

LAS IMPERFECCIONES DEL MERCADO COMO FUNDAMENTO PARA EL DESARROLLO DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Ma. Solange MAQUEO RAMÍREZ¹

SUMARIO: I. *El cambio de paradigma.* II. *El mercado como utopía.* III. *El problema de la inequidad en el mercado.* IV. *El argumento para justificar la intervención estatal.* V. *Las imperfecciones del mercado.* VI. *A modo de conclusión.*

I. EL CAMBIO DE PARADIGMA

Desde el inicio de la propia existencia del Estado moderno, éste ha intervenido en la actividad económica en coexistencia con el mercado, especialmente por lo que se refiere a la regulación de los derechos de propiedad (necesarios para la existencia del mercado), los mecanismos de imposición fiscal (reconocidos como los medios idóneos para que el Estado esté en posibilidad de allegarse de recursos) y el control o seguridad jurídica respecto de la celebración de contratos de intercambio mercantil (también considerados como necesarios para el adecuado funcionamiento del mercado).

Incluso, el propio Adam Smith reconoció la importancia del Estado para establecer un marco jurídico e institucional adecuado que permitiera el funcionamiento del mercado. Como dijera Buchanan (1979, p. 89): "Son pocos los anarquistas libertarios que argumentan que un

¹ Profesora asociada al Departamento de Ciencias Jurídicas del CIDE.

mercado podría surgir y funcionar eficazmente con ausencia *total* de actividad del gobierno”. De esta forma, se concede casi de manera unánime la función de protección y vigilancia al Estado a efecto de brindar seguridad jurídica a los individuos en sus bienes, sobre su persona y en sus relaciones. Incluso el propio Nozick (1974, p. IX), ferviente defensor del Estado “mínimo”, ha sostenido la importancia del papel protector del Estado para combatir la fuerza, el robo, el fraude, las imposiciones de los contratos, entre otros.

La divergencia de posturas en la teoría económica se manifiesta cuando se pretende ir un poco más allá del Estado mínimo, pues ello supone una participación activa del Estado en perjuicio de la libertad de las fuerzas del mercado. De hecho, no existe un verdadero consenso entre los economistas respecto del papel económico del Estado. Se aceptan y se discuten muy diversos grados e instrumentos de intervención estatal, pero eso sí, siempre en coexistencia con el mercado.² Quizá una de las posturas más generalizadas en la actualidad la podemos encontrar en las palabras de Charles Lindblom (2001, p. 156):

Una visión o modelo común coloca al sistema de mercado al frente y al centro, dejando al Estado con dos papeles de carácter subsidiario. El primer papel consiste en establecer los fundamentos legales sin los cuales el sistema de mercado no podría operar. [...] El segundo papel es calificado con palabras tales como ‘interferencia’ e ‘intervención’, o palabras menos críticas aunque negativas en su colorido, como ‘regulación’.³

Si bien el paradigma de la teoría económica moderna consiste en considerar al mercado como el mecanismo idóneo o predominante (o más sencillo y menos imperfecto) para coordinar la actividad económica de la sociedad, también se reconocen en el Estado determinadas funciones, concretamente se le reconoce la función de administrar,

² De acuerdo con Ayala (1992, p. 63): “En rigor no existe una ‘teoría’ económica sobre la intervención del Estado, al menos no una que goce de amplia aceptación. En cambio se ha aceptado que sí existen valiosas ‘perspectivas analíticas’, como los ha denominado Buchanan, para estudiar algunos aspectos relevantes del intervencionismo estatal. Por ejemplo, la escuela de la elección pública, el neoinstitucionalismo económico, la economía del bienestar, la teoría de las finanzas públicas, que justamente han permitido estudiar el funcionamiento de los mecanismos relevantes mediante los cuales el Estado influye en el sistema”.

³ La traducción es nuestra.

regular y vigilar la marcha correcta de la combinación de ambas instituciones (el mercado y el Estado conjuntamente) de acuerdo con reglas de carácter institucional y contractual. De acuerdo con Ayala Espino (1992, p. 60): “Su propósito explícito [se refiere al Estado] consiste en mejorar el funcionamiento global del sistema de acuerdo con los objetivos que definan los gobiernos en un cierto orden valorativo”. Ciertamente el motivo de debate se centra en determinar ese orden valorativo que se traduce en la adopción de tal o cual modelo económico en cada sistema constitucional.

No obstante lo anterior, la doctrina económica moderna, con contadas excepciones, reconoce determinados ámbitos de relevancia económica en los cuales se considera necesaria la “mano visible” del Estado. Concretamente nos referimos a la capacidad del Estado para administrar y regular los intereses contradictorios de los distintos grupos sociales que presentan objetivos y pesos diferentes, de tal forma que mediante dicha intervención se logren atenuar, si no eliminar, las estructuras asimétricas de los poderes políticos y económicos; también hemos de mencionar a la capacidad de atender las necesidades básicas de bienestar social, la representación de minorías, los derechos humanos, entre otros (Ayala, 1992). Si bien existe un amplio consenso en estas materias —baste mencionar a Samuelson y Nordhaus (1999), al propio Buchanan (1979), a Sen (2000), Stiglitz (1993), Acocella (1998), entre otros—, también se incrementan las discusiones, debates y controversias respecto de su contenido y alcance. Como cualquier materia sujeta a discusión, el problema se sitúa en las aporías.

Ciertamente este cambio de paradigma en el pensamiento económico, que acepta una participación más activa del Estado a pesar de otorgarle un carácter subsidiario frente al mercado, obedece a una revolución intelectual que va más allá del ámbito estrictamente reservado a la economía y que, a fin de cuentas, supone el pleno reconocimiento de ciertas necesidades materiales surgidas por el reparto desigual de la riqueza. En la presente monografía sólo nos avocaremos al enfoque económico que pretende explicar esta transformación del papel del Estado en la actividad económica, mismo que parte del análisis de las imperfecciones del mercado; sin que ello sea óbice para que en un futuro próximo podamos extendernos a su interrelación con el enfoque constitucional, que parte de la introducción del Estado social de derecho, pues si bien ambas perspectivas

parten de supuestos y fundamentos diferentes, a nuestro juicio, ambas convergen en el reconocimiento de la insuficiencia del individualismo y de la neutralidad del Estado liberal de Derecho para alcanzar un elevado nivel de bienestar social.⁴

II. EL MERCADO COMO UTOPIA

La teoría económica convencional, misma que podemos englobar en la descripción que presenta Grossman (1965, p. 138), sostiene que el mercado desarrolla la principal tarea de coordinar las actividades de las unidades económicas individuales (los agentes económicos), pues éstas deciden los niveles de sus actividades económicas y se interrelacionan con referencia significativa a los términos de intercambio (los precios), a efecto de lograr un beneficio en sus posiciones económicas netas. Así, el mercado implica por definición un sistema económico descentralizado, esto es, que no requiere de un planificador central (como sería el Estado en un sistema socialista o mixto). De tal forma que, de acuerdo con Lindblom (2001, p. 4), el mercado logra conciliar los diferentes intereses de los individuos llegando a constituir en un claro instrumento de coordinación de la actividad humana y, por ende, de la sociedad.

En este sentido, el mercado se constituye en un sistema eficaz para organizar la actividad económica, ya que esta organización se alcanza por el simple hecho de dejar funcionar libremente al mercado, sin tener que lidiar con los problemas que representa un enorme aparato burocrático creado expresamente para tales efectos. Así, el mercado permite alcanzar niveles eficientes en la asignación de recursos y, paralelamente, en la producción y la distribución de mercancías; el mercado, al menos en teoría, determina de forma eficiente el qué y en qué cantidad, el cómo y el para quién se produce.

Veamos con mayor detenimiento la capacidad del sistema de mercado para conciliar los intereses de las personas que participan en un determinado mercado, así como su capacidad para asignar los recursos económicos en una sociedad, para lo cual primero tenemos que distinguir entre demandantes (consumidores) y oferentes (vendedores)

⁴ Ya hemos adelantado parte del desarrollo de esta idea. Sobre el particular véase Maqueo Ramírez (2004).

de acuerdo con el momento en que desempeñan ese determinado rol, sin desconocer, por supuesto, que una persona normalmente puede desempeñar ambas funciones.

Por una parte, los consumidores determinan qué bienes están dispuestos a adquirir y en qué cantidad, dependiendo de su precio, sus preferencias o gustos, la renta de la que disponen, entre otros determinantes de la demanda (situación conocida como *consumers' sovereignty*), y por la otra, los vendedores, dependiendo del objetivo que persigan, siendo el más general el de maximizar sus ganancias, eligen también qué bienes producir, cómo producirlos y en qué cantidades.⁵ En ambos casos, simplificando, cabe esperar que tanto demandantes como oferentes persigan un mismo objetivo consistente en la obtención del mayor beneficio posible, como veremos con posterioridad.

A efecto de clarificar lo anterior consideremos como instrumento de análisis para la variación de la demanda y la oferta el determinante del precio y supongamos, asimismo, que tanto los consumidores como los vendedores actúan de manera racional y que toman sus decisiones en términos marginales optando por consumir o producir determinados bienes de acuerdo con el beneficio adicional que les proporcionan las unidades sucesivas de consumo o de producción, para lo cual también suponemos que ambos cuentan con la debida información.

En estas circunstancias, la variación de los precios provoca una reacción contraria o inversa entre demandantes y oferentes, de forma que si se produce una disminución de precios aumenta la cantidad demandada, pero disminuye la cantidad ofrecida, lo que provocaría un exceso de demanda, es decir, los consumidores verían insatisfechos sus deseos. Por el contrario, si se produce un aumento de los precios aumenta la cantidad producida, pero disminuye la cantidad demandada, provocándose un exceso de oferta, por lo que los vendedores no podrían dar salida a toda la mercancía producida. De ahí que las

⁵ En la doctrina económica existen diversas teorías, tanto desde el punto de vista empírico como teórico, respecto de las aspiraciones de los empresarios. Algunos economistas sostienen que los empresarios buscan maximizar sus ventas; otros sostienen que algunos productores tan sólo desean una vida pacífica lejos de los problemas que implica una competencia excesiva y, finalmente, otros sostienen que los empresarios buscan maximizar sus ganancias, siendo esta última la más aceptada y difundida. Al respecto véase la obra de Le Grand *et al.* (1992).

fuerzas contrarias del mercado (demanda y oferta) se vean empujadas o dirigidas, como diría Adam Smith por "la mano invisible", hasta alcanzar un punto de acuerdo entre ellas, de tal forma que se establezca un precio en el cual se iguale la cantidad demandada y la cantidad ofrecida, alcanzándose así el equilibrio en el mercado.

De la misma forma en que los consumidores y los vendedores reaccionan ante las señales de las variaciones de los precios hasta alcanzar una posición de equilibrio, también lo hacen ante otros determinantes como el aumento de renta o la innovación tecnológica, supuestos ante los que la interacción entre los consumidores y los vendedores empuja nuevamente al mercado hasta alcanzar una posición de equilibrio. Carece de importancia para esta monografía señalar cómo se modifican la oferta y la demanda en cada uno de los supuestos en que varían sus determinantes, aunque sí resulta de interés destacar que la actuación libre de las fuerzas del mercado normalmente tiende a conducir a una posición de equilibrio.⁶

Esto cobra gran relevancia para nuestro estudio ya que si consideramos que la eficiencia en la asignación (o eficiencia en el sentido de Pareto) existe cuando no es posible reorganizar la producción o el consumo de tal manera que aumente la satisfacción de una persona sin reducir la de otra, dicha eficiencia podrá alcanzarse en condiciones de equilibrio toda vez que los consumidores y los vendedores no encuentran ya incentivo alguno para modificar la cantidad demandada y producida a un determinado precio, ya que de hacerlo provocarían un exceso en la demanda o un exceso en la producción dependiendo del caso.

Ahora bien, la eficiencia en la asignación de recursos a través del funcionamiento del mercado también es observable en otros términos, partiendo del análisis de los objetivos perseguidos por los vendedores y por los consumidores, que se pueden simplificar en la búsqueda del beneficio económico, es decir, evitando el mayor costo posible, sea en la producción o en la adquisición de los productos, respectivamente. Así, la eficiencia en la asignación de recursos pue-

⁶ Si se desea profundizar sobre la Teoría General del Equilibrio, en la que además se reconocen las dificultades para construir una función de utilidad de la sociedad en su conjunto, resulta recomendable consultar a Arrow (1978).

de ser analizada desde el punto de vista de los diferentes niveles de producción y consumo.

Por lo que se refiere a los consumidores, éstos estarán dispuestos a adquirir aquellos bienes que les representen una utilidad, sin embargo, también tomarán en consideración su costo (que puede ser medido a través del precio). Es claro que si el costo es superior a la utilidad que dichos bienes proporcionan sería absurdo pensar que los consumidores encontrarán incentivos para adquirirlos, por lo que en la mayoría de los casos, considerando que las decisiones se toman racionalmente, estarán dispuestos a adquirir sólo aquellos bienes cuya utilidad marginal iguale, como mínimo, su precio. El supuesto de utilidad marginal decreciente hace que sea especialmente recomendable considerar las decisiones de los consumidores en términos marginales, recordando que, en palabras de Le Grand *et al.* (1992, pp. 10 y ss.), la suma de la utilidad marginal obtenida en los diferentes niveles de consumo refleja la parte del "beneficio social marginal" atribuible al consumidor.

