

### **3. LOS FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA (II).**

#### **Bibliografía básica de referencia.**

- Albi, Emilio; Contreras, Carlos; González Páramo, José M<sup>a</sup>; Zubiri, Ignacio: Teoría de la Hacienda Pública. Editorial Ariel, Barcelona, 1992.
- Bailey, Stephen J.: Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice. Macmillan Press Ltd, 1995.
- Bel i Queralt, Germá: Privatización, desregulación y ¿competencia?. Editorial Cívitas, 1996.
- Bueno Campos, Eduardo y Morcillo Ortega, Patricio: Fundamentos de Economía y Organización Industrial. Editorial McGraw-Hill, 1994.
- Connolly, Sara y Munro, Alistair: Economics of the Public Sector. Prentice Hall Europe, 1999.
- Cullis, J.G. y Jones, P.R.: Microeconomía y Economía Pública. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.
- Cullis, John y Jones, Philip: Public Finance and Public Choice. Oxford University Press, 1998.
- Krugman, Paul: Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations. W.W. Norton and Company, Inc., 1994.
- Lasheras, Miguel Angel: La Regulación Económica de los Servicios Públicos. Editorial Ariel, Barcelona, 1999.
- Magadán Díaz, M. y Rivas García, J.: Economía Ambiental. Teoría y Políticas. Editorial Dykinson, 1998.
- Mankiw, N. Gregory: Principios de Economía. McGrawHill, 1998.
- Mankiw, N. Gregory: Macroeconomía. Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1997.
- Milgrom, Paul y Roberts, John: Economía, Organización y Gestión de la Empresa. Ariel Economía, Editorial Ariel, Barcelona, 1993.
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.: Hacienda Pública. Teoría y Práctica. Apéndice. Hacienda Pública Aplicada: El caso de España. Editorial McGraw-Hill, 1992.
- Naredo, José Manuel: La Economía en evolución. Historias y perspectivas de las categorías básicas de pensamiento económico. Siglo Ventiuno de España Editores, 1987.
- Quirk, James P.: Microeconomía. Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1979.
- Rosen, H.: Manual de Hacienda Pública. Ariel Economía, Editorial Ariel., Barcelona, 1990.
- Stiglitz, Joseph: La Economía del Sector Público, Antoni Bosch, Editor, Barcelona, 1988.
- Stiglitz, Joseph E.: Economía. Ariel Economía, Editorial Ariel, Barcelona, 1993
- Varian, Hal R.: Microeconomía intermedia. Un enfoque moderno. Antoni Bosch editor, Barcelona, 1994.
- Walsh, Vivian Charles: Introducción a la microeconomía contemporánea. Vicens Vives Editorial, Barcelona, 1974.

## **3.2. Los fallos del mercado.**

### **3.2.1. Los bienes públicos.**

#### **3.2.1.1. Propiedades y tipos de bienes públicos.**

Algunos autores consideran a los bienes públicos la principal razón de ser del Estado. Su labor pública esencial, según esta opinión, consistiría en asegurar la coordinación que hace posible la producción de bienes públicos, puesto que el mercado no los ofrece o lo hace en cantidades insuficientes.

Los bienes públicos puros se caracterizan por dos propiedades básicas:

- **No tienen rivalidad en el consumo.** El coste marginal de proporcionar el bien público a un consumidor adicional es nulo. No cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas, por lo cual ese consumo adicional tiene un coste marginal cero. El consumo del bien público por un individuo no disminuye la cantidad disponible del bien para el consumo de los demás. Hay que distinguir, no obstante, entre el coste de un consumo adicional (un nuevo ciudadano se beneficia del sistema judicial o de defensa nacional establecidos) y el coste de ampliar la producción del bien público (se crean nuevos tribunales de justicia o se moderniza el equipamiento de las fuerzas armadas).
- **No les son aplicables el principio de exclusión.** Es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien público. Todo el mundo consume o puede consumir la misma cantidad de bien público. Esta característica genera el llamado problema del polizón o del viajero sin billete (free riders): en la medida que no se puede excluir a nadie del consumo, es difícil hacer pagar a los usuarios por el consumo que disfrutan. El problema del polizón se deriva, por tanto, de la dificultad para hacer que los ciudadanos contribuyan voluntariamente a la financiación de los bienes públicos, lo cual fundamenta que el Estado recurra a la vía coercitiva para recabar los recursos necesarios (los impuestos como contribuciones coactivas sin contraprestación específica). Hay que subrayar que, en última instancia, se trata de un problema de información, la exclusión se hace prácticamente factible desde el momento en que se sabe quién, cuándo y cuánto consume determinado bien.

Por el lado de la producción, si el bien público es suministrado por una empresa privada, ésta tendría serias dificultades en conseguir financiar la producción. Desde la perspectiva de la demanda, el consumidor se plantearía porqué va a pagar su cuota de consumo si no necesita hacerlo para acceder a la misma o porque, en último término, el beneficio que le reporta es menor al coste que ello le supone. El hecho, por tanto, de que el mercado no suministre bienes públicos o lo haga en cantidades insuficientes justifica muchas actividades del Estado. La provisión pública de bienes públicos puede, en consecuencia, traducirse en un ampliación de la curva o frontera de posibilidades de utilidad, logrando un desplazamiento de la misma que refleja una mejora general de la eficiencia asignativa de la economía.



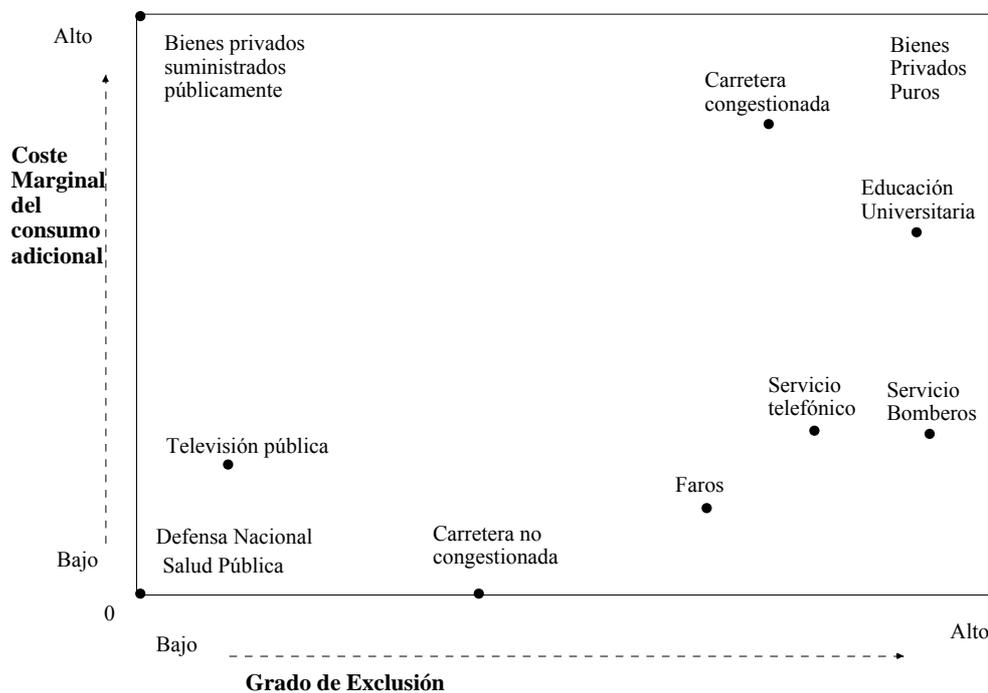
sin codificar o en abierto, frente a la codificada vía cable, satélite o digital terrestre. Estas alteraciones hacen posible la provisión privada de estos bienes.

- *El conocimiento es un recurso que juega un importante papel en el desarrollo económico y que posee características de bien público. Por una parte, la libre circulación y acceso al mismo estimula su difusión y efectos multiplicadores, propicia el crecimiento del propio capital de conocimiento de la sociedad y extiende los efectos beneficiosos para el conjunto de actividades productivas. El coste del consumo de un recurso de conocimiento ya producido es nulo y, además, puede generar fuertes externalidades positivas, sobre todo, porque aumentan las posibilidades de que se genere nuevo conocimiento a partir del antiguo (que alguien más aprenda el Teorema de Pitágoras no afecta a la disponibilidad de este conocimiento para quienes ya lo conocen y, por otro lado, puede dar lugar a nuevas aplicaciones prácticas del mismo). Cuestión distinta es que el proceso de transmisión de conocimiento, o de aprendizaje, sea en sí mismo costoso, al margen de que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones hayan disminuido de manera espectacular los costes de distribución y acceso a la información. Sin embargo, si los beneficios asociados a la producción de conocimiento no son en alguna medida apropiables de forma privada, esta situación limita los incentivos a que los particulares y empresas inviertan en la creación de conocimiento. Esta disyuntiva está en la base de muchos debates contemporáneos sobre la regulación pública de aspectos tales como los derechos de propiedad sobre el software, creaciones artísticas, resultados de investigación básica en ciencias, etc. La intervención pública debe buscar un equilibrio entre la creación de instituciones que propicien incentivos a los individuos y empresas (derecho de patentes y de propiedad intelectual), y las ganancias sociales que la libre difusión y acceso al conocimiento reporta para el conjunto de la sociedad (límites y caducidad de tales derechos de propiedad, potenciación pública del sistema educativo, de la investigación básica y de los canales de almacenamiento y distribución del nuevo conocimiento, etc.), de manera que la concreción formal y temporal de tales derechos no menoscabe el alcance de sus beneficios sociales.*

*(Foray, Dominique: The Economics of Knowledge. The MIT Press, 2004).*

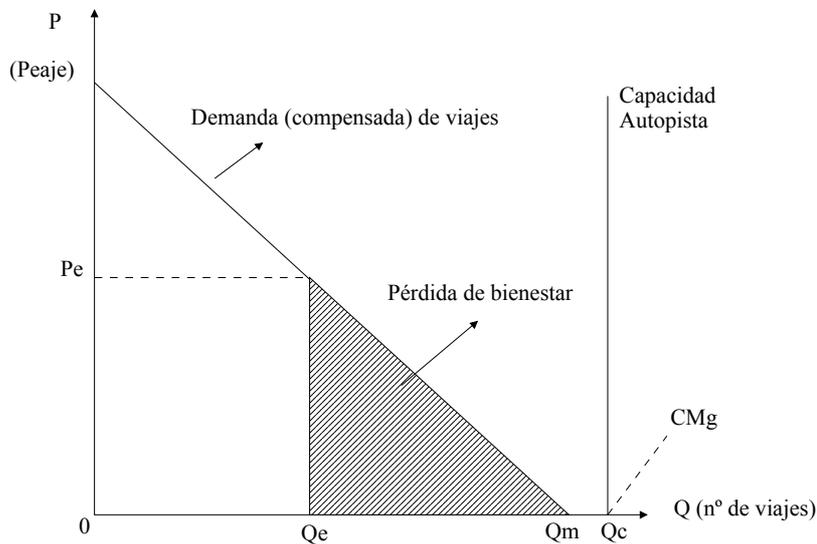
- *El efecto de las economías de red: el coste del consumo adicional, el grado de rivalidad, en los bienes ofertados en red, como es el caso de los servicios vía Internet, servicios telefónicos y de televisión, etc., disminuye conforme aumenta el número de usuarios de la red.*

La determinación de qué bienes públicos, entendidos en sentido amplio, serán ofrecidos por el sector privado y, en su caso, la forma de recaudación de los precios de estos bienes, depende en parte de la tecnología y en parte de las instituciones político-sociales características del país.



**3.2.1.2. La problemática de la producción de bienes semipúblicos: ineficiencias de la producción privada, el coste de los sistemas de exclusión, el consumo excesivo y la provisión uniforme en los bienes suministrados por el Estado.**

- La producción pública de bienes públicos es, por regla general, más eficiente que la provisión privada de este tipo de bienes. Y ello es debido a dos tipos de razones, en primer término, la necesidad de cobrar la producción por parte de la empresa privada conduce a una restricción en el consumo, que se traduce en una subutilización de los bienes públicos. En segundo lugar, en caso de que el productor privado la suministrase sin precio, la producción sería muy escasa, estaría en función del beneficio del agente y no del bienestar social. No obstante, **cuando las características de bienes públicos son mixtas** (bienes semipúblicos), es decir, cuando en los mismos bajo determinadas circunstancias aparecen rasgos de los bienes privados, entonces se hace obligado estudiar en detalle dichas condiciones para determinar la mejor manera de garantizar la provisión eficiente de estos bienes.



