a los individuos, porque mentirán, y si se trata de utilizar un indicador, pongamos por caso la renta obtenida, en vez de la renta potencial, podremos confundir al poco hábil pero muy trabajador con el muy hábil pero un tanto holgazán.

Esta imposibilidad de utilizar impuestos de suma fija con motivaciones de equidad reduce los aplicables en la práctica a los que son de capitación, o a los que son esencialmente arbitrarios, y por tanto difícilmente justificables sobre bases normativas, como los basados en la altura, la edad o sencillamente aleatorios. Estos impuestos, en tanto que eficientes, entran en conflicto con las nociones más frecuentes de equidad vertical y/o horizontal. Por ello, generalmente se consideran impuestos no admisibles y por tanto excluidos del conjunto de instrumentos que puede utilizar el sector público.

Cuando en el diseño de la política pública se excluyen los impuestos de suma fija, aquél se convierte en un problema de segunda preferencia. Al mismo tiempo, se rompe la dicotomía eficiencia-equidad, y se hace necesario analizar ambas cuestiones conjuntamente. El resultado, aparte de la mayor complejidad técnica, es la aparición de un conflicto entre los objetivos de eficiencia y equidad. De esta forma el diseño de las políticas públicas pasa a convertirse en un ejercicio de arbitraje, de compromiso, entre objetivos en conflicto.

En realidad, puede afirmarse que es la búsqueda simultánea de la eficiencia y la equidad la responsable de la complejidad de los sistemas tributarios actuales. Si la eficiencia fuera el único criterio a tener en cuenta, el diseño de los sistemas impositivos óptimos sería un ejercicio trivial. Bastaría con dividir el presupuesto total entre el número de contribuyentes, y que cada uno pagara una impuesto de capitación igual a la cantidad así obtenida. El resultado sería un sistema fiscal eficiente y simple de



gestionar. Sin embargo, sería considerado como sumamente inequitativo, y, por ende, de difícil tolerancia social. La reciente experiencia británica con el poll tax, en esencia un impuesto de capitación, como instrumento de financiación del gasto municipal, es ilustrativa de este tipo de consideraciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATOR, F. (1858): "The Anatomy of Collective Failure", Quarterly Journal of Economy, 72.
- BUCHANAN, J.M. (1975): "The limits of liberty", University of Chicago Press. Chicago.
- BUCHANAN, J.M y TULLOCK, G. (1962): "The Calculus of consent", The University of Michigan. Versión castellana en Espasa Calpe, Madrid, 1980.
- COASE, R.H. (1960): "The problem of social cost", Journal of Law and Economics, 3.
- HAMMOND, P. (1990): "Theoretical Progress in Public Economics: A Provocative Assessment", Oxford Economics Papers, 59.
- HOCHMAN, H.M. y ROGERS, J.D. (1969): "Pareto optimal redistribution", American Economic Review, 59.
- LIPSEY, R.G. y LANCASTER, K. (1965): "The general theory of second best", Review of Economic Studies, 24.
- MUSGRAVE, R.A. (1959): "Teoría de la Hacienda Pública", versión castellana, Aguilar, Madrid, 1969.
- NOZICK, R. (1974): "Anarchy, State and Utopia". Basil Blackwell. Oxford.
- RAWLS, J. (1971): "A Theory of Justice", Cambridge, Mass., Harvard University Press. Versión castellana en Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1978.
- TOBIN, J. (1970): "On limiting the Domain of Inequality", Journal of Law and Economics, 13.