Por lo que se refiere a los vendedores, éstos también desearán incrementar sus ganancias y disminuir sus costos de producción, por lo que estarán dispuestos a producir determinados bienes hasta el punto en que ello no les genere pérdidas, es decir, hasta el momento en que el precio que el mercado está dispuesto a pagar por las mercancías iguale su costo marginal de producción, que se asume creciente.

De la misma forma como lo hemos hecho respecto de los consumidores, conviene aclarar que la suma del costo marginal de producción de cada vendedor en ausencia de externalidades nos determina el "costo social marginal", siguiendo a Le Grand *et al.* (pp. 10 y ss.). En el equilibrio resultante, el beneficio social neto es máximo.

Así, de conformidad con Le Grand *et al.* (p. 14), "una forma equivalente de definir el nivel eficiente de producción es diciendo que éste ocurre cuando el beneficio social marginal es igual al costo social marginal".

De esta forma, cuando el beneficio social marginal es igual al costo social marginal a un determinado nivel de producción, no habría otra forma posible de reorganizar la producción sin alterar negativamente el bienestar económico de una persona para aumentar el de otra. De ahí que digamos que existe eficiencia en la asignación o efi-

ciencia en la producción.⁷ Lo anterior puede resumirse en la siguiente cita textual:

Quando se decide sobre la cantidad que debemos producir de un artículo en particular, necesitamos considerar la forma en que ambos, beneficios y costos, varían a diferentes niveles de producción. En general, los beneficios son deseables y los costos son evitados, entonces parecería lógico tratar de seleccionar esa producción en la cual el exceso de beneficios sobre los costos, los *beneficios netos*, es mayor. Cuando la sociedad ha seleccionado el nivel de producción y ha distribuido sus recursos en consecuencia, decimos que hay una distribución eficiente de recursos o, alternativamente, un nivel eficiente de producción (Le Grand *et al.*, p. 9).

Por lo tanto, en la economía de mercado, en la cual la distribución de los recursos y los niveles de producción se determinan mediante la libre actuación de la oferta y la demanda, se alcanza un nivel eficiente en la asignación de los recursos, siendo ésta una de las características que más destacan sus defensores.

Sin embargo, para que la eficiencia se alcance tal como la hemos descrito tenemos que partir de varios supuestos, algunos de los cuales ya se encuentran mencionados con anterioridad, tales como la existencia de información perfecta que permita a los consumidores y a los vendedores tomar adecuadamente sus decisiones de consumo o de producción; que dichas decisiones se tomen en términos marginales; que el costo marginal de producción sea creciente, es decir, que cada bien se produzca en condiciones de rendimientos constantes de escala o decrecientes, así como que la utilidad marginal para los consumidores sea decreciente.⁸

⁷ La eficiencia en la producción es diferente al concepto de "eficiencia productiva". Esta última, la eficiencia productiva, se refiere a que la economía se encuentra en su frontera de posibilidades de la producción, es decir, cuando no se puede producir una cantidad mayor de un bien sin reducir la de otro.

⁸ Los modelos de competencia perfecta y equilibrio general, de acuerdo con los cuales el mercado es el instrumento idóneo para alcanzar niveles eficientes, supone, siguiendo a Ayala (1992, p. 69), las siguientes características típicas: "derechos de propiedad claramente definidos, productos homogéneos en todos los mercados, no hay barreras a la entrada, las escalas de las tasas de retorno son constantes, la información relevante está disponible y libre de costos, no existe poder de mercado [...], las empresas maximizan ganancias cuando los precios son iguales a los costos marginales, las desviaciones sobre las condiciones de operación del modelo se traducen en pérdidas de la participación de los productores en el

Además de los supuestos mencionados en el párrafo anterior, debemos incluir otros que también se hacen necesarios para considerar al mercado como instrumento para lograr la eficiencia. Dichos supuestos consisten, entre otros, en la inexistencia de externalidades, sean positivas o negativas, que puedan alterar el valor otorgado a los recursos económicos y, por otro lado, que se trate de un mercado perfectamente competitivo,⁹ a efecto de que permita la flexibilidad en la fijación de los precios.

En otras palabras, el análisis de la eficiencia en los mercados parte de la existencia de un mercado "idealizado", en el cual se presentan los supuestos mencionados con anterioridad. Sin embargo, la realidad es otra, normalmente se presentan casos de competencia imperfecta, de fallos del mercado, las decisiones de los consumidores y de los vendedores no son siempre racionales, motivado en numerosas ocasiones por la falta de información en los diferentes precios y también hay supuestos en que el costo de producción es decreciente, tan sólo por mencionar algunos ejemplos, lo que finalmente hace que la intervención estatal sea necesaria.¹⁰ Al respecto, Stiglitz (1993, p. 59) señala lo siguiente:

Mientras que la literatura tradicional caracterizaba a las deficiencias del mercado como excepciones a la regla general, de que los mercados descentralizados conducirían a la distribución eficiente de recursos, bajo esta nueva interpretación tal presunción se invierte: sólo en circunstancias excepcionales, el mercado resulta eficiente.

mercado, es decir, pueden entrar nuevos productores y los consumidores cambiar sus preferencias, las empresas ganan lo suficiente como para mantenerse en el mercado y no hay ganancias monopólicas y, finalmente, se cumple el óptimo de Pareto".

⁹ De conformidad con Samuelson y Nordhaus (1999, p. 155): "El mercado perfectamente competitivo es un mecanismo que sintetiza: a) la disposición de las personas que poseen votos monetarios a pagar los bienes representados por la demanda y b) los costos marginales de esos bienes representados por la oferta de las empresas. En determinadas condiciones, la competencia garantiza la eficiencia, en la cual no es posible elevar la utilidad de ningún consumidor sin reducir la de algún otro".

¹⁰ De conformidad con Ayala (1992, p. 81): "La economía convencional postula que el mercado en competencia perfecta conduce a soluciones eficientes (paretianas) en la asignación de recursos. Sin embargo, el análisis neoclásico reconoce que los mercados pueden fallar cuando surgen monopolios, externalidades, problemas de información, etc., y concluye que sólo cuando las soluciones de mercado se desvían de los supuestos crean situaciones de asignación de recursos ineficientes".

De ahí, que el sistema de economía de mercado no sea más que un modelo económico inexistente en puridad, en virtud de que sus condiciones o supuestos no se verifican en la realidad.

III. EL PROBLEMA DE LA INEQUIDAD EN EL MERCADO

Hasta el momento nos hemos ocupado de la eficiencia en la asignación de los recursos y hemos visto a grandes rasgos cómo logra alcanzarse en nuestro modelo del mercado "ideal". Veamos a continuación lo referente a la equidad.

A diferencia de lo que sucede con la eficiencia en los mercados en el sentido de que puede ser demostrada mediante criterios estrictamente positivos y en la que existe una definición aceptada por la mayoría de los economistas, la equidad normalmente requiere de valoraciones de carácter normativo, lo que contribuye a que dentro del campo económico no exista una definición unificada de la misma. Por ello, el análisis de la equidad en el sistema económico de mercado se torna una tarea mucho más difícil. En ese mismo sentido se pronuncia Mankiw (1998, p. 141) al señalar que "la evaluación de la equidad de un resultado del mercado es más difícil que la evaluación de la eficiencia. Mientras que esta última es una meta objetiva que puede juzgarse basándose en criterios estrictamente positivos, la equidad obliga a hacer juicios normativos que van más allá de la economía y que entran en el campo de la filosofía política".

No obstante lo anterior, es innegable que la equidad ha tenido cierta importancia dentro de la doctrina económica liberal, desde su simple enunciación como una de las carencias a las que conduce el sistema de mercado "puro", justificando así la necesidad de la intervención estatal, hasta tratar de demostrar que los niveles óptimos que proporciona la competencia económica ayudan a fomentarla.

Ejemplos de ello podemos encontrarlos en la reseña histórica que nos presenta Samuelson (1971, pp. 209 a 261) respecto de la llamada "economía del bienestar", dentro de la cual cita a autores (como es el caso de Walras) que llegan a afirmar que la competencia perfecta mejora la situación de "cada" individuo o, sin llegar tan lejos, otros que señalan que dicha competencia perfecta no mejora propiamente la situación de cada individuo sino que "la suma total de satisfacciones"

es máxima, que la competencia perfecta eleva al máximo la renta de todos los individuos.

Evidentemente, como reconoce el propio Samuelson, citando a Marshall y Wicksell, las dos posturas anteriores no toman en consideración la distribución existente de riqueza y capacidad, lo que da lugar a que el proceso de imputación en el marco de la competencia suele dar origen a grandes desigualdades en la distribución personal de la renta.

Por otra parte, continuando con la reseña histórica de Samuelson, otros autores como Bastiat, adoptan una posición más rígida, sosteniendo que la distribución de los ingresos en competencia es efectivamente equitativa y óptima. Bastiat esperaba poder demostrar que la competencia conduciría a una cantidad de utilidad y gozo siempre mayor.¹¹

Finalmente, Samuelson cita a economistas de la talla de Pareto y Barone, quienes analizan las condiciones óptimas, definidas por Pareto como aquellas que cuentan con "el requisito de que no debería existir ninguna variación o movimiento susceptible de mejorar la situación de cada uno", y que llevan a un *maximum d'utilité collective*, independientemente de la distribución del ingreso e inclusive de la verdad, si no se consideran comparables las utilidades de diferentes individuos.

Un ejemplo más de las consideraciones que se otorgan a la equidad en la economía de mercado, lo encontramos en la teoría librecambista, sustentada por Nozick (1974), de acuerdo con la cual el mercado es equitativo *per se* en virtud de que recompensa a aquellos que realizan un mayor esfuerzo. Es evidente que si aceptamos el criterio de equidad sobre el *quid pro quo*, mediante el cual cada quien recibe las recompensas que le corresponden conforme a su aportación, concluiríamos que efectivamente el mercado conduce a situaciones justas. Sin embargo, en la actualidad, salvo casos excepcionales, se admite la necesidad de acudir a medidas ajenas al mercado que fomenten la

¹¹ "[...] quisiera señalar que algunos autores procuraron erigir una posición más rígida, sosteniendo que la distribución de los ingresos en competencia es efectivamente equitativa y óptima. Así, en los principios del siglo pasado, Bastiat [...] esperaba poder demostrar que la competencia beneficiante conduciría a 'una cantidad de utilidad y gozo siempre mayor y distribuida de modo siempre desigual'" (Samuelson, 1971, p. 217).

equidad o, en otras palabras, que minimicen las desigualdades entre los individuos pertenecientes a una sociedad.¹²

Una postura adicional o complementaria a las antes señaladas, quizá la más generalizada entre los defensores del mercado, es la que subraya Acocella (1998, p. 117):

[...] nosotros podemos distinguir entre el principio de capacidad (o productividad) (el cual invoca la igualdad de oportunidades o la igualdad en los puntos de partida) y el principio de necesidad (o redistribución) (el cual busca igualar los resultados). La doctrina liberal adopta el primero, subrayando la necesidad de reglas comunes (procedimientos) y la capacidad para todos de participar en el juego, el cual, sin embargo, puede finalizar en resultados diferentes para los participantes de acuerdo con sus habilidades y su determinación.¹³

De un modo o de otro, desde una perspectiva general, los defensores 'radicales' del mercado no son totalmente ajenos a los problemas de justicia social; por una parte, algunos niegan a toda costa la intervención del Estado argumentando que el propio funcionamiento del mercado mejora el bienestar social de los individuos que integran una sociedad determinada o, en una visión más alejada de la perspectiva igualitaria, que el mercado es equitativo porque recompensa a aquellos que realizan un mayor esfuerzo, y por la otra, limitan la participación activa del Estado, concediéndole tan sólo la facultad de garantizar la igualdad de oportunidades y la capacidad de acceso a las mismas.

Si bien nuestra intención no es analizar la veracidad de las afirmaciones anteriores, ha quedado demostrado como la equidad ha sido objeto de estudio y disquisiciones entre los más destacados economistas. Sin embargo, aún en la actualidad no hay puntos de total acuerdo y todavía existen incógnitas por resolver, partiendo incluso de los problemas más elementales como definir qué se entiende por equidad y justicia social y establecer los determinantes de la distribución de la riqueza.

Pero independientemente de las posturas que se adopten para definir la equidad, a nuestro juicio, ésta puede fomentarse a través de las

¹² Véase la obra de Okun (1975, pp. 40 y 41).

¹³ La traducción es nuestra.

políticas redistributivas que minimicen ciertas desigualdades entre los miembros de la sociedad, independientemente de que se refiera a la redistribución de la renta, de la riqueza o, incluso, de las libertades y capacidades (lo que incluye la igualdad de oportunidades). Es habitual en la bibliografía económica considerar a la equidad en estos términos, especialmente al contraponerla con los criterios de eficiencia. Como ejemplos de lo anterior podemos mencionar a Okun (1975), Atkinson (1981), Stiglitz (1993), Samuelson y Nordhaus (1999), Mankiw (1998), Lindblom (2001), Sen (2000), Albi (2000), Julian Le Grand, Carol Propper y Ray Robinson (1992).