La curva de demanda compensada nos indica lo que el mercado está dispuesto a pagar unidad tras unidad de consumo.

Si  $Q < Q_c \rightarrow CMg = 0$ , luego para lograr la eficiencia  $P = CMg = 0$

Entonces, cuando  $\exists P$  (peaje)  $\rightarrow$  Pérdida Marginal de Bienestar (del usuario al no realizar un viaje adicional) = Beneficio Marginal (lo que está dispuesto a pagar) -  $CMg = P$

Si  $\Delta Q \rightarrow \nabla P \rightarrow \nabla$  Pérdida de Bienestar (esta Pérdida de Bienestar equivale a valor de los viajes que no se realizan por existir un precio, pero que el mercado estaría dispuesto a comprar de ser factibles precios inferiores al establecido)

Luego si  $CMg = 0 \rightarrow$  conveniencia del suministro público y gratuito de modo que el  $P = 0$

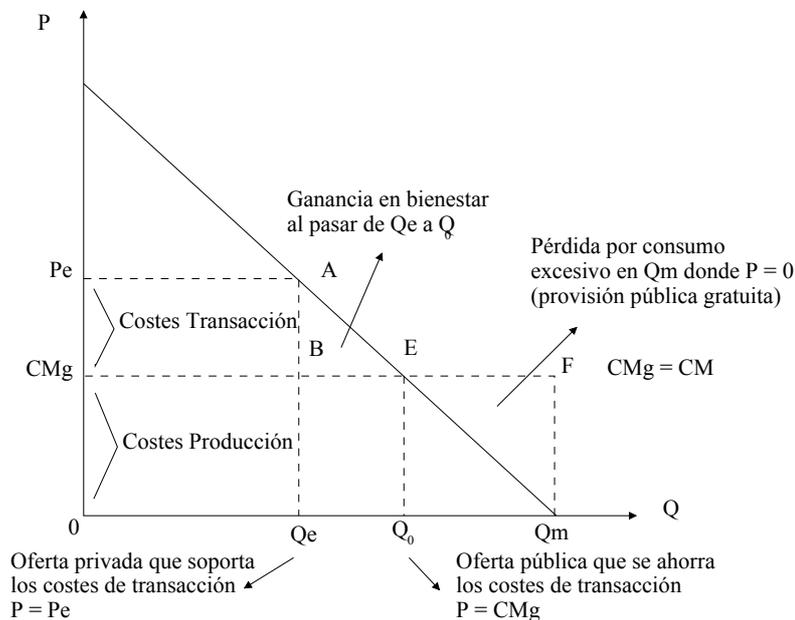
Si  $Q > Q_c \rightarrow CMg > 0 \rightarrow$  En eficiencia debe  $\exists P$  (tasa por el uso) =  $CMg$  (que en bienes como las infraestructuras suele ser menor al Coste Medio por la envergadura de los costes fijos), siempre y cuando se cumpla que:

El coste de recaudación de la tasa (los costes de transacción)

<

Costes de recaudación por otras vías (por ejemplo impuestos directos o indirectos)

- **Establecer un sistema de exclusión respecto al consumo** significa administrar un sistema de precios, lo cual conlleva una serie de costes, sobre todo administrativos, que pueden resultar prohibitivos en algunos de los bienes que provee el Estado. Por tanto, si los costes de administrar un sistema de precios son muy elevados, resultaría más eficiente que el Estado suministre los bienes públicos financiándolos con ingresos fiscales. En ocasiones, estos costes podrían ser incluso mayores si la producción y gestión del sistema de precios está en manos privadas, puesto que el sector público puede contar con sistemas preestablecidos de recaudación que cabría utilizar y puede también que no necesite incurrir en determinados costes de comercialización a diferencia de la empresa privada.



El Estado deberá proporcionar el bien gratuitamente cuando:

(El ahorro de costes de transacción + Ganancia por aumento del consumo)

>

(La pérdida por consumo excesivo + Costes de eficiencia por las distorsiones provocadas por los impuestos necesarios)

- **El debate español sobre el peaje en las autopistas.** Las páginas del suplemento *Negocios* del periódico *El País* (*El País* 20/5/2001, 3/6/2001 y 24/6/2001) recogieron un interesante intercambio entre dos destacados economistas, Germá Bel (Catedrático de Economía de la Universidad de Barcelona y diputado del Partido Socialista de Cataluña) y José Luis Feito (Presidente de la Asociación de Sociedades Españolas Concesionarias de

*Autopistas, Túneles, Puertos y Vías de Peaje) sobre el actual modelo español de financiación de las infraestructuras de autopistas. El Sr. Bel postula que el sistema vigente de peajes es ineficiente debido a que no hay peajes interurbanos que varíen según la congestión, a que los tramos interurbanos de peaje tienen capacidad sobrante, es decir, registran menos tráfico del que pueden absorber sin congestión, y porque, asimismo, los peajes desvían tráfico a las vías libres alternativas aumentando la congestión y la siniestralidad en las mismas y el mecanismo de cobro del peaje tiene un elevado coste en términos de tiempos de espera. Según esta opinión, el sistema de peajes también encubre privilegios públicos a favor de las empresas concesionarias (subvenciones públicas para garantizar la rentabilidad privada) y puede mejorarse significativamente, siguiendo el modelo implantado en los países del centro y norte de Europa, eliminando los peajes y financiando la construcción de nuevas autopistas con los ingresos generales del Estado, y su mantenimiento a partir de impuestos o tasas de carácter general que graven el uso de los vehículos o de las infraestructuras (tasas extraordinarias sobre el consumo de combustibles o tasas anuales por el uso de las infraestructuras). El Sr. Feito, por su parte, descalifica este planteamiento aduciendo que los peajes son eficientes porque están fuertemente modulados según la congestión del tráfico, que los avances tecnológicos están simplificando la gestión de cobro, que la existencia de peajes evita la subida de la presión contributiva y el establecimiento de impuestos injustos (que hacen pagar por el uso de un bien a quienes no lo utilizan), y porque las supuestas ayudas públicas a las concesionarias (la financiación pública del seguro de cambio) en realidad son producto de las condiciones abusivas impuestas por los poderes públicos a estas empresas concesionarias (endeudamiento en divisas por el importe de la inversión a realizar durante el período de la concesión).*

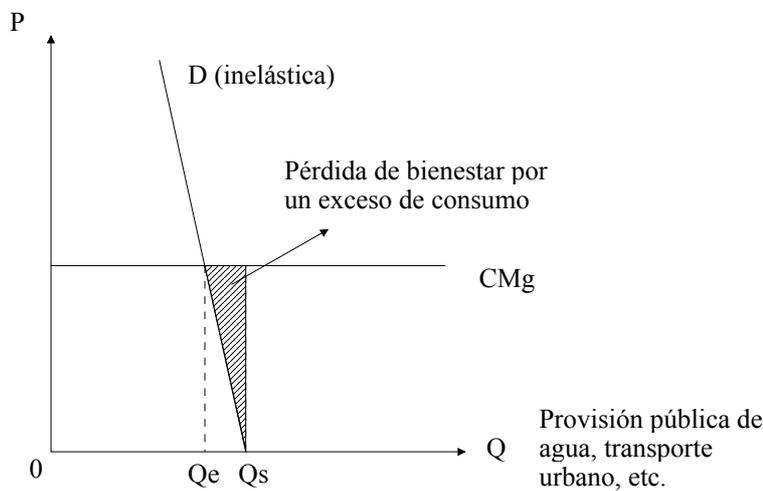
- **La cuantía de la pérdida por consumo excesivo** está en relación directa a la elasticidad de la demanda respecto al precio del bien. De modo que cuando

$\Delta E_D$  (Elasticidad de la Demanda en relación al precio:  $\Delta Q_d/\Delta P$ )  $\rightarrow$   $\Delta$  Pérdida por consumo excesivo para  $P = 0$

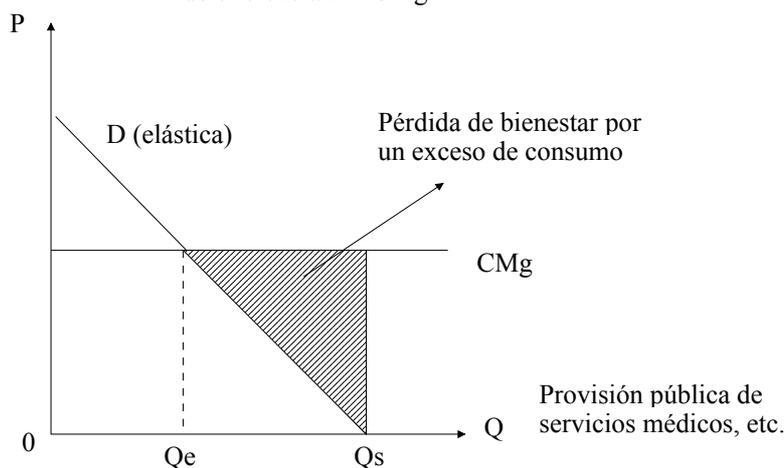
Este podría ser el caso de los servicios médicos personalizados, a diferencia de lo que ocurre con los consumos de agua de abasto y de transporte público que son menos sensibles al cambio en los precios. Consumo excesivo es, pues, el consumo que realizaríamos cuando el precio del bien es cero, pero que a la vez valoramos por debajo de su coste marginal de producción. Es decir, consiste en el consumo que no realizaríamos en condiciones de mercado competitivo cuando tuviéramos que pagar un precio igual al coste marginal del bien.

Se suelen considerar bienes privados suministrados por el Estado a aquellos que ofertados por el Estado tienen un coste marginal significativo cuando se amplía su oferta a más personas. Es el caso de la educación y de los servicios médicos personalizados. El consumidor frente a un bien privado gratuito tenderá a consumirlo hasta que el beneficio

marginal que le proporciona sea cero. Las consultas en los servicios públicos de urgencia en centros hospitalarios suelen reflejar esta tendencia, una proporción apreciable de usuarios acuden a los mismos sin necesidad objetiva de atención urgente. Este consumo excesivo causará una pérdida de bienestar cuyo tamaño dependerá del nivel de elasticidad de la demanda de dicho bien (de la sensibilidad de la cantidad demandada a la variación del precio). Esta pérdida de bienestar la podemos estimar mediante la diferencia entre lo que globalmente cuesta producir un nivel determinado de producción y lo que en conjunto estamos dispuestos a pagar por ese nivel de producción. Por eso, gráficamente, esta pérdida de bienestar viene delimitada por el espacio que media entre la curva de coste marginal de producción y la curva de demanda desde el punto donde ésta se iguala al coste marginal (que señala el precio y cantidad de equilibrio eficiente) hasta el punto donde ésta indica la cantidad de demanda a precio cero (punto de intersección con el eje horizontal de cantidades).