Pero considerando a la equidad en estos términos, es decir, bajo un carácter meramente redistributivo, no podríamos ver al mecanismo del mercado por sí solo como el método más efectivo para alcanzarla, sino que sería necesario recurrir a otros medios que van desde las actividades altruistas de los particulares hasta la intervención del Estado. Esto es así por diversas razones, entre las cuales podemos enumerar las siguientes:

1. El funcionamiento del mercado parte de una distribución ya dada, aunque ésta sea considerada como inequitativa, distribución que no necesariamente se encuentra limitada a la propiedad de los medios de producción o de la riqueza, sino que también puede ser ampliada a otros factores tales como la capacidad física e intelectual, entre otros.
2. Una de las principales reglas por las que se rige el mercado en su acepción más radical es la llamada regla del "*quid pro quo*", según la cual los individuos reciben los beneficios de acuerdo con lo que han aportado en el mercado. Esto podría ser considerado como una distribución "justa" pero no propiamente "equitativa".
3. Cada participante en el mercado busca, en principio, obtener el máximo beneficio individual, aunque ello no es obstáculo para reconocer también la búsqueda de ciertos beneficios de carácter colectivo.
4. El mercado premia el riesgo, el esfuerzo, la innovación, el buen juicio, la intensidad del trabajo, la suerte, entre otros, pero deja en un segundo plano la distribución de los recursos de acuerdo con las "necesidades" individuales.

De esta forma, si consideramos el concepto de equidad desde su aspecto meramente distributivo, pareciera que el sistema descentralizado (equiparable al *laissez-faire* de Adam Smith), cuyo núcleo de operación es el mercado, no es el mejor sistema para obtenerla, toda vez que en él cada individuo actúa con cierta libertad en la búsqueda de su propio beneficio, dicho sistema *per se* evita la intromisión gubernamental, además de que parte de una distribución de la riqueza ya dada, sin importar que ésta sea inequitativa.

Actualmente es prácticamente una posición unánime entre los economistas la idea de que el mercado por sí solo genera grandes disparidades entre los estándares de vida de los ciudadanos, por lo que en su mayoría reconocen la necesidad de la intervención gubernamental para paliar los efectos de dichas desigualdades.¹⁴ Efectivamente, una de las críticas más difundidas respecto del mercado consiste precisamente en destacar las desigualdades en la distribución de la riqueza existentes en las sociedades que le otorgan una posición privilegiada al mercado, lo cual no significa que no sea una constante preocupación dentro de la teoría económica.

En todo caso, independientemente de los juicios de valor que puedan formularse al respecto no queda duda alguna que para el mercado lo importante es, como diría Mankiw (1998), el tamaño de la tarta económica y no cómo se reparte ésta.

IV. EL ARGUMENTO PARA JUSTIFICAR LA INTERVENCIÓN ESTATAL

De acuerdo con lo anterior, el reconocimiento generalizado de las imperfecciones del mercado se convierte en uno de los principales argumentos bajo los cuales se sustenta la posibilidad de intervención estatal, especialmente por lo que se refiere a los bienes públicos y a las pautas de justicia social. Como establecen Joe Wallis y Brian

¹⁴ De conformidad con Acocella (1998, p. 81): "La solución de los problemas distributivos no se le confía al mecanismo de mercado sino a la intervención gubernamental. Así, de acuerdo con la interpretación convencional del segundo teorema de la Economía del Bienestar el funcionamiento de la mano invisible (el mercado) debe ser corregida por la acción de la mano visible (el gobierno). Bajo estas condiciones, el mercado debería de asegurar una eficiente asignación de los recursos y el Estado sería responsable de la redistribución". La traducción es nuestra.

Dollery (1999, p. 9), uno de los más exitosos acercamientos al análisis del Estado, aunque con algunas carencias, ha sido el que nos proporciona la Economía del Bienestar en la forma de la teoría de las imperfecciones del mercado. En esencia, el paradigma de dichas imperfecciones examina la operación de la economía y prescribe la intervención gubernamental cuando el mercado fracasa en los criterios de eficiencia y en los de equidad. Al respecto, Albi (2000, pp. 105 y 106) señala:

Los "fallos" o imperfecciones del mercado son una de las causas fundamentales de las intervenciones públicas en la economía. Si el mercado no funciona correctamente existen ganancias potenciales de eficiencia que la actuación pública puede lograr para la sociedad. No siempre será el Estado la organización más adecuada para ese fin; el poder político ha de actuar, en ocasiones, como simple impulsor y coordinador de otras organizaciones, nacional o internacionalmente. Además, [...] la actuación estatal es también imperfecta y su financiación, [...] origina costos económicos altos que deben tenerse muy en cuenta. Con todo, el Estado tiene, tradicionalmente, un papel económico importante en la solución de los defectos que muestran los mercados. Lograr que ese remedio no sea sólo potencial, sino que se convierta en realidad, legítima buena parte de la actividad de los sectores públicos y aumenta la eficiencia.

En el mismo sentido se pronuncian Le Grand, Propper y Robinson (1992, p. 32), al indicar que "la comprensión de los fallos del sistema de mercado para lograr satisfactoriamente los objetivos que nuestra sociedad ha establecido por sí misma nos ha conducido a varios tipos de intervención gubernamental".¹⁵

La posibilidad de que el Estado intervenga en la economía con el objeto de subsanar las imperfecciones del mercado implica por lo menos dos ámbitos de intervención: (1) la asignación eficiente de los recursos,¹⁶ si y sólo si mejora con ello la eficiencia económica, y (2) para fomentar la justicia social a través de sus políticas redistribu-

¹⁵ La traducción es nuestra.

¹⁶ Conforme a la teoría económica convencional la denominación de "fallos del mercado" hace alusión exclusivamente a la afectación de la eficiencia económica y, por ende, puede implicar la intervención estatal para reasignar los recursos económicos, pero se excluyen de esta denominación las imperfecciones del mercado que hacen referencia a la equidad o a problemas de carácter macroeconómico.

butivas.¹⁷ De lo anterior conviene subrayar que mientras el primero de ellos se refiere concretamente al incremento de los niveles de eficiencia, donde el mercado es notoriamente insuficiente, el segundo va íntimamente ligado a criterios de equidad, aunque también se le reconocen determinados logros de eficiencia.

Así las cosas, el reconocimiento de las imperfecciones que presenta el mercado desemboca, a su vez, en el reconocimiento de que el mercado por sí solo puede desembocar en pérdidas de eficiencia o en desigualdades económicas y sociales consideradas como inaceptables por la sociedad, lo que a fin de cuentas redundaría en una pérdida de bienestar social.

Como sugiere Albi (2000), la combinación del libre funcionamiento de los mercados con una actuación estatal eficiente produce el mayor aumento de bienestar social. Efectivamente, debido a que las condiciones para que los mercados sean perfectos son muy complejas y numerosas existe un amplio espacio para que la intervención pública (u otras organizaciones sociales) corrija los inconvenientes de los mercados y mejore el bienestar de la sociedad. De acuerdo con el citado autor, el objetivo general es obtener ganancias de eficiencia en el sistema económico de tal forma que se beneficien de manera global, o particularmente, los ciudadanos. Además, también el Estado puede lograr grados adecuados de equidad distributiva en la sociedad, siendo otra de sus misiones esenciales.

Es importante resaltar que si bien las imperfecciones del mercado representan, en muchas ocasiones, una justificación para incrementar la actuación del Estado en la actividad económica, no existe pleno consenso entre los economistas en cuanto a dicha intervención toda vez que también se reconocen las imperfecciones del Estado y, a su vez, se buscan métodos alternativos de solución. Incluso, hay quienes sostienen que la intervención gubernamental puede representar un mal mayor.

¹⁷ Normalmente también se le reconocen al Estado funciones de "coordinación macroeconómica", tales como el pleno empleo en condiciones de estabilización y crecimiento económico, entre otros, que omitimos por razones de delimitación en nuestro trabajo de investigación, pero que conviene tener presentes. Esto coincide con la división tripartita de Musgrave, en su obra clásica sobre la política fiscal, respecto de las funciones o políticas del Estado: 1) políticas de estabilización, 2) medidas sobre distribución de rentas y 3) la asignación de recursos.

De conformidad con Nicholas Barr (1992, pp. 755 y ss.), tomando como referencia a Robert Inman y Dennis Mueller, los puntos de discrepancia más notables entre los economistas se refieren básicamente a cuatro aspectos. Primero, el papel del Estado respecto de las imperfecciones del Estado,¹⁸ segundo, su papel como redistribuidor de la renta y la riqueza; tercero, su responsabilidad ante el electorado, especialmente cuando se encuentran agrupados mediante coaliciones o como grupos de interés, y; cuarto, su aparato burocrático.

Respecto del primer punto señalado por Barr, que es el que presenta mayor interés para los efectos del presente apartado, Wallis y Dollery (1999, p. 26) establecen que, en esencia, son cuatro las áreas en las cuales se ha criticado ampliamente la actuación del Estado para subsanar las deficiencias del mercado.

En primer lugar, se ha discutido la posibilidad real de que el Estado sea capaz de evaluar con exactitud las pérdidas de eficiencia (o de bienestar social) y con base en ello implementar métodos adecuados que permitan subsanar las deficiencias del mercado. En segundo lugar, algunas críticas hacen referencia a la aptitud del Estado para actuar efectivamente de acuerdo con el interés público. Un tercer elemento de crítica, directamente relacionado con el punto anterior, ha sido la falta de motivaciones que presentan los funcionarios públicos para actuar en beneficio de terceros, incrementando el bienestar social, dejando a un lado el interés propio.

Respecto de estos dos últimos elementos de crítica cabe mencionar que la teoría económica ha detectado diversos factores (imperfecciones en el funcionamiento del Estado) que dificultan la posibilidad de que el Estado efectivamente tenga la capacidad de actuar conforme al interés público, incrementando el bienestar de la sociedad. Dichos factores pueden resumirse en problemas de organización (mismos que generan altos costos de transacción y burocratización), de incentivos o motivaciones y de gestión, aunado a las implicaciones de carácter político.¹⁹

¹⁸ En este caso las imperfecciones del mercado se limitan a su concepción tradicional de "fallos del mercado".

¹⁹ Si se desea profundizar respecto de las deficiencias en que pueden incurrir los gobiernos respecto de la actividad económica resulta recomendable el capítulo 2, "Las políticas públicas y su gestión", de la obra de Albi (2000, pp. 55 a 104). Con una visión quizá más negativa puede consultarse el ensayo presentado por Giersch (1979). Asimismo, existen

Y, en cuarto lugar, el desarrollo de la teoría del *second best*²⁰ (atribuida a los economistas Richard Lipsey y Kelvin Lancaster en 1956), ha puesto en duda la conveniencia de que el Estado enfoque su actuación hacia el objetivo de incrementar los niveles eficientes en un determinado ámbito del mercado. En concreto, la teoría del *second best* demuestra que si el mercado falla en un determinado sector de la economía, entonces un nivel superior de bienestar social puede alcanzarse mediante la violación deliberada de la eficiencia en el sentido de Pareto en otros sectores.²¹

No obstante las objeciones antes indicadas, el análisis de las imperfecciones del mercado continúa siendo un elemento fundamental para determinar la conveniencia de la intervención gubernamental. Así, aún después de señalar ampliamente las críticas más difundidas sobre la teoría de las imperfecciones del mercado,²² los propios Wallis y Dollery (1999, p. 30) reconocen: “[...] el criterio de eficiencia desarrollado por esta teoría sigue jugando un papel decisivo en la formulación de políticas”.

Además, cabe destacar que las ventajas comparativas que detenta el Estado frente a otras instituciones de carácter no gubernamental le siguen otorgando una posición privilegiada. Dichas ventajas comparativas, de acuerdo con Stiglitz (1993) y Albi (1995), pueden

diversos estudios que pretenden crear una teoría paralela a la que corresponde a los “fallos del mercado”, en los cuales se sistematizan los llamados “fallos gubernamentales”, un claro intento de lo anterior nos lo proporciona Charles Wolf (1990).

²⁰ De conformidad con Acocella (1998, p. 115): “La teoría del *second best* establece [...]: no es verdad que ‘una situación en la cual la mayoría, pero no todas, de las condiciones óptimas se cumplen es necesaria, o incluso deseable, para ser superior a una situación en la cual se cumple un menor número de ellas’.” Por su parte, Kuttner (1999, p. 19) señala: “El teorema del *Second Best* sugiere que cuando hay una multiplicidad de distorsiones en el precio y la oferta de un mercado dado, la supresión de una de las distorsiones para alcanzar un mercado puro no necesariamente mejorarán el resultado total. Un mercado *second-best* típicamente tiene formas *second-best* de responsabilidad —normas profesionales, supervisiones gubernamentales, regulaciones, y subsidios— a las cuales las fuerzas del mercado se han adaptado”. Ambas traducciones son nuestras.

²¹ Según Wallis y Dollery (1999, p. 27), una crítica más a la teoría de las imperfecciones del mercado la constituye la llamada “falacia de Nirvana”, de conformidad con la cual el paradigma de las imperfecciones del mercado incluye “una metodología que confronta el orden económico actual contra una norma teórica idealizada (esto es, la eficiencia en la asignación de recursos), violando, de esta forma, el concepto fundamental del costo de oportunidad”. La traducción es nuestra.

²² La traducción es nuestra.

reducirse principalmente a dos: 1) el monopolio de la coacción que detenta el Estado, y 2) la necesaria pertenencia de las personas (físicas o jurídicas) a la organización estatal,²³ que a su vez se ven reflejadas en los poderes del Estado para imponer tributos, para proscribir determinadas acciones, para sancionar, así como ciertas ventajas respecto de los costos financieros donde al Estado, por sus propias características puede reducir dichos costos en la resolución de las deficiencias del mercado.

Por el momento no nos queda más que concluir que efectivamente la coexistencia del mercado y del Estado es indisoluble y que la función de los economistas consiste, entre otras cosas, en procurar un adecuado balance entre dos instituciones imperfectas que conlleve al incremento del bienestar de la sociedad.²⁴ Esto puede enfatizarse con el planteamiento que nos presenta Buchanan (1979, p. 16):

²³ De acuerdo con Stiglitz (1993, p. 37), las ventajas comparativas que presenta el Estado, considerado como organización económica, frente a otras organizaciones económicas son: “[...] el Estado es una organización de carácter *universal*, y [que] tiene ciertos poderes de *coerción* de los que carecen otras organizaciones”. En el mismo sentido se pronuncia Albi (1995, p. 18), al indicar: “Dos características fundamentales de la organización pública, al menos en cuanto a sus componentes de las administraciones públicas, son la obligatoriedad de ser miembro de la misma y la capacidad de coacción que la organización pública tiene aunque sea atemperada, por ejemplo, por el principio de legalidad o por la fiscalización a la que se debe someter. Estas características esenciales de la organización pública explican, por ejemplo, la existencia del sistema tributario y ayudan a resolver, a través de la regulación o de la provisión, o producción, de bienes y servicios públicos, los problemas que se derivan de los ‘fallos del mercado’. Son, también, punto de partida de la diversidad de intervenciones públicas regulatorias, de provisión o producción, o redistributivas que se realizan por los sectores públicos en las economías actuales”.

²⁴ Uno de los economistas que ha hecho especial hincapié en las imperfecciones del Estado (además del conocido trabajo de Wolf) es Buchanan (1979, p. 92), padre fundador del *Public Choice*. Una de sus citas más famosas al respecto es la que presentamos a continuación: “Se ha interpretado ampliamente que los análisis del ‘fracaso del mercado’ ofrecen un caso de *prima facie* para la acción correctora del sector público más allá de los confines o límites del Estado mínimo o protector. Y estos análisis han influido, al menos en algún grado, para dar una explicación racional plausible a las muchas extensiones de las actividades gubernamentales [...]. Sin embargo, los análisis ortodoxos del ‘fracaso del mercado’ se han visto perjudicados muy seriamente por el error de comparar alternativas falsas. El funcionamiento de una economía organizada sobre principios de mercado se ha comparado con un modelo teórico-analítico definido por el teórico formal o el filoso-idealista [sic] hasta hace poco tiempo, se han hecho relativamente pocos intentos para establecer la única comparación adecuada entre el proceso de mercado, tal como opera en la realidad, y el proceso correctivo gubernamental, asimismo como opera o pudiera pronosticarse que opere en la realidad también”.

El gobierno y el mercado fallan y el hombre contemporáneo se encuentra atrapado en el gran dilema de reconocer que *las grandes alternativas del "laissez faire" y el socialismo están moribundas y su renacimiento no es previsible.*

V. LAS IMPERFECCIONES DEL MERCADO

Tradicionalmente el término "fallos del mercado" se ha utilizado para calificar aquellas características negativas que presenta el mercado en situaciones reales en contraposición al mercado competitivo idealizado en la teoría económica, de tal forma que el reconocimiento inicial de dichos fallos ha tenido como objetivo principal demostrar que el mercado no siempre produce resultados eficientes, es decir, no conduce necesariamente al óptimo de Pareto.²⁵

Sin embargo, recientemente, las consideraciones respecto del éxito o fracaso de los mercados ya no se limitan simplemente a los fallos del mercado en su concepción tradicional sino que se han extendido a otros ámbitos, concretamente nos referimos a dos de ellos:

1. El primero, mismo que hemos adoptado, se refiere al reconocimiento de que el mercado no necesariamente crea situaciones socialmente deseables de acuerdo con ciertos criterios de carácter moral. Efectivamente, como afirma Albi (2000, p. 131), existe cierto consenso en que "el mercado es un mecanismo del que, si funciona bien, se puede decir que aplica una justicia retributiva, de manera impersonal, pero nunca una distributiva. Tampoco considera cuestiones de dignidad personal".
2. En el segundo, sustentado por Acocella (1998), se analizan cuidadosamente las imperfecciones que se producen dentro del ámbito macroeconómico, con independencia de las estrictamente relacionadas con la teoría clásica de los fallos del mercado (cuyo enfoque tiende a ser microeconómico dentro del marco de la teoría general del equilibrio).

²⁵ En palabras de Wallis y Dollery (1999, p. 16) los llamados fallos del mercado se refieren a la incapacidad del mercado o del sistema de mercados para proporcionar determinados bienes y servicios o en una manera económicamente óptima. Así, los fallos del mercado se definen exclusivamente en términos de eficiencia económica en lo general, y en términos de la eficiencia en la asignación de los recursos, en lo particular.

Cabe aclarar que las deficiencias macroeconómicas del mercado exceden los límites que circunscriben la presente monografía, motivo por el cual no nos adentraremos en su estudio, sin embargo, resulta conveniente tener plena conciencia de su existencia.²⁶

De esta forma, los criterios que utilizaremos para calificar el éxito o el fracaso de los mercados los reduciremos básicamente a dos. En primer lugar veremos aquellas situaciones que afectan la eficiencia en la asignación de recursos, haciendo referencia ocasionalmente a otro tipo de ineficiencias, y, en segundo lugar, atenderemos cuestiones relacionadas con la equidad, por lo que resulta más correcto utilizar el término "imperfecciones del mercado" (concepto *lato sensu*) en sustitución de los tradicionales fallos del mercado (concepto *strictu sensu*, referido concretamente a la afectación del principio de eficiencia).

1. Imperfecciones que afectan a la eficiencia

Por lo que se refiere al primer criterio, son varias las causas que se asocian generalmente a la incapacidad del mercado para alcanzar resultados eficientes. De conformidad con Acocella (1998), dichas causas básicamente se reducen a dos: la competencia imperfecta y los mercados incompletos.²⁷

Por lo que hace a la competencia imperfecta, normalmente se incluyen en esta categoría los problemas derivados de las economías de escala, los monopolios (incluyendo los monopolios naturales) y oligopolios, así como las prácticas monopólicas. Además, aquí también se hace referencia a la libertad de las empresas para entrar y salir del mercado y a los problemas asociados a la existencia de sindicatos con poder para limitar la oferta de trabajo.

Por lo que se refiere a los mercados incompletos, de forma generalizada se atienden bajo este criterio los problemas derivados de las externalidades (o efectos externos), los bienes públicos, así como los

²⁶ Los fallos macroeconómicos del mercado implican situaciones de desempleo, inflación, balanza de pagos y crecimiento económico, entre otros.

²⁷ La enumeración de las imperfecciones del mercado está basada en la recopilación de las diferentes causas de ineficiencias señaladas por los siguientes autores: Acocella (1998); Samuelson y Nordhaus (1999); Lindblom (2001); Albi (2000); Buchanan (1979); y Wolf (1990).

costos de transacción y la información asimétrica; y de acuerdo con Lindblom (2001) también se pueden considerar como imperfecciones del mercado la terminación de las transacciones por una de las partes (o terminación unilateral), y la ignorancia o irracionalidad de los agentes económicos. Veamos a continuación cada una de ellas.

2. La competencia perfecta

Hemos visto que la competencia perfecta es una condición *sine qua non* para la eficiencia en el sentido de Pareto, pero también hemos mencionado la naturaleza irreal de la misma. En el mundo real se presentan muy diversos factores que originan que la competencia en los mercados sea imperfecta, algunos de esos factores tienen un carácter artificial creado por las condiciones históricas o legales de una sociedad determinada (un ejemplo son los sindicatos); por el establecimiento de barreras a la entrada y salida del mercado, por los privilegios concedidos a ciertos productores bajo el denominado régimen político del "amiguismo" o debido a los obstáculos provocados por los propios productores mediante pactos o convenios colusivos.

Asimismo, también existen determinados factores que propician la competencia imperfecta y que derivan de la propia naturaleza de la actividad productiva, como son los llamados rendimientos crecientes a escala o los costos medios decrecientes, comúnmente encontrados en los monopolios naturales y en los bienes públicos.

Sin embargo, con independencia de su origen, todos estos factores hacen referencia a la limitación de la competencia mediante el fomento de un número muy limitado de agentes del lado de la oferta, lo que ocasiona una asignación ineficiente de los recursos con la consecuente pérdida de bienestar social.

Veamos, en forma especial, el caso de los monopolios (incluyendo los monopolios naturales) y los oligopolios.

Un argumento comúnmente utilizado para afirmar la ineficiencia asignativa que provocan los monopolios y oligopolios consiste en afirmar que los monopolistas u oligopolistas intentan maximizar sus ganancias mediante un incremento en los precios (precios arbitrarios) por encima del precio de equilibrio y mediante una producción inferior a la cantidad de equilibrio, de forma tal que los demandantes se ven

altamente perjudicados en sus intereses.²⁸ Es evidente que en esta situación, en la que se establecen precios arbitrarios, no se cumplen las condiciones necesarias para la eficiencia en el sentido de Pareto si recordamos que para que ésta se produzca es necesario que el precio cobrado sea igual al costo marginal, donde el costo marginal es igual al precio de equilibrio.

El argumento anterior respecto de la pérdida de eficiencia cobra mucha mayor fuerza en el caso de los monopolios naturales donde existen economías de escala que provocan que la maximización de los beneficios (la reducción de los costos de producción) para una cantidad demandada sólo sea posible con la existencia de una sola empresa. En estos casos resulta más barato producir con una mayor dimensión porque los costos medios (por unidad de producción) son decrecientes, lo que origina que la empresa no esté en posibilidad de cobrar un precio equivalente al costo marginal (inferior al costo medio) ya que ello le originaría pérdidas al empresario.

Si bien es cierto que algunos economistas (Baumol, Panzar, Willing y Perroux, entre otros) han sostenido que lo importante no es la existencia de economías de escala sino la posibilidad de entrar y salir libremente y sin costo alguno del mercado (*the contestability of markets*), a efecto de promover la fijación de precios equivalentes a los que se originarían en un mercado competitivo, combatiendo así los elevados precios que podría originar un monopolio,²⁹ ello,

²⁸ De conformidad con Samuelson y Nordhaus (1999, p. 280): "Cuando una empresa tiene poder de mercado en un determinado mercado [...] puede elevar el precio de su producto con respecto a su costo marginal. Los consumidores compran una cantidad menor de estos bienes en condiciones de competencia, por lo que disminuye su satisfacción. Este tipo de reducción de la satisfacción de los consumidores es característico de la ineficiencia que crea la competencia imperfecta".

²⁹ Wolf (1990, p. 24) indica, respecto de la teoría de los mercados disputables: "Un reciente progreso en la ciencia económica —la teoría de los 'mercados contestables'— sugiere que, aun de cara a los rendimientos crecientes y ante la presencia de monopolios, pueden persistir fuertes tendencias hacia la eficiencia, o hacia un estado cercano a la eficiencia, en materia de fijación de precios, y de decisiones de producción por los monopolistas, aboliendo o mitigando de este modo el impacto de estos fallos del mercado. La teoría de los mercados contestables fue desarrollada por William Baumol, y difundida hace varias décadas por el economista francés Francois Perroux. Perroux sugirió que si los mercados están abiertos a nuevos participantes y no hay barreras ni costos en la entrada, los monopolistas se disciplinarán por la entrada potencial de competidores (*the 'potential rival'*), los cuales competirán por monopolizar el mercado a pesar de que sus ganancias marginales sean bajas y su producción alta". La traducción es nuestra.

de acuerdo con Acocella (1998, p. 92), no necesariamente implica que bajo esas condiciones se alcance una posición de eficiencia en el caso de los monopolios naturales en virtud de que esta novedosa teoría encuentra su fundamento en alcanzar precios que se asemejen al costo medio y no así al costo marginal.

De esta forma, la teoría de los mercados “disputables” no es argumento suficiente para refutar la afirmación de que los monopolios naturales originan un distanciamiento del objetivo de la eficiencia asignativa.³⁰ Además, situados en un plano realista, las condiciones exigidas por la teoría en comento son de muy difícil realización ya que existen diversos elementos que impiden la gratuidad de la entrada y salida del mercado.