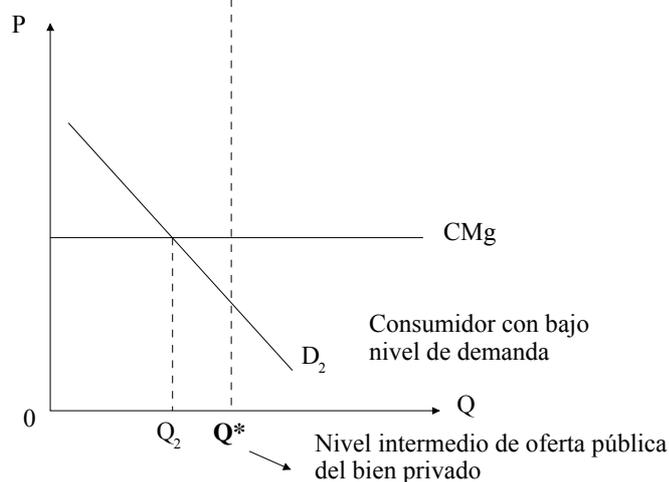
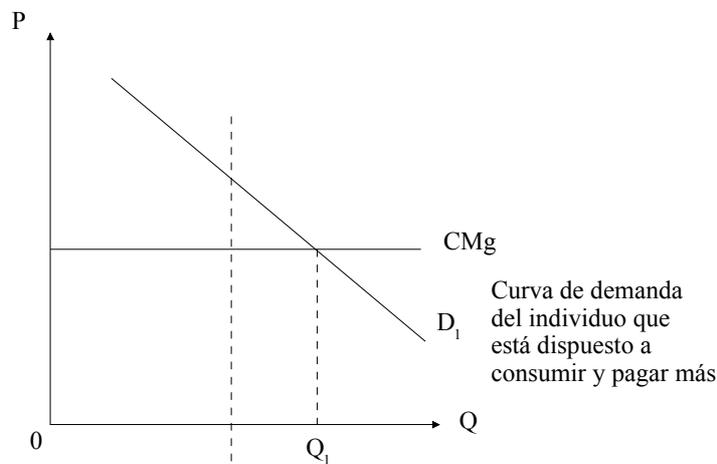


En  $Q_e$  se cumple la condición de eficiencia  $P = CMg$



- **Mecanismos para racionar los bienes privados suministrados por el Estado: el caso de la provisión uniforme.** Cualquier método para restringir el consumo de un bien constituye un sistema de racionamiento. Son ejemplos de estos mecanismos: el sistema de precios establecido por los mercados; las colas, que racionan en base a un coste en términos de tiempo de espera; las cartillas o cupones de racionamiento, empleados en situaciones de emergencia o desabastecimiento; y la provisión uniforme, que resuelve el problema de la distribución o reparto proporcionando la misma cantidad a todos los individuos.

La provisión uniforme, o variantes de la misma, suele ser utilizada con frecuencia por el Sector Público, debido fundamentalmente a su simplicidad. Sin embargo, presenta un grave inconveniente que tiene que ver con que la oferta así establecida no se adapta a las características individuales de la demanda (todo el mundo recibe lo mismo). La provisión uniforme tenderá a situarse en un nivel intermedio de provisión en relación a las distintas curvas de oferta posibles, o en un nivel suficientemente bajo a efectos de minimizar el número de personas que consumirían más de lo que estarían dispuestas a demandar (y de esta forma reducir los costes necesarios). Así tenemos, que en los sistemas públicos de pensiones el Estado suele proporcionar un nivel uniforme básico que limita las opciones del futuro pensionista. En el caso español, la uniformidad viene dada fundamentalmente por los tipos generales de cotización y por las bases de cotización que corresponde a cada nivel salarial y que tienen un tope mínimo y otro máximo. El cálculo de la pensión es función de la base reguladora media, que es el promedio de las bases de cotización mensuales durante el período de cálculo que sirve de referencia (actualmente los quince últimos años de cotización), de los años de cotización y de, en su caso, un factor de reducción por año de adelanto de la pensión. La oferta pública sanitaria también suele obedecer a un criterio de uniformidad, puesto que el ciudadano no puede graduar su cobertura sanitaria pública según sus preferencias, ésta excluye determinadas prestaciones y las condiciones de la atención tienden a ser homogéneas.



### **3.2.1.3. Factores que inciden en el reparto entre la provisión pública y la provisión privada.**

Cuando atendemos a lo que ocurre en los sectores públicos de los distintos países en cuanto a la producción de bienes, comprobamos que en unos la producción de determinados bienes está en manos públicas, mientras que en otros la oferta de esos mismos bienes depende del sector privado. La composición, por tanto, de lo que produce o provisiona el sector público en los diferentes países no es la misma y, de hecho, está influida por factores variables como los siguientes, los cuales inciden desde el lado de la oferta o de la demanda:

- **El cambio tecnológico (oferta).** Como se ha puesto con anterioridad de relieve, el cambio tecnológico permite la instauración de mecanismos de exclusión o, en otro orden de cosas, crear la posibilidad de competencia en los mercados donde antes no era económicamente factible. La informática que simplifica y mejora la gestión recaudatoria y de los sistemas de precios; las tecnologías de telefonía móvil y las

nuevas redes de cableado de banda ancha que desafían el estatus de la telefonía tradicional; los nuevos generadores de energía eléctrica a pequeña escala, que favorecen la proliferación de la oferta, y la globalización de los mercados de la energía, que posibilita la interconexión de sectores nacionales antes aislados y en situación monopolística.

- **Desarrollo histórico de las prácticas institucionales (oferta)**. La forma en que se han desarrollado los Estados a partir de cómo se han ido articulando sus instituciones y los elementos de continuidad que han perdurado en el cambio o evolución de las mismas. Así tenemos, la influencia que en las formas organizativas e institucionales del sector público tiene un pasado autocrático y autoritario, o ciertas tendencias paternalistas e intervencionistas en lo social y económico. El contraste entre las tradiciones europeas y norteamericanas en sus sectores públicos respectivos resulta un buen exponente de esto; la trayectoria histórica europea ha estado especialmente jalonada por conflictos civiles y bélicos que han tenido una gran influencia en la conformación de los Estados europeos. Asimismo, en otra dirección, y a pesar de las grandes convulsiones habidas, se pueden apreciar ciertos rasgos de continuidad entre el estado zarista, el soviético y el de la Rusia contemporánea.
- **Las relaciones complementarias y sustitutivas dentro del sector público y entre los sectores público y privado (oferta)**. El sector público a menudo complementa con bienes no privados los procesos individuales de adquisición de bienes. Se trata, sobre todo, de bienes cuya oferta repercute de forma favorable en el desarrollo del resto de la economía, que a menudo cumplen un papel estratégico en el despegue del crecimiento. Las infraestructuras de comunicaciones como los puertos y aeropuertos, o las grandes obras de infraestructura para la producción de energía y distribución de recursos hidráulicos, pueden tener este papel.
- **La elasticidad de los consumidores de bienes y servicios públicos respecto a su renta (demanda)**. La demanda de bienes y servicios públicos se altera a medida que crece la renta de los ciudadanos. Para niveles de renta baja la elasticidad-renta de la demanda es habitualmente menor a uno y está centrada en bienes sociales de carácter básico como la educación primaria, o en infraestructuras fundamentales como las carreteras o la vivienda. Es decir, la demanda de los ciudadanos con rentas bajas respecto a bienes y servicios públicos tiende a ser inelástica, por lo que varía poco cuando se modifica la renta. Para niveles de renta superiores, la elasticidad suele ser mayor a uno y la demanda se preocupa por bienes de mayor complejidad y calidad como los servicios sanitarios avanzados, los estudios universitarios, la lucha contra la polución y la degradación medioambiental, etc. En estos casos, la demanda de bienes y servicios públicos crece en mayor medida de lo que lo hace la renta cuando ésta cambia, la demanda es elástica.

$$\frac{\Delta \text{Bienes P\acute{u}blicos}}{\Delta \text{Renta}} = \frac{\Delta Q_{bp}}{\Delta Y_i} < 1 \rightarrow \text{Demanda Inel\acute{a}stica}$$

$$\frac{\Delta \text{Bienes P\acute{u}blicos}}{\Delta \text{Renta}} = \frac{\Delta Q_{bp}}{\Delta Y_i} > 1 \rightarrow \text{Demanda El\acute{a}stica}$$

- **El cambio en las preferencias en el consumo debido al desarrollo de los mercados (demanda).** El crecimiento y diversificación de la producción privada y de la actividad publicitaria, que acompañan a la ampliación de los mercados, modifica las pautas del consumo tanto familiar como empresarial, crea nuevas necesidades y productos, propicia un consumidor más exigente en cuanto a la calidad de las prestaciones de los bienes y provoca la decepción respecto a la oferta pública de ciertos bienes. Por ejemplo, los servicios públicos de correos se han visto obligados a reaccionar frente a la presión de las nuevas necesidades de los usuarios y de la competencia de las empresas privadas de mensajería y transporte.
- **El tamaño y la estructura de la población (demanda).** Tienen una incidencia directa en la demanda de servicios educativos, sanitarios y de pensiones. Es el caso de la presión que ejerce el envejecimiento de la población sobre la demanda sanitaria, el sistema público de pensiones, y determinados tipos de servicios e infraestructuras específicas que requiere una población envejecida.

#### **3.2.1.4. Condiciones de eficiencia en la provisión de bienes públicos.**

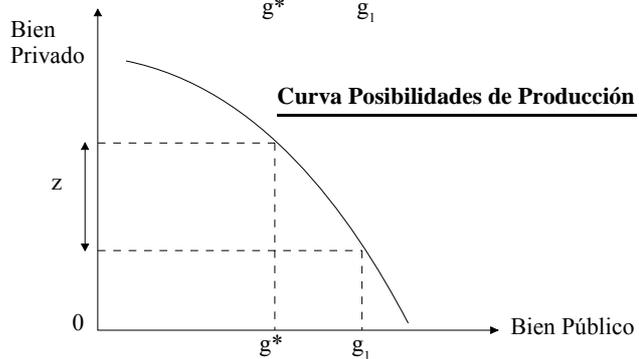
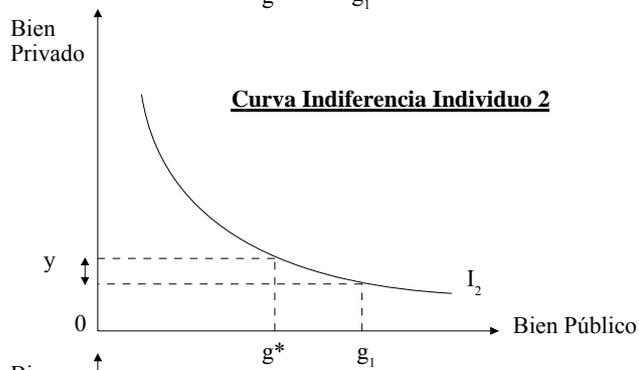
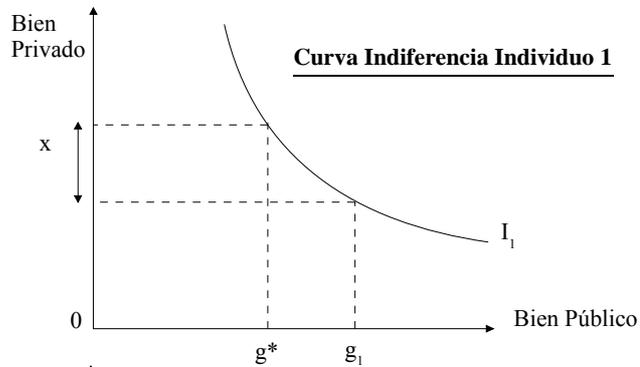
**Desde el punto de vista del equilibrio general de la economía los bienes públicos se suministran en condiciones de eficiencia cuando** (Paul Samuelson): la suma de las relaciones marginales de sustitución de todos los ciudadanos se iguala a la relación marginal de transformación del bien público dado. En otros términos, lo que en conjunto estamos dispuestos a pagar por una unidad adicional de bien público debe ser igual a lo que cuesta producirlo.

$$(RMS_1 + RMS_2 + \dots + RMS_n) = \sum_{i=1}^n RMS_i = RMT$$

En la producción de bienes privados la condición de eficiencia se producía a nivel individual, dada la naturaleza rival y excluyente del consumo del bien, cuando la RMS de un consumidor se igualaba a la RMT del bien. Este equilibrio se materializa con el pago del precio del bien por parte del consumidor y se sustenta en la igualdad de las RMS individuales a que conduce la optimización de las elecciones de los consumidores en condiciones de competencia perfecta. La situación cambia cuando hablamos de bienes públicos ya que, precisamente por tratarse de bienes no rivales y no excluyentes, las condiciones de eficiencia tienen necesariamente que cumplirse en el nivel agregado de las valoraciones marginales de los consumidores.

En el caso de los bienes públicos, interpretamos la RMS de los consumidores como la cantidad que están dispuestos a sacrificar de bien privado para obtener una unidad de bien

público. Y la RMT sería lo que supone obtener una unidad adicional de bien público en términos de bien privado.