Para clarificar la idea anterior, y siguiendo a Acocella (1998, p. 92), supongamos que un pequeño número de empresas (a las que llamaremos constituidas) en el mercado obtiene ganancias extras estableciendo sus precios por encima del costo medio. Si la entrada y salida del mercado es libre y sin costo alguno, nuevas empresas tendrán incentivos para entrar en el mercado pudiendo obtener también ganancias extras aun cuando cobraran un precio menor al fijado por las empresas constituidas. De esta forma, bajando sus precios (para captar un mayor número de clientes) obligarían a éstas a bajar también sus precios, estableciéndose precios que no superaran al costo medio, incluso podrían reducir el costo al mínimo. Pero a fin de evitar una posible guerra de precios que les generara pérdidas, las nuevas empresas, bajo el supuesto de ausencia de costo, se verían motivadas a salir libremente del mercado habiendo obtenido ganancias extras mientras tanto.

En relación con el supuesto anterior, cabe señalar que efectivamente la entrada y salida libre y sin costo alguno del mercado podría disminuir el ejercicio arbitrario del poder de mercado, sin embargo, el propio Acocella (1998, p. 93) reconoce que dicho supuesto adolece de dos objeciones: 1) es difícil encontrar situaciones reales en las que la entrada y salida del mercado no genere costo alguno, de hecho normalmente dichos costos son muy significativos, y 2) la entrada de nuevas empresas al mercado puede acercarnos a un precio equivalente al costo medio, pero ello no nos coloca en una situación eficiente ya

³⁰ Cfr. Acocella (1998, p. 92).

que, para que haya eficiencia, se requiere que el precio sea igual al costo marginal.

Así las cosas, es una postura muy generalizada que la competencia imperfecta, especialmente en los casos en los que existen economías de escala, generan ineficiencias en la asignación de los recursos. Además, como destaca Wolf (1990, p. 24), de forma contraria a la postura sostenida por Schumpeter y sus seguidores, la presencia de poder de mercado también puede afectar la eficiencia en términos dinámicos toda vez que un monopolista seguro e incontestado tendrá incentivos más débiles para la innovación que los que prevalecerían en un régimen más competitivo.

Aunque todavía no hay posturas unánimes al respecto, como lo demuestra el propio argumento de Wolf, se reconoce por algunos economistas e, incluso, por los legisladores, que los monopolios y oligopolios no necesariamente son dañinos para el desarrollo económico, incluso se le reconocen ciertas ventajas que normalmente hacen referencia a los procesos de innovación y desarrollo tecnológico, así como del fortalecimiento de la competitividad empresarial frente a otras empresas extranjeras.

La posición clásica para defender la existencia de los mercados imperfectos, cabe recordar, nos la proporciona el propio Schumpeter en su clásico tratado *Capitalismo, socialismo y democracia* (1983), de acuerdo con el cual el poder de mercado es absolutamente necesario para fomentar el progreso tecnológico. Así, de acuerdo con el citado economista, la innovación en las empresas con poder de mercado será más confiable que la innovación en un contexto de precios competitivos, debido a que dichas empresas procurarán mantener sus privilegios en el mercado, además de que gozarán de manera más amplia de los beneficios que les genere la inversión en nuevas tecnologías.³¹ En el mismo sentido Albi (2000, p. 107) nos dice:

³¹ En palabras del propio Schumpeter (1983, p. 119): “En cuanto entramos en detalles y tomamos en consideración cada uno de los artículos en que el progreso ha sido más manifiesto esta pista nos conduce no a las puertas de las empresas que trabajan en condiciones de competencia relativamente libre, sino precisamente a las puertas de los grandes *concerns*—que, como en el caso del maquinismo agrícola, han contribuido también al progreso del sector de competencia— y se nos trasluce una enorme sospecha, esto es, la de que la gran empresa ha contribuido a la creación de ese nivel de vida más bien que a su contracción”.

[...] un monopolista es, a veces, un elemento muy positivo en una economía. La innovación, con nuevos productos o tecnologías, o con nuevas formas organizativas, permite, en ocasiones, que una empresa alcance una ventaja decisiva en un mercado y lo domine, eliminando a sus competidores. Este hecho [...] implica que la producción se realiza con mayor eficiencia.

Esto nos lleva a afirmar que si bien la existencia de monopolios y oligopolios nos distancian del objetivo de la eficiencia entendida en términos meramente de asignación de recursos, podrían fomentar, bajo determinadas condiciones, la eficiencia en la producción así como la eficiencia dinámica.³²

Nosotros coincidimos con las posturas que manifiestan que los monopolios y oligopolios presentan aspectos tanto positivos como negativos, situación que hace necesario encontrar un equilibrio adecuado que permita reducir sus aspectos negativos sin prescindir de los positivos. Ello, por supuesto, es una tarea realmente difícil donde la intervención gubernamental desempeña un papel muy importante. Mientras que el reconocimiento de los aspectos positivos del poder de mercado impide que la intervención gubernamental se limite a la prohibición tajante de los monopolios y oligopolios; el reconocimiento de los aspectos negativos justifica, de alguna manera, la intervención activa del Estado en el ámbito económico, a efecto de

³² En la misma línea de pensamiento que Schumpeter o, posteriormente, Kuttner, se encuentra Cotarelo (1994, pp. 143 y 144), quien —atendiendo al criterio de la eficiencia dinámica— sostiene que las condiciones de competencia bajo las que debe operar el orden económico libre defendido por la teoría económica clásica no sólo no es posible sino tampoco deseable. Así, el autor en comento señala: “El llamado ‘óptimo paretiano’ es una situación ideal del mercado, empíricamente irrealizable. La realidad del mercado se caracteriza siempre por la existencia de imperfecciones y limitaciones de la competencia. Es preciso entonces elaborar un concepto realista de competencia [...] el cual se caracteriza por la determinación de las estructuras específicas de cada mercado, esto es, el grado de concentración o monopolio idóneo, que posibiliten una intensidad óptima de la competencia. [...] La óptima intensidad competitiva no se sitúa en las formas extremas del mercado, sino en situaciones de oligopolio amplio con limitada homogeneidad productiva y limitada transparencia. [...] En esta consideración dinámica no cuenta tanto el equilibrio del mercado basado en la ausencia de poder de los agentes económicos, sino, por el contrario, la destrucción de dicho equilibrio, generada por las innovaciones empresariales (tecnológicas, gestoras, organizativas) que dotan, en cada mercado, al innovador de una posición temporalmente preferente y cercana al monopolio, hasta que la competencia erosiona aquella ventaja ocasional, generalizando la innovación como parte integrante de todo el aparato productivo. Es la secuencia dinámica del mercado que Schumpeter denomina ‘destrucción creadora’”.

fomentar la eficiencia económica, sea mediante la prohibición de las prácticas monopólicas con efectos negativos para la competencia en el mercado, los pactos colusorios y el abuso del poder de mercado.³³ Es claro que estos últimos supuestos implican que la presencia de un número considerable de agentes económicos no garantiza por sí sola la competencia perfecta.

Cabe aclarar que un caso diferente de intervención gubernamental se requeriría para los monopolios naturales donde el problema radica en la pérdida que se generaría para los productores o empresarios si ajustaran el precio de sus productos al precio marginal, debido a la característica de los costos medios decrecientes. En estos casos la intervención gubernamental para fomentar la eficiencia podría consistir (además del supuesto generalmente rechazado por la tendencia moderna neoliberal correspondiente a la intervención directa mediante el establecimiento de empresas públicas) en la subvención del monopolista que cobra precios iguales a los costos marginales, para que de esta forma compense sus pérdidas, o en establecer tarifas de precios que permitan al monopolista producir la cantidad eficiente sin incurrir en pérdidas, por ejemplo, las llamadas tarifas a dos partes o las tarifas multibloque, como señala Albi (2000, p. 111).

Una situación similar a la que originan los monopolios y los oligopolios que hacen uso de su poder de mercado, originando una competencia imperfecta, es la que se presenta con los sindicatos con un fuerte poder negociador.

Los objetivos que persiguen las asociaciones de trabajadores (sindicatos) pueden ser de muy diversa índole, sin embargo, uno de ellos, quizá el principal, es la influencia que pueden ejercer para incrementar los salarios de los trabajadores sindicados.³⁴ Pero para

³³ Según Ayala (1992, p. 84): “Los enfoques neoclásicos destacan en términos abstractos la necesidad de promover la competencia para una más eficiente asignación de recursos. Sin embargo, no necesariamente asumen que la competencia debería considerarse como requisito indispensable para lograr un rápido aprendizaje intervencionista, específicamente para realizar inversiones adecuadas y correctas”.

³⁴ De acuerdo con Atkinson (1981, pp. 135 y 136): “La influencia de los sindicatos sobre la estructura de los ingresos depende de los objetivos perseguidos por éstos, los cuales responden a una compleja gama de motivaciones. Los dirigentes sindicales se interesan por otros muchos factores además de los salarios: el nivel de desempleo, el desempleo por exceso de oferta de trabajo, el control sobre las condiciones de trabajo, las prestaciones extrasalariales, etc. Sería erróneo, por tanto, considerar que los sindicatos sólo se preocupan

estar en posibilidad de generar una presión tal ante los empresarios que les permita dicho incremento deben contar con el poder de restringir la oferta de trabajo.

Atkinson (1981, p.136) enuncia los medios que los sindicatos podrían utilizar para limitar la oferta de trabajo, mismos que pueden adoptar diversas formas dentro de las cuales destacan las siguientes:

- El derecho a restringir el acceso o contratación de trabajadores no sindicados en una determinada empresa o industria (*closed shop*).
- El derecho a sujetar a los trabajadores que sean contratados a la condición de sindicarse en un determinado periodo de tiempo contado a partir de la contratación (*union shop*).
- La facultad de designar a los trabajadores para cubrir las vacantes.
- El derecho de huelga, que restringe en su totalidad la mano de obra.
- El derecho a limitar o suprimir las horas de trabajo extraordinario.

Asimismo, siguiendo al citado autor, los sindicatos podrían restringir o controlar la oferta del trabajo realizado mediante la restricción a la producción y a la asignación de mano de obra.

De esta forma, los sindicatos que tengan la posibilidad de limitar la oferta laboral incrementarían los salarios de sus afiliados por encima de los precios competitivos, originando así un desequilibrio entre la oferta y la demanda laboral, dándose la primera en exceso y la segunda en defecto y, por ende, creando una situación ineficiente en el sentido de Pareto.³⁵

Sin embargo, la posible alteración de los salarios motivada por los sindicatos depende, como hemos visto, de la posibilidad real

de la maximización de los salarios; sin embargo, parece razonable suponer que la elevación de éstos es uno de sus principales objetivos".

³⁵ Las consecuencias de la existencia de poderosos sindicatos que logran elevar los salarios de manera significativa no se reducen simplemente a las pérdidas de eficiencia. Normalmente también se les atribuye la generación de desempleo (desempleo clásico) y la inflación de los precios, como nos lo señalan Samuelson y Nordhaus (1999, pp. 241 a 245).

que tengan para limitar la oferta de trabajo, así como de su poder negociador frente a las empresas. De ahí que sea tan importante la regulación específica de los sindicatos.³⁶

Así las cosas, el Estado, a través de su potestad legislativa, puede otorgar facultades, imponer límites o prohibiciones a los sindicatos de forma que su poder de mercado se minimice o se incremente, en beneficio o perjuicio de la eficiencia, respectivamente. Pero difícilmente el Estado prohibirá en su totalidad, al menos por el momento, la existencia de los sindicatos, por considerarse como uno de los logros más importantes de las clases trabajadoras, históricamente consideradas como clases desprotegidas o desaventajadas.

Por otra parte, de conformidad con Acocella (1998, p. 96), además de los casos citados donde el poder de mercado es capaz de limitar la competencia, es importante advertir la existencia de otros factores que presentan las mismas consecuencias respecto de las pérdidas de eficiencia.

Primero, tenemos el requisito de los bienes homogéneos que permite acrecentar las opciones de los consumidores. Sin embargo, este requisito es de muy difícil realización debido a las múltiples estrategias utilizadas por las empresas para diferenciar sus productos. Dicha diferenciación se acentúa por la publicidad donde la intervención estatal puede presentarse especialmente cuando no transmite una información real.

En segundo lugar, también tenemos la falta de información respecto de los precios que propicia una competencia imperfecta. Es de todos sabido que la información parcial crea uno o varios sub-mercados para un mismo bien (la segmentación del mercado) lo que puede generar un exceso de demanda o, en su caso, un exceso en la oferta, lo que, a su vez, nos aleja del óptimo de Pareto. En estos casos también podría justificarse la intervención del Estado a efecto de establecer medidas

³⁶ Si bien existe un amplio reconocimiento de que la presencia de sindicatos con un fuerte poder negociador puede afectar la eficiencia en la asignación de los recursos, también hay economistas que defienden sus posibles efectos positivos en otro tipo de eficiencias. Es el caso de Kuttner (1999, p. 107), de acuerdo con el cual las uniones de trabajadores (sindicatos) que hagan que los empleadores comparables que paguen a los trabajadores similares salarios también comparables fomentan a las empresas a competir en términos basados en la innovación y en la productividad y no así mediante el recorte de los salarios y los beneficios otorgados a sus trabajadores.

que permitan acercar tanto a oferentes como a demandantes al conocimiento de los precios existentes en un mercado determinado.

De esta forma queda claro que los obstáculos que se presentan en el mercado para alcanzar el objetivo de la competencia perfecta y con ello colocarnos en un estado óptimo o eficiente en la asignación de recursos son muchos y muy diversos, por lo que en muchas ocasiones dichos obstáculos se podrían ver reflejados en el régimen jurídico de los estados si consideramos que en todo Estado de Derecho la intervención gubernamental debe encontrar sustento en un marco jurídico constitucional y legal.

3. Los mercados incompletos

Al igual que la competencia perfecta, la existencia de mercados completos es un requisito indispensable para que se alcance el llamado óptimo de Pareto. Sin embargo, en el mundo real se presentan muy diversas causas que hacen imposible la realización del requisito en comento, consistiendo principalmente en las siguientes: *a)* la presencia de externalidades (también llamadas efectos externos); *b)* los bienes públicos, y *c)* la ausencia de determinados mercados especialmente de aquellos que se encuentran sujetos a operaciones contingentes o a plazo (*forward markets*), provocada por los altos costos de transacción y por la información asimétrica en un mundo incierto. Aunado a las causas anteriores, podemos incluir dos más, dando así seguimiento a la clasificación que nos presenta Lindblom (2001): la terminación de las transacciones por una de las partes y la ignorancia o irracionalidad de los agentes económicos. Veamos a continuación cada una de ellas.

Las externalidades, como su mismo nombre lo indica, hacen referencia a ciertos efectos que se producen a personas que no forman parte directa de la relación comercial, en otras palabras, se generan beneficios (externalidades positivas o economías externas) o costos (externalidades negativas o deseconomías externas) que no son considerados dentro del sistema de precios del mercado. Así, se presenta una ausencia de pago por los beneficios percibidos o una ausencia de pago por los daños causados, respectivamente.

Así las cosas, puede observarse que las externalidades, sea en la producción o en el consumo, provocan una ineficiencia económica,

toda vez que crean divergencias entre los beneficios y costos privados y los beneficios y costos sociales (en los cuales se toman en consideración los efectos externos). Mientras que en las externalidades positivas el costo marginal privado es superior al costo marginal social, por lo que se produce una cantidad menor al óptimo social; en las externalidades negativas el costo marginal social es superior al costo marginal privado, de tal forma que los mercados tienden a producir una cantidad mayor que el óptimo social.³⁷

Podemos establecer otra forma de demostrar las ineficiencias causadas con motivo de las externalidades la cual radica en las diferencias que se generan 1) en las relaciones marginales de sustitución entre dos o más bienes, para el caso de las externalidades en el consumo, y 2) las relaciones marginales de sustitución técnica (entre los factores de la producción) por lo que hace a las externalidades en la producción.

En el primer supuesto, la relación marginal de sustitución entre dos bienes será diferente entre las personas que consumen el bien generando externalidades (consumidores), sean positivas o negativas, y las personas que se ven beneficiadas o afectadas por la externalidad (terceros). Mientras que para los consumidores la relación marginal de sustitución será en razón de los precios del mercado, para los terceros dicha relación marginal de sustitución dependerá del grado en que se vean beneficiados o afectados por la externalidad. De esta forma, las diferencias en las relaciones marginales de sustitución hace que sea posible mejorar la posición de los terceros mediante el consumo mayor o menor de un determinado bien que genera externalidades, sin afectar la posición de los consumidores.

Las mismas consideraciones resultan aplicables para las externalidades en la producción respecto de las diferencias entre las relaciones marginales de sustitución técnica entre dos factores para la producción de diferentes bienes.

³⁷ Considerando que la nueva tecnología y los conocimientos son un ejemplo muy recurrente de externalidades positivas podemos observar como también estos fallos del mercado producen un impacto en la llamada eficiencia dinámica. Al respecto, podemos citar a Wolf (1990, p. 21): "Otros casos de externalidades positivas son el conocimiento y la tecnología que resultan de las actividades dedicadas a la investigación y el desarrollo. [...] Una vez más el mercado fallará de acuerdo con el criterio de la eficiencia en la asignación de recursos, a pesar de que el gobierno intervenga mediante subsidios o simulando estas actividades. Sin embargo, la magnitud de la eficiencia dinámica depende precisamente de esto, es decir, de la creación de conocimiento y tecnología [...]". La traducción es nuestra.

Así las cosas, la teoría económica reconoce y estudia la existencia de externalidades que afectan, como se ha demostrado, la eficiencia económica. Sin embargo, es importante subrayar que la mayoría de los bienes, sea en su consumo o en su producción, generan externalidades tanto positivas como negativas, aunque no necesariamente presentan relevancia para la teoría económica. Como bien destaca Thomson (1965, p. 61), únicamente se atienden aquellos casos en los que las externalidades generan serias distorsiones o que “[...] sus efectos son suficientemente importantes como para preocuparse por ellos”.

Muchas de las soluciones que se plantean para solventar los problemas de eficiencia que generan las externalidades apuntan a favorecer el intervencionismo gubernamental, especialmente a través de sus facultades impositivas³⁸ (sean impuestos positivos o negativos), regulatorias o mediante la creación de permisos o derechos comerciables,³⁹ con el principal objetivo de remover las divergencias entre los costos sociales y los costos privados mediante la internalización del costo o beneficio causado a la sociedad por los individuos o por las empresas.

Así, Albi (2000, p. 118) destaca que aparte de los pocos casos donde sea posible la negociación privada entre las partes afectadas (el teorema de Coase), los efectos externos respaldan, en principio, la intervención pública. Evidentemente los instrumentos de intervención pueden ser muy diversos, desde la tributación medioambiental, o la subvención, hasta la regulación de actividades, los mercados de derechos a contaminar, o los acuerdos empresariales con la administración, pero con todo, la dificultad de obtener la información necesaria para actuar públicamente es muy grande en casi todos los casos, de ahí que la prudencia deba incluirse como un elemento fundamental de las políticas sobre efectos externos ya que éstas también pueden generar sus propios costos.

³⁸ Aquí se encuentran, para el caso de las deseconomías externas, los denominados “impuestos pigovianos” en honor del reconocido economista Pigou (1928).

³⁹ Un claro ejemplo de los permisos o derechos comerciables creados por la autoridad gubernamental para reducir los efectos de una deseconomía externa lo encontramos en el Protocolo de Montreal, que hace referencia a los permisos otorgados a las empresas para contaminar o producir determinadas mercancías que contienen sustancias consideradas por el propio Protocolo como nocivas para el medio ambiente.

Sin embargo, como el propio Albi reconoce, las soluciones dadas no necesariamente implican la intervención gubernamental. Una salida diferente, muy difundida dentro de la teoría económica, es la que nos proporciona el llamado “teorema de Coase” cuya base fundamental consiste en reconocer que la intervención pública no es necesaria en todos los casos para internalizar las externalidades siempre y cuando se cumplan dos condiciones fundamentales: una asignación adecuada de los derechos de propiedad y que los costos de transacción⁴⁰ sean nulos.⁴¹

Evidentemente las condiciones exigidas por el teorema de Coase son de muy difícil realización en la práctica, especialmente por lo que se refiere a los costos de transacción, toda vez que en la mayoría de las transacciones comerciales dichos costos tienden a tener un valor considerable. No obstante, el teorema en comento no deja de tener relevancia para la teoría (no así en la práctica) económica, especialmente al introducir los derechos de propiedad y el concepto de costos de transacción en el análisis neoclásico.

Ahora bien, otro de los elementos que hace que un mercado se considere como incompleto es la existencia de los llamados bienes públicos cuyas características consisten, en primer lugar, en que son bienes que no presentan rivalidad, es decir, que pueden consumirse colectivamente sin que el consumo de una persona disminuya el con-

⁴⁰ Ayala (1992, p. 46) apunta que de acuerdo con el propio Coase: “Los costos de transacción incluyen: 1) los necesarios para obtener información relevante, 2) los relativos a la negociación y la toma de decisiones, y 3) los correspondientes a la vigilancia y cumplimiento de los contratos”.

⁴¹ Al respecto, José Antonio Álvarez (1994, p. 624) señala: “Coase retoma el problema de las externalidades de Pigou y lo reformula como un problema de derechos de propiedad mal definidos, es decir, como una inadecuada o incompleta asignación de derechos de propiedad. De ahí se suele deducir que una mejor especificación de los derechos de propiedad completaría los mercados y restablecería su eficiencia en la asignación de recursos. Existen, sin embargo, dos cuestiones a considerar: En primer lugar los derechos de propiedad privada, en algunos casos, no se pueden concretar, debido a los elevados costos de transacción [...]. Pero no basta una clara y precisa asignación de los derechos de propiedad para que los mercados funcionen eficientemente. Es necesario, además, la competitividad, la información perfecta, concavidad en los conjuntos de producción, etc. La existencia del mercado como principal mecanismo de coordinación no excluye la existencia de mecanismos alternativos. [...]”. El autor en comento (p. 627) continúa diciendo: “Para que un sistema de derechos de propiedad se considere que está bien especificado deberá reunir tres condiciones: que todos los recursos escasos tengan una asignación de derechos; que se cumpla el principio de exclusión; y que exista algún mecanismo de transferibilidad entre los individuos”.

sumo de otra y, en segundo lugar, aunque no con un carácter esencial, en que se trata de bienes que no son excluibles en su consumo, sea por la propia naturaleza del bien o por razones de tecnología.

Por las características señaladas en el párrafo anterior, normalmente se considera a los bienes públicos como una forma especial de externalidad, aunque algunos economistas han pretendido establecer distinciones entre ellos, argumentando que las externalidades se aplican normalmente a bienes privados que hacen posible que la mayoría de los beneficios y los costos derivados de la producción puedan obtenerse o asumirse por el propio productor, mientras que los bienes públicos hacen que no sólo el productor se beneficie de ellos, aun cuando asuma todo el costo de la producción.⁴²

No obstante, tal diferenciación (entre externalidades y bienes públicos) carece de interés para nuestro estudio por atender a meras cuestiones de grado. Lo verdaderamente importante es que los bienes públicos permiten que se beneficien otras personas, aparte del productor (que cubre los costos fijos), sin que tengan que asumir un costo equivalente a los beneficios percibidos. Ello, en virtud de que normalmente el costo marginal de producir un bien público es igual a cero.

De esta forma, los bienes públicos no sólo representan un caso especial de externalidad (positiva) sino que también pueden considerarse como un caso extremo de rendimientos crecientes a escala, con todas las consecuencias que ello conlleva para alcanzar el objetivo de la eficiencia en la asignación de los recursos. Ello, en virtud de que si logra introducirse en el mercado la producción de un bien público, especialmente si presenta la característica de no excluible (llamados bienes públicos puros), su precio será superior a su costo marginal, que es cero.

Así las cosas, es fácil colegir que la ineficiencia de los bienes públicos consiste en provocar que su producción y consumo esté por

⁴² Un claro intento por diferenciar las externalidades de los bienes públicos nos lo presenta Wolf (1990, p. 21) al indicar: "Los bienes 'privados' asociados con las externalidades pueden distinguirse de los bienes 'públicos'. El primer término se utiliza cuando la mayoría de los beneficios y los costos de producción son, respectivamente, percibidos o erogados por el productor, a pesar de que algunos no; y el segundo (los bienes públicos) se utiliza cuando la mayoría de las consecuencias de la actividad origina beneficios no apreciables [...] o costos no recaudables [...]"

debajo del óptimo social debido a que no hay incentivos económicos para producirlo (más aún si presenta la característica de no excluible), o porque su precio es superior al costo marginal.

Las razones aquí plasmadas nos proveen de una seria justificación para la intervención gubernamental, sea para que el Estado realice directamente la producción de los bienes públicos que considere necesarios, principalmente si se trata de bienes no excluibles en su utilización, o que promueva y regule su producción mediante el financiamiento a otros agentes privados.

Sin embargo, aun cuando el Estado intervenga directa o indirectamente, nos enfrentamos a la complejidad que representa alcanzar niveles eficientes en la producción de los bienes públicos, especialmente porque las personas que se benefician con los mismos carecen de incentivos para revelar en cuánto los valoran (sus preferencias). Si conociéramos esas demandas, a través de las diferentes valoraciones individuales, se podrían determinar los precios o impuestos que se tendrían que pagar personalmente para financiar el costo del bien. Evidentemente la situación se torna más compleja si se trata de bienes no excluibles en su uso ya que no habría forma de descubrir el valor que dichos bienes públicos representan para los individuos, es decir, el precio que estarían dispuestos a pagar por ellos.

Si bien es cierto que se han implementado diversas formas para que los individuos revelen sus preferencias, por ejemplo, a través de encuestas o por el voto de determinadas propuestas políticas, no cabe duda que dicha revelación de preferencias se encuentra sujeta a serias distorsiones o, en su caso, a manipulaciones. De ahí que la existencia de bienes públicos sea considerada como una de las causas más patentes de ineficiencia en los mercados, a pesar de que haya intervención gubernamental.