Si suponemos que el incremento de producción del bien público de  $g^*$  a  $g_1$  equivale al incremento en una unidad de dicho bien. Entonces

$$RMS_1 = \frac{\Delta \text{ Bien Privado}}{\Delta \text{ Bien Público}} = \frac{x}{1} = x$$

$$RMS_2 = \frac{y}{1} = y$$

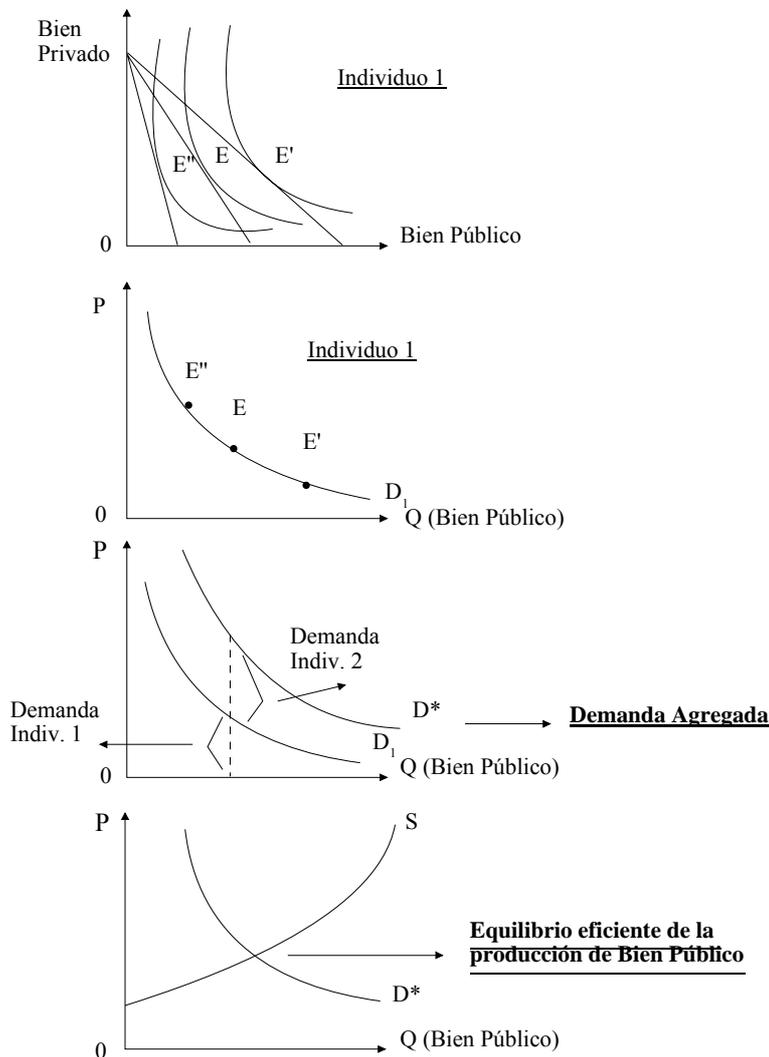
$$RMT = \frac{\Delta \text{ Bien Privado}}{\Delta \text{ Bien Público}} = \frac{z}{1} = z$$

En eficiencia  $\Rightarrow x + y = z$

### **La deducción de las curvas de demanda de los bienes públicos y el punto de eficiencia.**

Para obtener las curvas de demanda de bienes públicos y el nivel eficiente de dotación de los mismos seguiremos un proceso similar al de la obtención del equilibrio de mercado en una economía perfectamente competitiva, a través de los siguientes pasos:

1. Curvas de indiferencia de los consumidores.
2. Restricciones presupuestarias de los consumidores.
3. Alteraciones en los precios del bien público (precio en impuestos: pago en impuestos necesario para aumentar en una unidad la producción de bien público).
4. Obtención de los óptimos en el consumo: puntos de tangencia entre las rectas de balance y las curvas de indiferencia.
5. Deducción de la curva de demanda de bien público de cada uno de los individuos.
6. Suma vertical de las curvas de demanda individuales. Es decir, realizamos la suma de las RMS de los consumidores, para cada nivel de producción del bien público, lo que está dispuesto a sacrificar de consumo de bien privado cada uno de los individuos. A diferencia de los bienes privados donde, por su carácter rival y excluyente, la curva de demanda de mercado se obtiene mediante la suma horizontal de las curvas de demanda individuales, para cada precio los distintos consumos individuales, el precio raciona la cantidad demandada.
7. Obtención de la curva de demanda agregada del bien público.
8. Curva de oferta que depende de la tecnología y los recursos disponibles.
9. Punto de intersección de la oferta y la demanda del bien público, que es una situación eficiente donde se cumple que  $\Sigma RMS = RMT = \text{precio}$ . A esta situación no se llega de forma espontánea a través de los comportamientos maximizadores de muchos agentes demandantes y oferentes, sino que se trata de un resultado que depende de un proceso de decisión política donde las preferencias de los interesados no se revelan o no se manifiestan con claridad.



**Este modelo de equilibrio en la producción de bienes públicos presupone las siguientes hipótesis:**

- La existencia de un planificador social omnisciente que conoce los precios que cada individuo está dispuesto a pagar por los bienes públicos, puesto que no existe un mercado que revele las valoraciones individuales.
- Que, en consecuencia, cada individuo está dispuesto a revelar fielmente sus preferencias respecto a los bienes públicos, esto es, la dotación que quiere y lo que está dispuesto a pagar por ella. La dificultad en la revelación de las preferencias de los ciudadanos subyace en buena parte de la teoría de la economía del sector público y es tratada específicamente en la teoría de la elección social.
- La existencia de una distribución de la renta aceptada como óptima por el colectivo e independiente de la asignación de los bienes públicos. Este supuesto tiene su trascendencia, porque se abstrae del hecho de que todo cambio en la distribución de la renta, provocado por modificaciones en la estructura impositiva (no neutral),

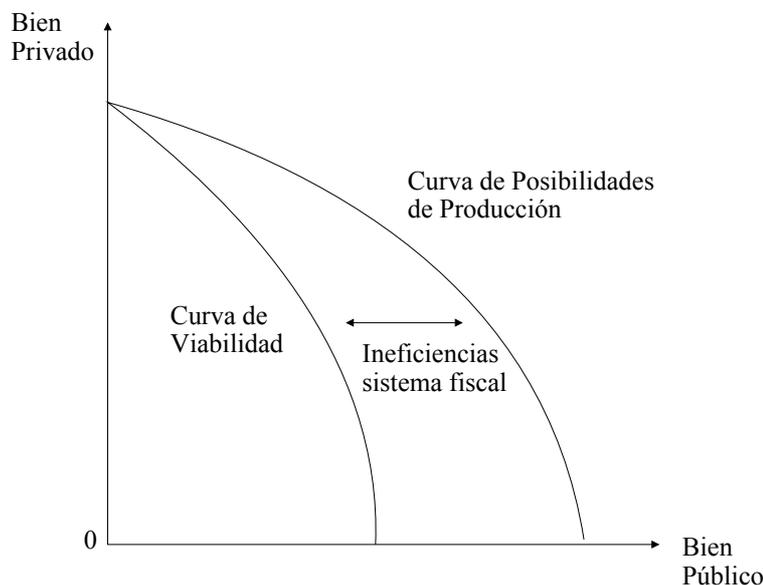
conduce a distintos niveles eficientes de producción de bienes públicos. Al modificarse el precio en impuestos que pagan los individuos esto altera sus valoraciones marginales, por lo que la demanda agregada resultante será diferente a la de la situación anterior. Una transferencia de renta de un grupo social a otro, desplazará hacia abajo las curvas de demanda de bienes públicos del primer grupo (para una misma cantidad de bien público estarán dispuestos a sacrificar menos bien privado, aumenta la RMS *del* bien privado *por* el bien público) y hacia arriba las del segundo; como los cambios no se compensan exactamente, la suma de RMS varía y, asimismo, lo hace el nivel eficiente de producción pública.

A pesar de las limitaciones que significan estas hipótesis, el modelo de Samuelson demuestra la posibilidad de precios de equilibrio estables para bienes públicos y privados que conlleva una asignación eficiente. En la práctica, las decisiones sobre bienes públicos y su provisión no se canalizan a través del mercado, sino del proceso político. No obstante, este modelo sirve de marco de referencia para la aplicación de técnicas más específicas para medir la eficiencia en el gasto público, que calibran la desviación de las decisiones políticas y burocráticas respecto a las decisiones eficientes.

### **3.2.1.5. La Curva de Viabilidad y la Curva de Laffer.**

Tal y como hemos señalado con anterioridad, la redistribución de recursos a través del sistema fiscal conlleva dos tipos de costes: el coste administrativo del aparato recaudatorio y el coste que supone la pérdida de incentivos económicos desde el punto de vista del ahorro, la inversión y el trabajo. Estos costes implican que la cantidad de bienes privados que los consumidores deben sacrificar para obtener una unidad de bien público es mucho mayor que si dichos costes no existieran.

- **La Curva de Viabilidad** expresará el consumo máximo posible de bienes privados para cada nivel de oferta de bienes públicos bajo el supuesto de un sistema impositivo determinado. Esta curva estará necesariamente por debajo de la Curva de Posibilidades de Producción de carácter técnico, la que depende en exclusiva de la tecnología y de los recursos disponibles (hay que recordar que la idea de la Curva de Posibilidades de Producción de carácter estructural, que depende de las condiciones institucionales imperantes, responde a una visión más amplia que la de la Curva de Viabilidad, ya que tiene en cuenta no sólo los rasgos institucionales de carácter fiscal, sino también los referidos al sistema legal y político, y otros factores normativos y regulatorios).

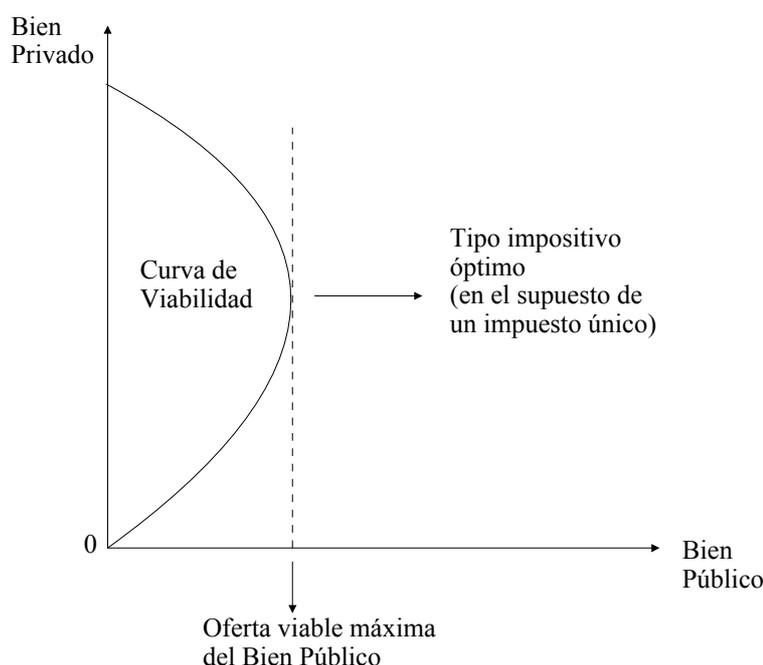


Esta curva nos induce a introducir una nueva categoría para medir la relación entre el cambio en la producción de bienes públicos y el cambio en la producción de bienes privados. Así tenemos que la Relación Marginal de Transformación (RMT) la podemos desdoblar en dos tipos de relación:

- Relación Económica Marginal de Transformación (REMT), que se deriva de la Curva de Viabilidad y que incluye los costes adicionales directos e indirectos de la actividad impositiva o recaudatoria.
- Relación Física Marginal de Transformación (RFMT), que se deriva de la Curva de Posibilidades de Producción de carácter técnico y que depende directamente de la tecnología y de los recursos disponibles.
- En consecuencia, podemos darle otra forma a la condición de eficiencia en la producción de bienes públicos:
  - $REMT = \sum RMS$

La magnitud de las distorsiones que causan los sistemas impositivos está en el centro de los debates actuales sobre política económica. Más que evaluar los posibles beneficios del gasto público, se discute si el coste de las distorsiones que provoca la actividad financiera del Estado, principalmente las derivadas de la imposición directa, superan o no a los beneficios.