Pero la afectación a los criterios de eficiencia no es el único argumento utilizado para justificar la necesidad de intervención del Estado cuando se trata de bienes públicos (o colectivos), sino que también algunos economistas y filósofos lo hacen extensivo a los criterios de equidad,⁴³ es el caso de Sen (2000, p. 161), de acuerdo con el cual

⁴³ La interrelación de los bienes públicos como fallos del mercado y el criterio de equidad podemos observarla en palabras de Ayala (1992, p. 85): "El concepto de bienes públicos se ha relacionado, más allá de la economía, con los problemas de gobierno, justicia y equidad. Por ejemplo, Rawls después de su ya clásico enfoque de la 'justicia distributiva' ha definido

“[...] algunos de los bienes que más contribuyen a las capacidades humanas pueden ser difíciles de vender exclusivamente a una persona cada vez. Es el caso, sobre todo, de los llamados bienes públicos, que no son consumidos por separado sino *conjuntamente* por todos los individuos”.

De acuerdo con lo anterior podemos afirmar que la ineficiencia económica, la necesidad y la justicia que traen consigo los bienes públicos hacen que el papel del Estado en esta materia cobre gran relevancia, incluso hasta el grado de incluirlo, en algunos casos, a nivel constitucional.

Además de las externalidades y los bienes públicos, cabe señalar que son muy diversas las circunstancias que originan que el dominio del mercado sea limitado, haciendo que no todos los bienes y servicios que podrían incluirse en él se introduzcan efectivamente. Algunas de estas circunstancias se atribuyen a consideraciones de carácter ético o moral, así como a las costumbres prevalecientes en una determinada sociedad.

Asimismo, otras circunstancias que influyen en la limitación del mercado (o mercado incompleto) obedecen a los altos costos de transacción que podrían generar determinadas operaciones, a la falta de información (o información asimétrica) y al miedo de asumir un alto riesgo por parte de los inversionistas. En este caso las limitaciones se hacen más patentes cuando se trata de operaciones a plazo y contingentes, como son los créditos bancarios, las operaciones de seguro y las garantías financieras, que por sus características (el desconocimiento del riesgo real que podrían representar sus clientes)

uno nuevo basado en la teoría de los ‘bienes primarios’, en el cual extiende la noción de bienes públicos o sociales a otros componentes como las libertades básicas, los derechos humanos, el autorrespeto. En 1980 Benjamín planteó otra variante de los bienes públicos aplicados a un modelo de gobierno. Con base en la noción más amplia de ‘bienes colectivos’ propone una interpretación de las implicaciones políticas de los cambios estructurales que han afectado el comportamiento económico y político del Estado. Un enfoque más es el de los bienes posicionales (derivados de la economía posicional). Consiste en una variante de los bienes públicos. Según este enfoque, la posición que alcance un individuo en la distribución del ingreso (su ingreso relativo) dependerá de tres factores. Primero, el grado de apertura de la sociedad en que vive, es decir, los límites culturales, raciales o políticos a la movilidad social. Segundo, la posición en la distribución inicial de la riqueza humana y no humana así como la rentabilidad de cada una. Y tercero, la dispersión de la distribución del ingreso (para un tratamiento sobre el bienestar y la economía posicional)”.

se ofrecen de manera escasa en el mercado, es decir, en una cantidad menor a la que sería deseable por los demandantes.

Al respecto, cabe destacar que la falta de información no sólo se reduce al desconocimiento de los posibles riesgos a que podrían someterse determinadas empresas o mercados a plazo o contingentes, sino que también puede presentarse, por lo que hace a los consumidores, en la información relativa a los precios, los bienes ofrecidos en el mercado y la calidad de los mismos, y, por lo que se refiere a los productores, la información puede ser incompleta respecto de las técnicas de producción, así como de las oportunidades del mercado. Todo lo cual provoca, de acuerdo con Albi (2000, p. 126), una selección adversa (tanto en los consumidores como en los productores) y el riesgo de manipulación o de oportunismo (*moral hazard*), haciendo que la economía produzca por debajo de su capacidad.⁴⁴

De esta forma, también la falta de información (o información asimétrica) constituye una limitante más para el objetivo de la eficiencia que puede convertirse en argumento para solicitar la mano visible del Estado.

Al respecto conviene precisar, siguiendo a Albi (2000, p. 126), que normalmente los defensores de la teoría neoclásica sostienen que el mercado es capaz de resolver algunos problemas de información, por ejemplo, a través de las motivaciones para mantener una buena reputación y prestigio, por la publicidad o por revistas especializadas, sin embargo, también reconocen que la regulación pública puede ser necesaria, en muchos casos, para que todas las empresas ofrezcan una información análoga.⁴⁵

Pero, independientemente de las causas que originan que el mercado sea limitado, esta situación hace que la eficiencia en la asignación de los recursos que no se encuentran incluidos en el mismo o que generan efectos que van más allá de su dominio, sea de muy difícil

⁴⁴ Sobre el tema de la selección adversa y el riesgo moral resultan de obligada consulta las monografías de Arrow (1963 y 1968) y Pauly (1968).

⁴⁵ De acuerdo con Wallis y Dollery (1999, p. 20): “Las imperfecciones del mercado han llevado a incrementar la intervención gubernamental en las economías de mercado desarrolladas. Gran parte de las políticas públicas se han enfocado en medidas de protección para los consumidores, especialmente en la exigencia de productos etiquetados y respecto de la información del contenido de los productos. Pero la intervención directa del gobierno también se ha hecho evidente. Por ejemplo, la información del tiempo comúnmente se proporciona por las agencias públicas”. La traducción es nuestra.

realización, ya que no cabe duda que, aunque imperfecto, el mercado es el instrumento más práctico e idóneo para alcanzar el objetivo de la eficiencia.

Ahora bien, la ignorancia y la irracionalidad de los agentes económicos se encuentran estrechamente vinculadas a la falta de información o información asimétrica que provoca la selección adversa, aunque no en todos los casos existe una correspondencia efectivamente directa.

Algunas de las causas que pueden motivar la ignorancia y la irracionalidad de los agentes económicos atienden a la propia naturaleza humana, donde cada individuo se enfrenta a sus propias limitaciones o capacidades, así como a su propensión a la manipulación, especialmente publicitaria o política. De esta forma, algunas personas, aun cuando cuenten con la información necesaria, para lo cual puede requerirse la mano firme del Estado, pueden efectuar una mala elección, como diría Lindblom (2001, p. 160) "*efficiency prices and cost calculation do not make sages of buyers and sellers*".

No es necesario explicar detenidamente que la ignorancia y la irracionalidad de los demandantes u oferentes afecta la eficiencia en el sentido de Pareto ya que intuitivamente se puede dilucidar. Lo que es evidente es que la eficiencia en los mercados, en su concepción tradicional (el llamado teorema de Arrow-Debreu), parte del supuesto de que los individuos toman sus decisiones de manera racional e inteligente de tal forma que obtienen una mayor utilidad o beneficio.⁴⁶

Finalmente, para concluir lo referente a los mercados incompletos veamos una causa más que da origen a dicha imperfección. Nos referimos a la terminación de las transacciones que se efectúan en el mercado por una de las partes que, de conformidad con Lindblom (2001, pp. 153-155), también puede considerarse como una causa de ineficiencia en el mercado debido a que la parte que no desea terminar la transacción se ve afectada por la decisión unilateral de la otra parte que sí lo desea.

⁴⁶ Las ineficiencias causadas por la ignorancia o irracionalidad de los agentes económicos cobran un sentido diferente si el objetivo perseguido con la eficiencia es el incremento de las libertades fundamentales de que disfrutaban los individuos (cualquiera que sea el fin para el que las utilicen), y no el grado en que satisfacen sus intereses (por medio de su propia conducta interesada). Esta postura se encuentra ampliamente fundamentada en la obra de Sen (2000).

Esta clase de ineficiencias se hacen muy patentes en las relaciones laborales donde el empleador decide terminar dicha relación respecto de uno o varios de sus empleados. Lo mismo sucede cuando una empresa pierde a un trabajador muy valioso o cuando un consumidor se retracta de comprar determinado producto.

En estos casos de terminación unilateral de las transacciones es evidente que una de las partes no obtiene el beneficio deseado encontrándose en una posición desventajosa, de tal forma que se genera una ineficiencia económica.

Esto cobra gran relevancia para nuestro estudio si consideramos que el Estado normalmente protege las relaciones comerciales o laborales a fin de evitar que dichas relaciones se den por terminadas de manera unilateral (como en el caso de los contratos) o arbitraria (como en las relaciones laborales), fomentando de esta manera no sólo la justicia sino también la eficiencia.

4. Imperfecciones que afectan a la equidad

Una posición generalizada dentro de la teoría económica, en la que hemos insistido durante el desarrollo de este ensayo, es que los mercados crean situaciones que pueden ser consideradas como socialmente indeseables (postura que se encuentra minimizada por los utilitaristas o los libertarios como Nozick). En otras palabras, los mercados no pueden atender valoraciones de carácter ético o moral, por lo que los resultados a los que conducen, aun cuando sean eficientes, no son necesariamente justos o equitativos.

Un claro ejemplo de lo anterior lo encontramos en aquellas situaciones en las que el criterio de equidad se relaciona directamente con la redistribución de los beneficios entre los miembros de la sociedad. Supongamos que la producción y distribución de un bien determinado se encuentra situada en un punto sobre la Frontera de Posibilidades de la Producción; en este caso posiblemente haya eficiencia en la asignación de recursos, pero no necesariamente se encontrarán distribuidos de manera equitativa.

Asimismo, supongamos que el bien asignado eficientemente, pero no distribuido de manera equitativa a través del mercado implica una condición necesaria para tener acceso a nuevas oportunidades. En este caso el argumento no sólo radica en la desigualdad en la distribución,

sino también en la limitación que se genera para ciertos individuos de tener acceso a nuevas oportunidades.

Siendo todavía más exigentes respecto del criterio de equidad adoptado, supongamos que el mencionado bien no sólo limita el acceso a nuevas oportunidades sino que es necesario para la supervivencia. En esta situación el argumento consistirá no sólo en la desigualdad o en la limitación al acceso de oportunidades, sino que será considerado esencial para preservar una o varias vidas humanas. De los ejemplos mencionados podemos establecer las siguientes consideraciones:

1. Aun cuando nos hemos referido a un mismo bien, la justificación de su necesidad, desde una perspectiva de carácter ético o moral, puede tener una argumentación muy diferente, desde la mera desigualdad en la distribución hasta la necesidad de garantizar mínimos de subsistencia.
2. Hemos supuesto que el bien se ha producido y distribuido de manera eficiente a través del mecanismo del mercado, pero eso no es suficiente para que la sociedad considere deseable la situación producida. La desigualdad en la distribución puede ser una causa de insatisfacción social, pero la pérdida de vidas humanas por carecer de un bien determinado puede hacerse aborrecible.

Así, de las consideraciones anteriores podemos colegir básicamente dos cosas: primero, que los criterios de equidad adoptados para modificar artificialmente una situación creada por el mercado pueden ser de muy diversa índole, por lo que debemos adoptar un criterio basado en la pluralidad terminológica⁴⁷ y, segundo, que el mercado es insuficiente para crear situaciones socialmente deseables, lo que representa un argumento casi indiscutible para solicitar la intervención

⁴⁷ De acuerdo con Dieter Börs (1993, p. 136), "[...] los economistas deben aceptar que hay muchas definiciones posibles de justicia coexistentes en el proceso político. No podemos negar la política redistributiva con el argumento de que 'no siempre sabemos lo que es justo'. Existen muchos principios para determinar la justicia de una situación, y la teoría normativa continúa teniendo sentido en el análisis de los resultados cuando se acepta algún principio concreto. Más aún, la combinación de diversas definiciones de justicia, y su incorporación en los modelos opuestos de partidos políticos, es un ejercicio fascinante de la teoría de los modelos normativos".

gubernamental, con independencia del grado de intervención que se admita, de acuerdo con el criterio de equidad adoptado.

Incluso hay autores como Wolf (1990, p. 30) que sugieren que las decisiones de política pública con relevancia en el ámbito económico se encuentran más influidas por cuestiones de distribución (quién obtiene los beneficios y quién paga el costo) que por cuestiones de eficiencia (el tamaño de los beneficios y de los costos). Efectivamente participamos de esta opinión ya que, en nuestra opinión, la equidad representa uno de los pilares más importantes para la legitimación de la actuación gubernamental.

Ahora bien, como los argumentos basados en la equidad para justificar la intervención estatal suelen ser de muy distinta índole, pueden dar lugar a muy diversas formas de intervención. Veamos a continuación, siguiendo la clasificación propuesta por Wallis y Dollery (1999), los argumentos en los que el Estado se basa comúnmente.⁴⁸

5. La desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza

La inequidad comúnmente se identifica con aspectos relacionados con la desigualdad entre los miembros de la sociedad. A este respecto conviene puntualizar dos cosas: en primer lugar, no cualquier desigualdad es o puede calificarse de injusta, un claro ejemplo de ello nos lo presenta Atkinson (1981, p. 13) al señalar las desigualdades físicas entre las personas. En segundo lugar, las desigualdades que podrían considerarse indeseables por la sociedad y, por ende, servir de justificación para la actuación gubernamental, pueden obedecer a muy diversos puntos de vista; baste contrastar la desigualdad en la renta y la riqueza de Atkinson (1981) con lo que Sen (2000) considera

⁴⁸ De conformidad con Wallis y Dollery (1999, pp. 22 y 23) son tres los argumentos éticos usualmente reconocidos para justificar la intervención estatal. En primer lugar, existe la idea extendida de que los resultados distributivos de los mercados eficientes no necesariamente conducen a estándares socialmente aceptables de equidad o, en su caso, a los deseos de reducir la extrema pobreza. Una segunda línea de argumentos está basada en la idea de que las personas no siempre atienden a sus mejores intereses, es decir, se atiende al concepto introducido por Musgrave de los "merit goods", definidos como aquellos bienes cuya provisión a la sociedad se hace deseable con independencia de los deseos o preferencias individuales. Finalmente, un tercer argumento ético para la intrusión de la política pública está basado en la idea de la igualdad económica de oportunidades.

como desigualdades inequitativas (desigualdad en la distribución de las libertades y capacidades fundamentales).

No obstante lo anterior, sin desconocer la importancia y amplitud que presenta la postura de Sen,⁴⁹ nosotros nos apegaremos al enfoque predominante en la teoría económica, es decir, aquél que hace referencia a las desigualdades en la distribución de la renta y la riqueza. El motivo de ello no sólo obedece a consideraciones prácticas sino también a la idea, que el propio Sen manifiesta, de que las desigualdades en la renta y la riqueza también tienen serias repercusiones en las libertades y capacidades fundamentales.

De acuerdo con lo anterior, un aspecto que cobra gran relevancia respecto a las desigualdades es la dispersión de los ingresos entre los miembros de la sociedad. Al respecto, Atkinson (1981, pp. 108 y ss.) hace un análisis de las principales teorías que analizan las causas de la desigualdad en la renta; una de ellas es la que proporciona la teoría del capital humano, de acuerdo con la cual las diferencias de renta dependen directamente del grado de educación. Si bien, como el propio Atkinson (1981) señala, existen datos empíricos que demuestran la importancia o el peso que representa la formación de capital humano en relación con los ingresos, existen otras causas más a las que se les atribuyen las diferencias en los ingresos. Concretamente, las causas adicionales señaladas (o recopiladas) por Atkinson (1981) son las diferencias en la capacidad física o mental y los diferentes medios individuales (además de problemas asociados al funcionamiento del mercado de trabajo), la suerte, así como la costumbre o el estatus.⁵⁰

Ante estas causas de desigualdad en el ingreso resulta evidente que aun en los mercados perfectamente competitivos y completos

⁴⁹ Aun cuando el propio Sen (1993) reconoce que el mercado es un fuerte soporte para fomentar las libertades desde la perspectiva procesal —es decir, la autonomía de las decisiones y el derecho a la inmunidad ante la interferencia de otros—, la valoración de sus resultados también debe incluir las libertades de oportunidad —entendidas como la libertad de alcanzar objetivos que los individuos tienen razones para valorar—. En esta última forma de libertad es donde el citado autor pone un mayor énfasis a las imperfecciones del mercado.

⁵⁰ Siguiendo a Atkinson (1981), la desigualdad en el ingreso no deviene únicamente de causas de carácter personal o individual, también existen otros factores determinantes en dichas desigualdades, atribuidas al sector de ocupación, la región, el tamaño de la población y el estatus sindical.

pueden presentarse situaciones de desigualdad en la renta que resulten indeseables para la sociedad.

Así las cosas, dicha desigualdad puede utilizarse como argumento justificativo para la intervención gubernamental. Ésta puede adoptar muy diversas formas, siendo las más comunes la progresividad fiscal, la intervención legislativa sobre los salarios (por ejemplo, mediante la fijación de salarios mínimos), el establecimiento de medidas de protección para los individuos que reciben escasa renta, el sostenimiento de las pensiones de jubilación, la concesión de ayudas públicas para los parados o los indigentes, la creación de empleos públicos o la creación de incentivos para la formación de nuevas empresas que creen puestos de trabajo.⁵¹

Otra de las causas principales a las que atribuye Atkinson (1981, pp. 195 y ss.) las desigualdades entre los miembros de una sociedad son las diferencias en la riqueza, sea que ésta haya sido heredada (incluyendo los legados y las donaciones), que provenga de los diferentes hábitos de ahorro y administración de la renta, o que devenga de la propiedad de recursos naturales.

De la misma manera que sucede con las desigualdades en el ingreso, el Estado puede emplear muy diversos métodos para redistribuir la riqueza. Un método bastante usual es a través de su política impositiva (por ejemplo, los impuestos sobre la propiedad o sobre la transferencia de la riqueza). El Estado también puede establecer limitaciones a la propiedad privada (un claro ejemplo lo presentan las nacionalizaciones y expropiaciones), lo que se hace evidente en algunos recursos naturales, o bien desarrollar programas para estimular la posesión de riqueza en el extremo inferior de la escala; a esto denomina Atkinson “herencia garantizada mínima”, que en la realidad puede traducirse en pensiones de jubilación o bonificaciones para las personas de edad avanzada.

⁵¹ “Más generalmente, el gobierno puede poner en funcionamiento una política de rentas. Estas políticas van desde las puramente voluntarias, basadas en la exhortación, tal como los indicadores salariales de Kennedy, los organismos legales que elaboran recomendaciones sobre incrementos salariales, tal como la Comisión de Precios y Rentas en Gran Bretaña en el periodo 1965-1970 y un organismo bastante antiguo en Holanda, hasta los controles legislados sobre los salarios, como los puestos en funcionamiento por la administración de Nixon y por el gobierno conservador en Gran Bretaña en los años 1972-1974”. Atkinson (1981, p. 141).

Al respecto, cabe señalar que otra forma comúnmente utilizada por el Estado para paliar las desigualdades tanto en la renta como en la riqueza consiste en los programas de servicios públicos que, incluso, de acuerdo con Sen (2000, p. 169), representan un medio más generalizado que los subsidios y las transferencias, toda vez que es más fácil ampliar su cobertura, es decir, con la misma cantidad de fondos públicos se puede proteger mucho más a las personas económicamente necesitadas.

6. Bienes de mérito (o preferentes) y bienes de demérito

Otro de los argumentos comúnmente utilizados para que el Estado intervenga en la actividad económica bajo consideraciones de carácter ético o moral es la necesidad de proveer o sentar las bases para la obtención de los bienes calificados como preferentes (por ejemplo, la necesidad de que los niños asistan a la escuela) o, en su caso, prohibir el consumo de los bienes de demérito (un ejemplo es la prohibición en el consumo de drogas).⁵²

En los casos en los que se considera necesario que los miembros de una sociedad tengan acceso a los bienes preferentes es evidente que el mercado puede considerarse como insuficiente, en primer lugar, por la desigualdad en su distribución y, en segundo lugar, porque su consumo o disfrute es independiente de las preferencias individuales. Los bienes preferentes, como cabe anotar, contrarían el principio de soberanía del consumidor.

Así, el Estado encuentra una justificación para intervenir en el caso de los bienes preferentes. Dicha intervención puede adoptar muy diversas formas, desde un mero carácter pasivo, a través de la legislación mediante la cual imponga obligaciones o establezca prohibiciones, hasta la provisión directa de dichos bienes (por ejemplo, la educación gratuita y la sanidad pública). Pero cabe aclarar

⁵² Si bien técnicamente los bienes preferentes no se relacionan directamente con los criterios de equidad sino con el concepto filosófico-jurídico de "bien común", es innegable que cuando atendemos a su desigual distribución y más aun cuando se trata de bienes efectivamente necesarios o indispensables resulta conveniente tomarlos en consideración cuando se analizan las políticas económicas y sociales que pretenden fomentar la equidad. De ahí que hagamos mención de los mismos.

que, independientemente de la forma que adopte la actuación gubernamental ante los bienes preferentes o de demérito, los efectos producidos serán de tipo redistributivo, al menos si consideramos que la redistribución no sólo implica la acción de dar o de sentar las bases para obtener algo sino que también supone la prohibición para producir o consumir algo.

7. La igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades representa una de las justificaciones más generalizadas en la teoría económica, filosófica y política para solicitar la ayuda gubernamental. La encontramos como tal en las obras de Rawls (1997), Sen (2000), y Atkinson (1981). Sin embargo, el alcance y determinación de las medidas que otorguen una mayor igualdad en las oportunidades adquiere sentidos muy diversos, desde el principio de igualdad ante la ley (propio de las tendencias liberales) hasta la prestación de servicios públicos gratuitos, siendo los más comunes en Europa Occidental la educación, la salud pública y la vivienda.

Un aspecto directamente relacionado con la igualdad de oportunidades, y que presenta un alto contenido de carácter ético (además de considerarse como una imperfección del mercado relacionada con la falta de información o con la irracionalidad de los agentes económicos) es aquél que hace referencia a la discriminación por razón del sexo, la raza o la religión.⁵³

Efectivamente, la discriminación es una clara afectación al acceso a nuevas oportunidades que permitan obtener una mayor renta, por lo que también representa una causa más de las desigualdades en el ingreso existentes entre los miembros de una sociedad determinada, como lo demuestra Atkinson (1981) mediante una relación de estudios de carácter empírico especialmente referidos a las desigualdades en el ingreso por razón del sexo.

De conformidad con Wallis y Dollery (1999, p. 23), los exponentes de este tipo de argumentos solicitan la intervención gubernamental en los mercados de trabajo para implementar programas de igualdad

⁵³ Algunos estudios especializados en el tema pueden encontrarse en las obras de Becker (1971) y de Castaño, C. *et al.* (1999), refiriéndose este último al caso concreto en España.

de las oportunidades a través de leyes de discriminación positiva que o bien establezcan de forma obligatoria o bien estimulen a través del sistema fiscal la contratación de un determinado número de personas consideradas como parte de los grupos minoritarios (discriminados). En muchos casos tal obligación atiende a criterios de justicia social en contraposición a la mera libertad del mercado.

Otra forma de actuación gubernamental con efectos redistributivos que atiende al fomento de la igualdad de oportunidades es aquella en la que se facilita la obtención de créditos bancarios a las personas con escasos ingresos. Esta medida de intervención puede llevarse a cabo mediante la concesión directa de los créditos, el establecimiento de subvenciones sobre los mismos o la aportación de las garantías crediticias necesarias.

Ahora bien, la clasificación que hemos presentado, basada en la propuesta por Wallis y Dollery (1999), no pretende ser absoluta ni del todo precisa, ya que las justificaciones para la intervención pública que atiendan a criterios de justicia social pueden tomar muy distintas formas, e incluso la necesidad de un mismo bien puede justificarse de muy diversas maneras. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la educación y la sanidad, cuya necesidad puede argumentarse a través de la igualdad de oportunidades o, incluso, por considerarse como bienes preferentes, donde, independientemente de las preferencias de los individuos, el Estado considera necesaria su obligatoriedad. Sin embargo, consideramos que dicha clasificación nos da una idea general de las medidas que el Estado puede adoptar para fomentar los criterios de equidad, con independencia de las consideraciones que puedan presentarse respecto a la eficiencia económica.

Una aclaración respecto de la clasificación adoptada consiste en que la intervención del Estado para fomentar la justicia social —sea en la distribución de la renta y la riqueza, en los bienes preferentes o de demérito o en la igualdad de oportunidades— tiene claros efectos redistributivos. De esta forma la redistribución se constituye en la acción gubernamental directa (a través de subsidios, transferencias o la prestación de servicios públicos) o indirecta (a través del sistema de incentivos fiscales) que sirve como instrumento o medio para incrementar el bienestar colectivo, pero que, conviene decirlo, no constituye un fin en sí mismo.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

En términos generales, es necesario destacar que el mercado en el “*real market system*” de Lindblom (2001) se enfrenta a serios obstáculos que le impiden la obtención de resultados eficientes en la asignación de recursos, además de obviar, por su propia naturaleza, las desigualdades en su distribución. Sin embargo, ello no implica que el mercado deba desaparecer o, incluso, adquirir un papel secundario frente al Estado, pues si bien es cierto el aforismo que dice que “sin Estado no hay mercado”, también lo es que “sin mercado no hay libertad”. No olvidemos que la conciliación de las fuerzas del mercado con el Estado termina a la larga por convertirse en la anhelada avenencia entre la libertad y la igualdad propia de todo régimen democrático.

Ciertamente las alternativas para conciliar las posiciones entre el Estado y el mercado no sólo dependen del modelo económico y social constitucionalmente adoptado sino que además influyen, recíprocamente, en el mismo.

No es casual que las normas fundamentales de gran parte de los países del llamado Mundo Occidental adopten un modelo mixto, en el cual se busca un punto de equilibrio entre las reglas fundamentales del mercado (propiedad privada, libertad de empresa y profesión, libre competencia, entre otros) y ciertas garantías sociales que presentan un significativo contenido económico, pero susceptible de un amplio margen de interpretación. Así pues, si bien, en principio, pudiera pensarse que la labor de delinear los contornos del Estado y del mercado, respectivamente, corresponde a los aplicadores del derecho, es necesario considerar, de igual forma, las aportaciones que en esta materia ha formulado la teoría económica, entre otras, a través del análisis de las imperfecciones del mercado.