- **La Curva de Laffer o de Viabilidad que se vuelve hacia atrás.** En teoría existe un tope máximo al volumen de recaudación fiscal a partir del cual los agentes privados (consumidores y empresas) no tendrían estímulos para producir más, por lo cual a partir de ese momento el consumo disminuiría e igualmente lo haría la recaudación fiscal. Históricamente se ha constatado que una excesiva presión impositiva termina por minar el aparato productivo, cercenando las posibilidades de crecimiento futuro, y, simultáneamente, favoreciendo la proliferación de actividades económicas que evitan el control público, lo que se traduce en el crecimiento de la llamada economía sumergida o de los mercados negros.



Esta curva es uno de los argumentos centrales de la llamada Economía del Lado de la Oferta (Supply-side Economics), muy en boga en los años ochenta del siglo pasado, también denominada “reaganomics”, por coincidir su difusión con la presidencia norteamericana de Ronald Reagan. Establece sus propuestas subrayando la preeminencia económica de las variables que condicionan la oferta agregada o producción potencial de la economía, concluyendo que las elevadas tasas impositivas sobre las rentas del trabajo y del capital desincentivan el esfuerzo laboral y el ahorro, de lo que se puede deducir que si se reducen los tipos impositivos se sigue inmediatamente un aumento de la producción y, consecuentemente, un incremento en la recaudación impositiva. No constituye, en sentido estricto, una escuela de pensamiento económico, sino más bien una amalgama simplificada de las críticas académicas erigidas contra la escuela keynesiana por los economistas neoclásicos y monetaristas. El paso del tiempo ha puesto en evidencia que su razón de ser ha tenido que ver más con el mercado político, y la difusión de recetas simples de fácil utilización, que con el rigor científico y la eficacia de las políticas aplicadas. (Krugman, Paul, 1994).

Aunque teóricamente el efecto indicado por la Curva de Laffer es posible, en la práctica no se ha medido de forma significativa. Una explicación probable puede residir en la existencia de niveles impositivos relativamente similares entre los países industrializados. Asimismo, es difícil estimar en qué tramo de la curva nos encontramos, si hemos sobrepasado el tope recaudatorio máximo o si, por el contrario, nos encontramos por debajo.

### **3.2.2. Las externalidades.**

#### **3.2.2.1. Concepto, clases y formas de intervención pública.**

- **Externalidad:** se produce un efecto externo cuando las decisiones de un agente económico afectan en sentido positivo o negativo a las decisiones de otro agente sin que ello se refleje en los precios de mercado. Los costes o beneficios de una transacción, por tanto, no se reflejan totalmente en el precio de mercado. En otros términos, la externalidad es una interacción entre las funciones de utilidad y/o de producción de dos o más agentes económicos sin que la misma sea recogida en los precios de los bienes intercambiados por dichos agentes. Es decir, una externalidad se genera siempre que la producción de una empresa o la utilidad de un consumidor se ve afectada no sólo por el valor que toman las variables que el productor o consumidor controla, sino que además se ve afectada por el valor que toman variables económicas controladas por otros agentes.

$$X_i = F(X_i^1, X_i^2, \dots, X_i^n; Y)$$

$$\frac{\partial X_i}{\partial Y} > 0 \Rightarrow \text{economías - externas}$$

$$\frac{\partial X_i}{\partial Y} < 0 \Rightarrow \text{des - economías}$$

Donde

- $X_i$ = producción del bien i o utilidad del individuo i
- $X_i^1, X_i^2, \dots, X_i^n$  = factores productivos para producir i o bienes que consume el individuo i
- $Y$ = factor de producción controlado por otro agente económico o variable económica no controlada por el consumidor

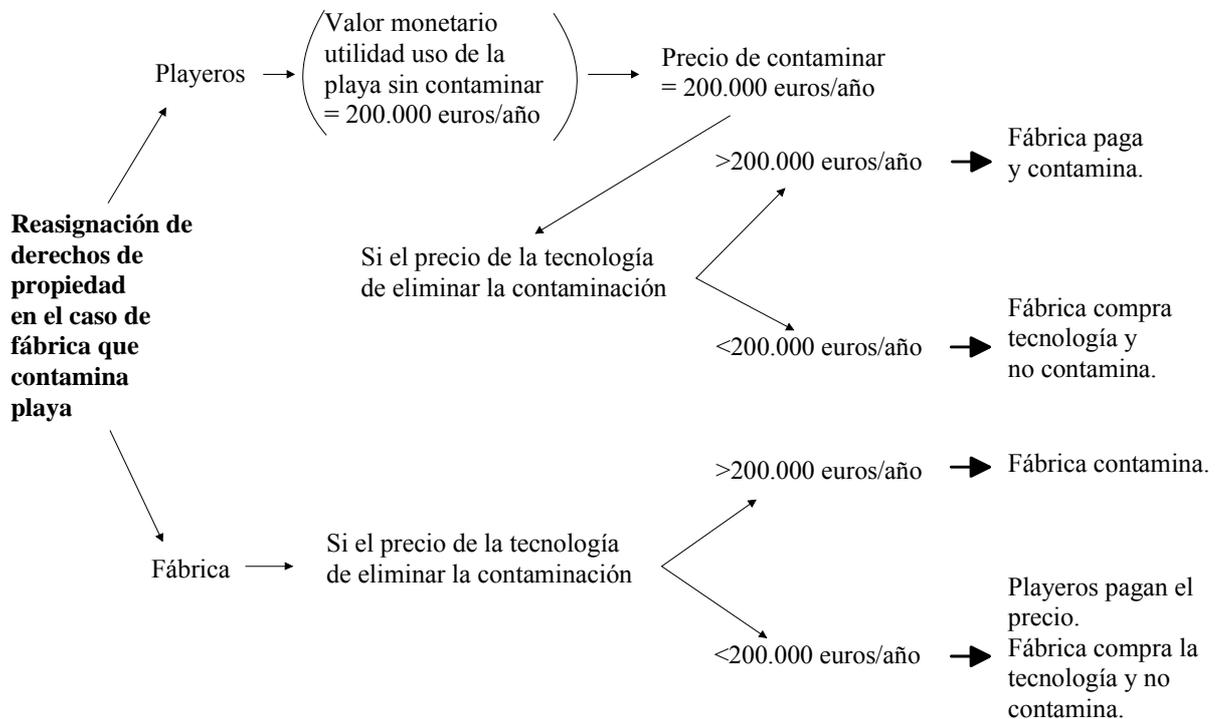
Las externalidades se generan cuando existen interacciones entre los agentes económicos que producen costes o beneficios que no son incorporados en los precios de mercado. Siempre que haya externalidades de algún tipo, la asignación de recursos a través del mercado puede no ser eficiente, ya que éste no valora todos los costes o beneficios que se generan en las transacciones económicas. Esto deriva en que quien produce costes continuará haciéndolo porque no tiene incentivos para reducirlos, tenderá a producirlos en exceso porque no repercuten sobre él directamente. Y, al

contrario, el que produce beneficios procurará limitarlos, puesto que no es él quien los recibe. Esta realidad justifica la intervención pública de carácter corrector.

- Las externalidades pueden darse **entre individuos**, consumo-consumo (fumadores y no fumadores, vecino ruidoso y vecino silencioso), **entre empresas**, producción-producción (obra que produce polvo, congestión del tráfico, ruido, etc. y establecimiento comercial o turístico próximo) y **entre empresas e individuos**, producción-consumo y consumo-producción (vertidos al mar o emisiones de gases realizados por industrias que afectan a los particulares).
- Las externalidades pueden ser negativas o positivas. **Las negativas** (deseconomías externas) derivan de decisiones de un agente que imponen costes a otros. La contaminación acústica, de las aguas, del aire y de la tierra; el deterioro paisajístico; la congestión del tráfico; la pérdida de masa forestal; etc. **Las positivas** (economías externas) se producen cuando el efecto externo conlleva un beneficio. Las repercusiones favorables sobre el desarrollo económico y social de un extenso sistema educativo o de determinadas infraestructuras de transporte y comunicaciones; la preservación del paisaje que resulta de la continuidad de las prácticas agrícolas tradicionales; la complementariedad entre algunas actividades económicas distintas, como la del cultivo de árboles frutales y la apicultura; etc.
- Las externalidades tecnológicas y las pecuniarias. **Las externalidades tecnológicas** son aquellas que afectan a la función de producción en el sentido de impedir la consecución del mismo volumen de producto utilizando las mismas cantidades de factores. El agua contaminada de un río obliga a su depuración para utilizarla en labores de regadío o en determinados usos industriales, cuando con anterioridad no era necesario, se añaden, por tanto, costes a los mismos procesos productivos. **Las externalidades pecuniarias**, también denominadas pseudoexternalidades, provienen de una variación en los precios de algunos factores productivos o productos de la economía, consecuencia de que el nivel de actividad de un agente afecta a las circunstancias financieras de otro. Una vía de acceso nueva, carretera o autopista, puede reducir los costes de transporte que soportaban las empresas ubicadas en la zona afectada. Una obra de infraestructura incrementa el valor de los terrenos situados cerca de la misma. Por su propia naturaleza, que trae consigo un reflejo monetario directo, es dudoso que estos efectos deban considerarse verdaderas externalidades, a pesar de que son consecuencias de factores no controlados por el productor o el consumidor afectado, o derivadas propiamente de la actividad de los mismos.
- Las externalidades serán **unidireccionales o recíprocas** según la dirección en que se propaga la externalidad. Serán unidireccionales cuando la actividad de un agente afecta a otro (por ejemplo al fumador pasivo). Y recíprocas cuando se provoca y recibe una externalidad al mismo tiempo (dos fumadores en una misma habitación). Esta clasificación no debe oscurecer la naturaleza bilateral de toda externalidad.

### 3.2.2.2. La reasignación de los derechos de propiedad.

Siguiendo el Teorema de Coase, las externalidades pueden ser “interiorizadas” por los agentes económicos en condiciones de competencia si los derechos de propiedad están debidamente definidos y asignados, y no existen costes de transacción o son muy pequeños. En estas circunstancias, las externalidades, que suponen costes o beneficios económicos para el conjunto de la sociedad, pasarían a convertirse en costes o beneficios privados. Esta vía tiene el atractivo de reducir al mínimo la intervención del Estado y de minorar los problemas de información que le afectan.



El valor monetario de la utilidad de disponer de la playa sin contaminar sería igual a la suma de lo que los usuarios de la playa están dispuestos a pagar por dicho disfrute. Se trata de un bien comunitario cuyo valor, al igual que ocurre con los bienes públicos, resulta de agregar las valoraciones individuales.

Cualquiera que fuese la forma de asignación de los derechos de propiedad el resultado final es eficiente desde el punto de vista de la asignación de recursos, aunque según sea la distribución inicial de los derechos de propiedad habrán distintas consecuencias sobre la distribución final de la renta (quién paga a quién). En todo caso, el intercambio resultante

es eficiente, esto es, maximiza la riqueza de modo que alguien mejora y nadie queda en una situación peor a la de partida.

Para buena parte de los problemas de gestión de externalidades, sobre todo los que afectan al medio ambiente, esta vía plantea serias dificultades prácticas que conducen a la necesidad de una intervención más activa del Estado por otros medios. Esto es debido, principalmente, a los elevados costes de alcanzar acuerdos, en particular cuando son muchas las personas implicadas. En estas condiciones puede ocurrir que los costes de transacción privados (por ejemplo, poner de acuerdo a una colectividad sobre la valoración monetaria de la externalidad) sean mayores que los costes de transacción públicos para manejar el problema a través de otras vías. Sin embargo, se ha demostrado la eficacia ecológica de la asignación de ciertos derechos sobre recursos naturales renovables (pesquerías, bosques, fauna salvaje, etc.) a pequeñas comunidades que tienen intereses a largo plazo en la continuidad de la explotación económica de los mismos. La asignación de derechos de propiedad, en distinto grado y forma, estimula la creación de incentivos eficaces para la conservación de estos recursos naturales, los cuales reducen considerablemente los costes de la intervención pública. Existen interesantes experiencias que involucran a comunidades enteras en la conservación de recursos naturales a través de hacerlas partícipes en los beneficios del turismo ecológico o de la explotación farmacéutica de los bosques húmedos.

- *Hay un importante debate político y académico sobre la propiedad de los recursos hidráulicos. Por un lado, existe la constatación de que los precios del agua en muchos países con problemas de abastecimiento de dicho recurso no corresponden a los niveles de escasez del mismo. Los mercados del agua suelen ser mercados intervenidos con precios subvencionados, lo cual trae consigo en ciertas ocasiones un uso ineficiente del recurso, es decir, la proliferación de prácticas derrochadoras que no guardan correspondencia con la escasez dominante. En este orden de cosas, la propiedad privada podría, en principio, ser una vía para lograr en situaciones de escasez una valoración del recurso que asegure sus mejores usos. Generalmente, la demanda de agua tiende a ser poco elástica respecto al precio en el consumo de tipo doméstico, pero no ocurre lo mismo en los consumos agrícolas e industriales, donde el cambio en su precio puede provocar cambios significativos en las prácticas productivas. De otra parte, el hecho de que el agua sea un bien de primera necesidad y de importancia estratégica para el sistema productivo, lo convierte en un recurso objeto de especial atención política. En ocasiones, la acción política trata de dar respuesta a la necesidad de garantizar a la ciudadanía, sobre todo aquella con menores rentas, el derecho de acceso a un bien básico para el bienestar personal. En otras, la intervención política, lejos de establecer un adecuado marco regulatorio para los distintos usos sociales y económicos del agua, favorece que este recurso se convierta en una herramienta de extraordinario poder en manos de quien lo controla.*

*(Consular la web del Banco Mundial, [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org), para acceder a distintos informes de interés sobre la problemática de la gestión del agua)*

### **3.2.2.3. La regulación de la actividad y la vía de los impuestos.**

- **La regulación o reglamentación** de la actividad responde al enfoque de “orden y control”, posee un carácter eminentemente prohibitivo que requiere de una gran intervención por parte del Estado. Conlleva la imposición de multas o sanciones de tipo administrativo o penal a las empresas y agentes en general que rebasen los límites establecidos para la producción de externalidades negativas.
  - En la regulación específica de las externalidades pueden distinguirse **tres aspectos significativos**: el racionamiento (los estándares de calidad ambiental o límites aceptables para las actividades contaminantes), la prohibición (los procesos o comportamientos que se desean eliminar y que son sancionables) y las especificaciones técnicas (las características deseables y obligatorias de los procesos productivos o de consumo). Casos notorios de prohibición y que pueden considerarse éxitos regulatorios son: la eliminación del contenido de plomo en las gasolinas; la erradicación del uso del amianto en los revestimientos constructivos; la eliminación de los fluorocarbonos en los pulverizadores y refrigerantes. El impulso público de este tipo de iniciativa regulatoria depende en gran medida de la evidencia científica sobre los daños mediambientales y a la salud y de una firme voluntad política que contrarreste a los intereses creados más beligerantes.
  - La regulación plantea desde la perspectiva económica importantes **desventajas**. La regulación no permite experimentar hasta hallar el nivel eficiente de contaminación. El enfoque es el de normas estrictas del tipo “todo o nada”. Supone aplicar una norma uniforme cualquiera que sean los costes marginales de los agentes, lo cual es en sí mismo ineficiente puesto que no considera los diferentes costes de eliminación de la externalidad que afronta cada organización productiva.
  - Por otro lado, aunque los agentes tienen un incentivo económico para cumplir la norma (la amenaza de sanción), no lo tienen para profundizar en la innovación tecnológica que reduce la contaminación. Les basta con mantener la contaminación al nivel exigido por las normas. Y, en cambio, suelen tener incentivos para dedicar fuertes energías (acción de los grupos de presión) a intentar cambiar la regulación vigente.
- **Los impuestos**. Esta vía de solucionar el problema de las externalidades la planteó en primer lugar el economista A. C. Pigou, uno de los fundadores de la Economía del Bienestar, sobre la base de gravar con un impuesto la actividad productiva del agente contaminante. De este enfoque se deriva el principio de “quien contamina paga”. En su forma más pura, el impuesto pigouviano consiste en un impuesto por unidad producida, calculado de forma que su importe coincide con el valor de la externalidad evaluada en el punto óptimo. De esta manera se modifica el coste marginal privado del productor ( $C'_p$ ) y se le hace coincidir con el coste marginal social o total de la producción ( $C'_s$ ). En consecuencia, el impuesto por unidad producida que ha de pagar el productor (t)

debe ser igual al coste de la externalidad ( $C'_c$ ), de modo que el precio de mercado se iguale al coste marginal social.

$$C'_s = C'_p + C'_c = C'_p + t = p$$

- La solución impositiva sólo es eficiente en estructuras de mercado competitivas, en estructuras no competitivas su aplicación puede generar pérdidas de bienestar. En condiciones competitivas los impuestos ofrecen recompensas más graduadas que la regulación, cuanto más se reduzca la producción de externalidades menos impuestos se pagan. Imponen, por tanto, a los agentes productores de externalidades incentivos marginales continuos para reducir la contaminación. Como el grado de reducción de la contaminación depende de los costes de su eliminación, se favorece, así, la adopción de innovaciones tecnológicas. Los costes externos se internalizan generando un nivel de contaminación eficiente, eliminarán más contaminación aquellos a quienes menos les cueste hacerlo. Si el tipo impositivo es el correcto, el precio de cada bien reflejará todos sus costes incluidos los de carácter ambiental.
- Sus inconvenientes están relacionados con los problemas informativos por parte del Sector Público en cuanto al control de las emisiones y a la evaluación del daño marginal de las mismas, a la influencia de los grupos de presión y a la impopularidad de los impuestos, a la dificultad de modificar los impuestos y de adaptarlos a los cambios ambientales, y a su impacto inflacionista inicial.
- *El uso generalizado del coche privado en espacios isleños caracterizados por su pequeño tamaño y alta densidad poblacional provoca, entre otras, unas significativas externalidades negativas bajo la forma de elevados grados de congestión circulatoria y fuertes alternaciones paisajísticas y territoriales, que son si cabe más intensas que en territorios de mayor extensión. Las medidas más obvias para atajar tales externalidades, así como las más genéricas de la polución provocada por las emisiones de los vehículos y del elevado grado de accidentes en carretera, conducen todas al encarecimiento del uso privado del coche y a favorecer comparativamente la utilización de medios de transporte colectivos. Estas medidas significarían incrementar los impuestos sobre la propiedad, uso y consumo energético de los vehículos, así como restringir su circulación según horarios y zonas. El arraigo popular de la cultura de uso del coche propio supone un fuerte obstáculo a la instauración política de tal tipo de medidas, además de las resistencias que erige la propia y poderosa industria. No obstante, la necesidad palmaria de las mismas se abre a veces paso sobre todo en algunos países europeos.*
- *La denominada Ecotasa Balear la estableció el gobierno autónomo de las Islas Baleares en el año 2001 para ser derogada pocos años después a resultas de un cambio de gobierno. Dicha ecotasa no era un impuesto ecológico en sentido estricto, puesto que se trataba de un impuesto que grababa las pernoctaciones del turista en las islas y cuya recaudación*

*(impuesto finalista) se dedicaba a la recuperación de los espacios naturales deteriorados. Por tanto, no trataba tanto de hacer emerger el coste de la externalidad asociada a una actividad, como de conseguir ingresos que posibilitaran financiar iniciativas de rehabilitación paisajística y territorial. Su introducción fue polémica, entre otras cosas, porque coincidió con un momento de declive del modelo turístico practicado tradicionalmente en este archipiélago, por la aparición de zonas competidoras con menores precios y cambios de tendencia en la demanda del mercado turístico. En el año 2008 España seguía siendo un país con apenas figuras impositivas en su sistema fiscal que respondieran al diseño de un impuesto pigouviano, a pesar de lo cual, y de las fuertes resistencia que crean, los impuestos ecológicos constituyen un ámbito de muy probable crecimiento tributario.*

#### **3.2.2.4. La vía de los subsidios y la de los permisos comercializables.**

➤ En **la vía de los subsidios** se invierte la dirección de las compensaciones, aquí la solución consiste en pagar al que contamina para que deje de hacerlo y así alcanzar el nivel eficiente de producción. En la práctica los subsidios pueden ser de tres tipos:

- Las subvenciones directas que se suelen conceder por unidad de vertido o contaminación para la adquisición de equipos menos contaminantes, para la realización de cambios en los procesos productivos, para actividades de investigación y desarrollo en tecnologías ecológicas, etc.
- Las ventajas fiscales consistentes en la autorización por parte de la administración tributaria de *amortizaciones aceleradas* por utilización de equipos anticontaminantes, así como la concesión de *exenciones* o *desgravaciones fiscales* por la inversión en tecnología limpia. Asimismo, la supresión o rebaja de *aranceles* a la importación de equipos antipolución.
- Los créditos blandos, es decir, a tipos de interés por debajo de los establecidos en el mercado, para la adquisición de tecnología limpia.

Estos dos últimos tipos de subsidios equivalen a subvenciones indirectas para controlar la contaminación.

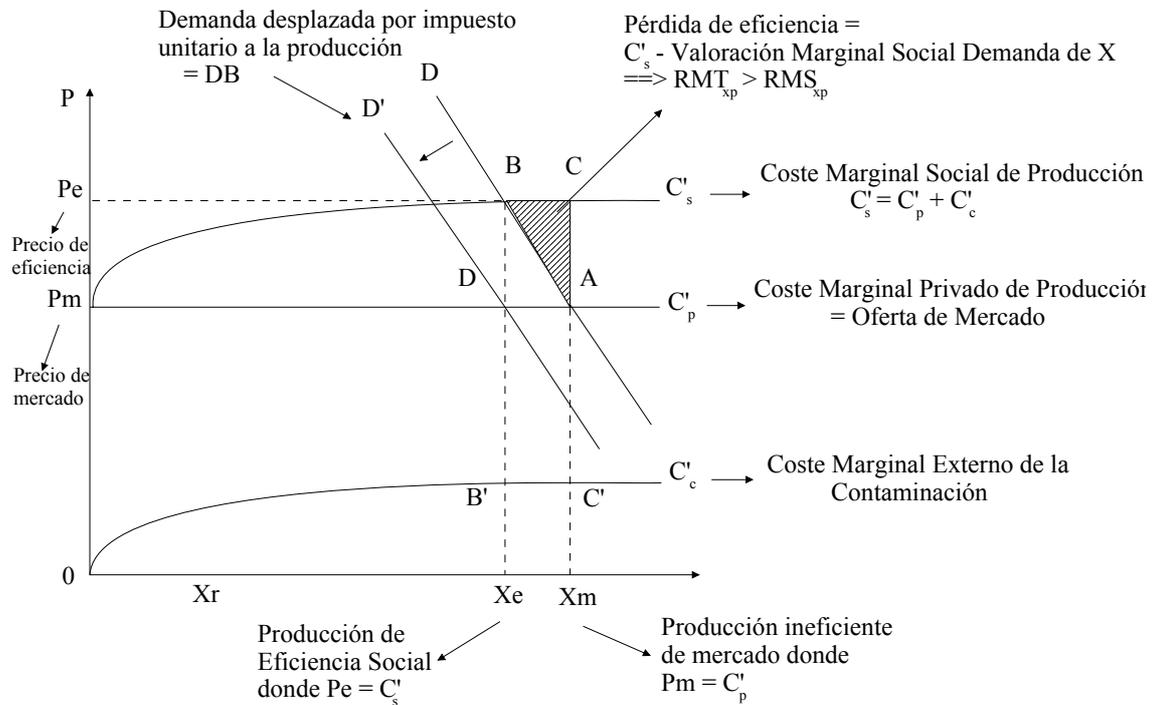
- Esta vía no reduce, en principio, la producción de la empresa, ni afecta a sus costes marginales. Los precios, por tanto, no reflejan el coste de reducir la contaminación puesto que la empresa no soporta el coste del subsidio. Los subsidios, contrariamente a los impuestos, mejoran inicialmente los beneficios de la industria, aunque las emisiones contaminantes de las empresas individuales pueden declinar. Esa mejora de los beneficios podría atraer a nuevas empresas al sector con lo que aumentaría el número total de empresas y, simultáneamente, el

nivel global de producción. Los subsidios tienden, en consecuencia, a inducir una producción excesiva.

- Por otro lado, el riesgo en el caso de subsidios de comportamiento oportunista por parte del agente contaminador es mucho mayor que en el caso de los impuestos. El contaminador se percató con facilidad de que puede influir en la autoridad reguladora, puesto que un sistema de subsidios puede hacer que sea beneficioso para la empresa el contaminar más de lo que haría, con el objeto de elevar el nivel de emisión de referencia y de obtener mayores ingresos a través de los subsidios.
- **Los permisos comercializables.** Se trata de crear por parte del Estado un mercado de externalidades que posibilite imponer precios al uso de los recursos naturales que el mercado por sí mismo no valora adecuadamente. El Estado pone en circulación un conjunto de permisos que autorizan individualmente a emitir un determinado nivel de contaminación y que en total resulte un nivel aceptable. El Estado saca a la venta estos permisos y las empresas puján por los mismos. A su vez, estos permisos pueden ser objeto de compra-venta entre las empresas, de este modo, las empresas que han reducido sus niveles de contaminación pueden vender sus permisos a otras que no lo han hecho.
  - Los permisos comercializables producen efectos similares en los incentivos de los agentes que los impuestos. Por otro lado, pueden graduarse en el tiempo, de modo que obliguen a una reducción escalonada de la contaminación.
  - En algún estado de EEUU como el de California existen mercados relativamente desarrollados de estos permisos, muchos de los cuales cotizan de forma continua en mercados organizados. El Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático de 1997, que marcó unos objetivos a escala internacional de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, se articuló también sobre la posibilidad de un mercado internacional de permisos de emisiones contaminantes. La distribución de estos permisos fue además un mecanismo para tener en cuenta las diferencias de desarrollo entre países y la posibilidad de un reparto más equitativo entre países pobres (de industrialización incipiente o reciente) y ricos (de alta renta e industrialización madura) del coste de la reducción de la emisión de gases con efecto invernadero. Asimismo, la Comisión Europea aprobó en marzo de 2000 la creación de un sistema de intercambio de derechos de emisiones dentro de la Unión Europea que se previó poner en funcionamiento a partir del año 2005 (el precio por tonelada de dióxido de carbono estaba estimado que costara en torno a los 33,06 euros).

### Caso de síntesis: la fábrica que contamina a la playa.

Se trata de esquematizar, asumiendo supuestos muy simplificados, la problemática de las externalidades y algunas de las soluciones correctoras.



(a) Reasignación de derechos de propiedad.

- Si la propiedad se asigna a los jugadores  $\rightarrow$  la fábrica les pagaría  $0B'Xe$  (el coste total de contaminar cuando se produce  $X_e$ ).
- Si la propiedad se asigna a la fábrica  $\rightarrow$  los jugadores le pagarían  $B'C'X_mXe$  (el coste total de eliminar la contaminación para situarse en  $X_e$ ).

(b) Regulación. Consistiría en prohibir producir más allá de  $X_e \rightarrow X \leq X_e$

(c) Impuesto.

- Tipo unitario =  $BD$  = Coste Marginal Externo de la Contaminación para  $X_e$
- $D'$  = Demanda desplazada por el impuesto unitario
- $D$  = Nuevo punto de equilibrio
- $BDPmPe$  = recaudación fiscal, equivalente al coste total de la contaminación para  $X_e$

- (d) Subvención. Subvención unitaria a la producción que compense la pérdida de reducir la producción a  $X_e$  ( $DAX_eX_m$ ). Formalmente tiene un efecto equivalente al del impuesto.

### **Otras vías de control ambiental.**

- **La disuasión moral.** La puesta en marcha de programas voluntarios de protección medioambiental por parte de empresas o grupos de ciudadanos, la acción de los grupos de presión ecologistas sobre la opinión pública y centros de decisión política, la difusión de los valores ecológicos a través de la educación y la información, etc., son todos medios que propician un clima social favorable hacia los comportamientos respetuosos con el medio ambiente y que suponen una presión comunitaria en contra de aquellos comportamientos que no lo son. La preocupación ambiental crece habitualmente junto al nivel de bienestar, de cultura y cohesión de una sociedad.
- *Por ejemplo, en las Islas Canarias, aunque las actitudes y sensibilidades han ido cambiando de forma paulatina, llama la atención que durante mucho tiempo existió una sustancial diferencia entre las posiciones de los extranjeros europeos residentes en el Archipiélago, favorables a una defensa a ultranza de la preservación del medio natural, y la actitud indiferente de la mayoría de los canarios. No cabe duda que esta falta de reacción social frente al deterioro medioambiental ha estado muy influida por el hecho de que el territorio ha sido por sí mismo una importante fuente de rentas. Estas rentas vinculadas a los bienes raíces derivan de las expectativas de uso futuro del territorio, y han sido alimentadas por un modelo de crecimiento económico sostenido en buena medida por la actividad inmobiliaria, y reforzado por una gestión pública del territorio permisiva y permeable a los intereses especulativos de los grupos sociales titulares de dichos recursos. El acelerado consumo de capital natural que ha traído consigo este modelo de crecimiento conlleva un apreciable coste medioambiental, que en ocasiones resulta irreversible desde el punto de vista de la ecología física y que, en todo caso, merma las capacidades competitivas de los servicios turísticos radicados en las Islas y pasa una factura diferida a las generaciones venideras de isleños.*
- **La provisión pública de servicios ambientales.** En determinadas circunstancias un servicio ambiental puede tener características de bien público, sería el caso de las actividades de prevención de desastres naturales o de protección de algunas reservas o espacios naturales, como los servicios de guarda forestal y de inspección pesquera.

### **Recapitulación: el problema de la valoración de las externalidades.**

La medida en que debe limitarse la producción de externalidades negativas depende de cómo se sopesen los costes y los beneficios marginales que se asocian a las mismas. Si se determina adecuadamente el coste social marginal de la contaminación, entonces, las empresas restringirían su producción de externalidades negativas hasta que el coste marginal del control de las externalidades iguale al beneficio marginal social de su

eliminación. El problema central está, pues, en cómo valorar socialmente las externalidades.

El problema valorativo aparece con toda su crudeza cuando nos enfrentamos a determinados problemas ecológicos, por ejemplo, el de cómo valorar la posible extinción de una especie vegetal o animal frente a los posibles beneficios sociales de una nueva infraestructura o actividad económica. Asimismo, cuando nos preguntamos cuál sería el mejor modo de tratar los efectos difusos, complejos e inciertos de las externalidades negativas que alcanzan una escala planetaria. Es el caso del calentamiento de la atmósfera por emisión de gases de efecto invernadero, la lluvia ácida que se desplaza entre distintos países y que es producto de las emisiones industriales con alto contenido de azufre, la deforestación de los grandes bosques tropicales y su influencia climática, etc. Una de las cuestiones más difíciles de tratar es precisamente el de la posible irreversibilidad de determinados cambios en los sistemas ecológicos, el hecho de que las consecuencias medioambientales de la actividad humana no tengan una vuelta atrás, no exista recuperación posible al daño causado. A estos problemas valorativos se les pretende dar respuesta desde dos ópticas teóricas diferentes.

➤ **La Economía Ambiental.** En cuyos ejes nos hemos situado hasta el momento. Estudia los intercambios donde el medio físico actúa como factor de producción o como bien de consumo, generando costes y beneficios que no se recogen totalmente en los precios de mercado. La externalidad es aquí la idea central y los métodos de valoración que se derivan son eminentemente subjetivos. Es decir, se parte de la disposición a pagar para evitar un daño ambiental y de la disposición a recibir una compensación para soportarlo. Los métodos de valoración pueden referirse a:

- Las preferencias reveladas: métodos indirectos de valoración que se basan en el comportamiento manifestado por los agentes en el mercado. Es el caso de:
  - Los costes evitados o inducidos: se estiman a través de la valoración que damos a un bien que sea sustitutivo de aquel recurso que pretendemos valorar. Por ejemplo, valorar la disponibilidad de agua potable de abasto en términos del precio que estamos dispuesto a pagar por agua embotellada cuando no disponemos de la primera.
  - Los precios hedónicos: valoración de los distintos atributos asociados a bien. Por ejemplo, el atributo medioambiental de una casa podríamos valorarlo a partir de la diferencia entre lo que estoy dispuesto a pagar por disponer de esa casa en un paraje protegido de la costa, y por tener esa misma edificación enclavada en un medio por completo urbano.
  - Los costes de viaje: valoración a partir de una relación de complementariedad, por ejemplo, lo que estoy dispuesto a pagar para desplazarme y disfrutar del bien en cuestión, como podría ser el caso de una reserva natural.
- O a las preferencias declaradas: métodos indirectos, como el de la valoración contingente, que requiere la simulación de una situación de mercado referida a bienes intangibles (del tipo de interrogar sobre cuánto pagaríamos por disfrutar

de un determinado recurso medioambiental, o de cuánta compensación aceptaríamos por su pérdida) y que normalmente se recaba a través de encuestas especialmente diseñadas al efecto.

- **La Economía Ecológica.** Se sitúa en una perspectiva global que persigue el logro de una gestión sostenible del planeta desde el punto de vista de la conservación del equilibrio ecológico. La gestión sostenible hace referencia a estrategias que hacen posible mantener en el futuro el mismo nivel de uso de los recursos naturales que en el presente. Entiende que el ecosistema (complejo de relaciones de los organismos vivos con su medio físico) no evoluciona al mismo ritmo que las necesidades del sistema económico. Reclama, en consecuencia, la prioridad para el estudio de los procesos físicos desde la perspectiva ecológica y critica a la Economía Ambiental por la limitación e insuficiencia de su enfoque de mercado. Su punto de vista se apoya en las leyes de la termodinámica como fundamento para la comprensión de los problemas de la ecología: la transformación de la materia y la energía, la degradación de ambas, la capacidad de asimilación de residuos y la capacidad de extracción de recursos de los ecosistemas. (Naredo, José Manuel, 1987)

#### **3.2.2.5. Los bienes de propiedad común: características y relaciones con otros fallos de mercado.**

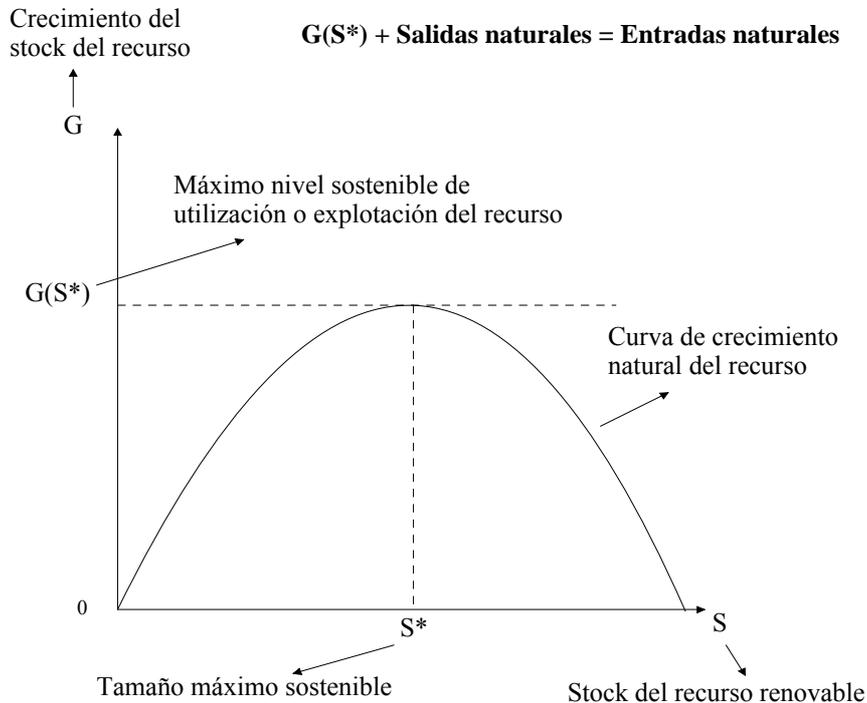
- **Un bien de propiedad común** es un bien que no es propiedad de ningún individuo en concreto y cuyos servicios son utilizados tanto en la producción como en el consumo por una colectividad. El fallo del mercado reside en que los usuarios no tienen en consideración “el coste de uso del recurso”, lo cual trae consigo la falta de incentivos para invertir en la renovación o mejora del recurso, la sobreexplotación y el riesgo de extinción o agotamiento del recurso.

Los bienes de propiedad común poseen características de los bienes públicos (no exclusión o libre acceso: el bien es de todos y de nadie en particular) y de los bienes generadores de externalidades (parcialmente excluibles y parcialmente rivales: el bien termina por agotarse), por lo cual se solapan con ambas categorías.

- Para alcanzar el **óptimo de explotación en bienes de propiedad común de carácter renovable** (que, a tenor de que pueden reproducirse, su explotación sea sostenible en el tiempo) es necesario la acción colectiva por las vías ya citadas en el caso de las externalidades.

Cualquier población (comunidad de seres vivos que se reproducen, sean personas, animales o plantas) opera en un ecosistema determinado que cuenta con unos límites en los recursos necesarios para sostener a la población. La población podrá crecer en relación a dichos recursos limitados hasta el punto a partir del cual las tasas de crecimiento irán decreciendo debido a la excesiva presión sobre los recursos del ecosistema. La escasez de recursos debida a una población muy grande hace disminuir su ritmo de crecimiento, al haber menos a repartir las salidas del ecosistema serán mayores. La idea de sostenibilidad ecológica hay que encuadrarla en estas coordenadas.

### MODELO DE DINÁMICA POBLACIONAL



El equilibrio óptimo en la explotación de los recursos vendrá dado por la igualdad entre las entradas y las salidas del recurso en el nicho ecológico en cuestión, de modo que permite el máximo tamaño de población sostenible en el tiempo. Las salidas estarían integradas por la cuota óptima de explotación (por ejemplo, de capturas pesqueras) y las salidas naturales (por depredadores y muertes naturales) que corresponden al tamaño de población máxima sostenible. Por otro lado, la curva de crecimiento natural del recurso indica lo que crece el recurso en cada nivel o tamaño poblacional. El tamaño máximo sostenible será aquel al que le corresponde la tasa de crecimiento mayor, es decir, gráficamente vendría dado por el punto máximo de la curva de crecimiento natural del recurso. La cuota de explotación óptima debería ser precisamente igual a esta tasa de crecimiento, en cuyo caso el tamaño de la población se estabilizaría en ese tamaño máximo. Un problema habitual en la gestión de este tipo de poblaciones, por ejemplo, en la gestión de pesquerías, es el de asegurar los tiempos suficientes de recuperación poblacional del recurso, puesto que ello suele conllevar la inactividad económica de importantes grupos económicos, que suelen oponerse de forma intensa a tales restricciones.

### **3.2.3. El fallo en la competencia.**

#### **3.2.3.1. Oligopolio y Monopolio: características, clases y formas de intervención pública.**

En un sentido amplio, el supuesto de competencia perfecta se vulnera cuando no se cumple alguna de estas dos condiciones:

- Igual poder no económico: no discriminación por razones extraeconómicas (por ejemplo, no hay ventajas por razones políticas o administrativas) y perfecta información de los agentes (no hay ventajas de tipo informativo).
- Comportamiento precio aceptante de todos los agentes: requiere, básicamente, de muchos consumidores y empresas que no vean limitado su acceso al mercado mediante barreras de entrada (ningún agente del mercado tiene control sobre los precios).

Cuando se incumple esta última condición hablaremos, entonces, de fallo en la competencia.

#### **El Oligopolio.**

Tipo de mercado en el que existe una gran concentración debido a que un pequeño número de empresas acapara todo el mercado. Existe una competencia de carácter oligopolístico, donde las empresas adoptan sus decisiones suponiendo las reacciones de las empresas rivales. Esto hace que dichas situaciones de mercado sean apropiadamente formalizadas a través de la Teoría de Juegos, puesto que al intervenir pocos jugadores se facilita la deducción de las posibles elecciones de cada uno y las combinaciones de resultados que podrían darse. Así tenemos que los mercados oligopolísticos propician los comportamientos estratégicos, los establecidos sobre la previsible reacción del contrario, que pueden ser de carácter cooperativo o no cooperativo. Cuando prevalece la cooperación ésta da lugar a acuerdos entre empresas para limitar la incertidumbre oligopolística, que pueden llegar a constituir “cárteles”, donde las empresas alcanzan acuerdos para fijar precios y otras condiciones de mercado (cuotas de producción, niveles de calidad, reparto de zonas geográficas, etc.).

- **El precio en el oligopolio** se establece normalmente por encima de los costes marginales o medios, que son los que determinan el precio en competencia perfecta, y por debajo del precio de monopolio, donde el coste marginal se iguala al ingreso marginal. Esto puede derivar en situaciones que disuaden a nuevos posibles competidores a entrar en el mercado. El mercado oligopolista tiende a un **equilibrio de Nash** (John Nash fue un pionero en el desarrollo de la Teoría de Juegos y obtuvo por ello el Premio Nobel de Economía), que es consistente con los comportamientos estratégicos de las empresas, y donde cada jugador escoge la mejor estrategia posible dadas las elecciones realizadas por los demás jugadores.

- La dinámica competitiva conduce al aprovechamiento de los rendimientos crecientes de escala (o economías de escala), es decir, conduce a la concentración empresarial como forma de disminuir los costes unitarios aumentando la producción. La existencia de estas economías de escala y la inversión necesaria para diferenciar a los nuevos productos (introducción de nuevas marcas) son **las principales “barreras de entrada”** en los mercados oligopolísticos. Esto se manifiesta en sectores como el de la producción de detergentes (donde hay pocas empresas y muchas marcas), en la industria del automóvil, en el mercado turístico (donde los tour-operadores ejercen un alto grado de control sobre la demanda turística) y en otros.
- En los últimos años hemos asistido a un **proceso intensivo de fusiones y absorciones de empresas**, que ha alcanzado cotas, en cuanto al tamaño de las operaciones, muy por encima de lo que había sido habitual con anterioridad en el desarrollo histórico del capitalismo. Los objetivos principales de estas fusiones y absorciones de empresas son los siguientes:
  - Incremento de las economías de escala en una misma actividad productiva.
  - Incremento de las sinergias, esto es, de las economías externas que pueden producirse por la complementariedad entre actividades distintas.
  - Incremento del valor financiero que posibilite la generación de plusvalías en los mercados de valores.
  - Eliminación de la competencia.
  - Incremento del prestigio y del poder de la organización.
  - Responder, mediante el logro de los anteriores objetivos, al desafío de unos mercados cada vez más globalizados (los mercados cada vez más son mundiales y dejan de ser compartimentos estancos nacionales).

Estas operaciones no siempre son exitosas y, de hecho, tienen, en ocasiones, un alto nivel de fracaso. Desde el punto de vista de las organizaciones implicadas los problemas pueden derivarse de:

- El exceso de tamaño alcanzado que dificulta la eficiencia y eficacia en la gestión.
  - El exceso de endeudamiento financiero derivado de los procesos de absorción o fusión.
  - Las diferencias entre las culturas organizativas.
  - La salida de cuadros intermedios producto de las reestructuraciones de la plantilla con la consiguiente habitual pérdida de conocimiento organizativo.
  - La desmoralización causada por los despidos masivos.
- **Otras formas de concentración empresarial** en mercados oligopolísticos son el ya citado “cártel”, que es un tipo de concentración horizontal (el ejemplo típico es la OPEP, Organización de Países Exportadores de Petróleo), el “trust”, que responde

usualmente a una concentración vertical donde una misma organización cubre las distintas fases o actividades de un ciclo económico y el “holding”, donde una empresa participa y controla a otras de actividades distintas.

- **La intervención pública** se ha centrado en la lucha contra los cárteles y otras prácticas anticompetitivas a través de las políticas de defensa de competencia. Sin embargo, en muchos casos (banca, siderurgia, etc.) los poderes públicos han favorecido la concentración empresarial, por ser el tamaño de la empresa, su escala productiva, un factor esencial para la supervivencia y competitividad de la misma en las economías abiertas al mercado internacional.

### **El monopolio.**

Tipo de mercado en el que un solo vendedor se enfrenta con un gran número de compradores. La posición de oferente único permite a la empresa influir con sus decisiones en los resultados del mercado. Puede, de forma unilateral, fijar o bien el precio, o bien la cantidad ofrecida, pero en ningún caso las dos cosas a la vez, puesto que ambas variables se establecen funcionalmente a través de la demanda (para un precio, habrá una sola cantidad que se puede vender en el mercado y, a la inversa, dada una cantidad, habrá un único precio que permita su venta completa en el mercado). En consecuencia, para el monopolista su curva potencial de ingresos medios es igual a la curva de demanda del mercado, situación que no se da en los mercados competitivos donde concurren muchos oferentes.

Los monopolios pueden adquirir distintas formas y su existencia puede deberse a factores diversos:

- **Monopolios por razones geográficas**: en ocasiones existen características en un territorio que dificultan el acceso de las empresas a un área de mercado. En el caso de los archipiélagos como el canario, la fragmentación de un espacio físico, unido a la distancia de los principales centros económicos y a un tamaño económico relativamente pequeño, favorecen las situaciones de dominio monopolístico de mercado.
- **Monopolios creados por el Estado**: muchos de estos monopolios debieron su creación a razones de tipo recaudatorio (Tabacalera) o por consideraciones estratégicas y de monopolio natural. La mayor parte de las grandes empresas públicas que ostentaban monopolios han ido desapareciendo por el cambio en el marco normativo, más proclive ahora al fomento de los mercados competitivos. Subsisten, sin embargo, numerosos monopolios de origen público, la mayor parte de las veces a escala local, producto de concesiones administrativas u otro tipo de atribuciones públicas (transporte, basuras, etc.).
- **Monopolios derivados del sistema de patentes**: suponen un monopolio temporal sujeto a la vigencia de la patente que otorga derechos exclusivos en el uso de una determinada tecnología. De una parte, los derechos de patente constituyen un poderoso incentivo a la innovación, en la medida que representan una garantía de rentabilidad de los cuantiosos fondos que son a veces necesarios para el desarrollo

de nuevas tecnologías. Pero, por otro lado, se plantean numerosas dudas desde el punto de vista de la equidad (restricciones, derivadas del bajo nivel de renta de los individuos, al acceso a bienes producidos por tecnología patentada y que resultan esenciales para el bienestar de los mismos, lo cual es particularmente grave en el caso de la industria farmacéutica, como demuestra la polémica con relación a los fármacos contra el SIDA, que están fuera del alcance de la población de los países más pobres y más devastados por esta enfermedad) y desde el punto de vista de la eficiencia (cuáles deben ser los límites y la duración temporal del derecho de patente, ya que éste limita la difusión social del conocimiento y de las externalidades positivas a ella vinculadas, un exponente de esta problemática es la polémica actual sobre los derechos del software informático). Dos significadas empresas, que puede decirse han detentado monopolios temporales de gran repercusión en nuestros días, y que los han colocado en posición ventajosa en la reñida carrera de las innovaciones informáticas, son Intel, por lo que se refiere a los procesadores de los equipos informáticos, y Microsoft, en cuanto a los sistemas operativos de estos equipos, especialmente, los de los ordenadores personales.

- **Monopolios susceptibles a la competencia monopolista**: situaciones de monopolio de mercado en las que existen otras producciones que pueden ser sustitutivas de la producción monopolística. La producción de cochinilla en las Islas Canarias a mediados del siglo XIX, que tenía muy pocos rivales, entra en completa crisis debido a la competencia de los colorantes sintéticos que posibilitan los avances en la química industrial. En su momento, la competencia entre los vuelos de Binter Gran Canaria-Tenerife y el jet-foil de Transmediterránea para el mismo trayecto, podía asimilarse de facto a una situación de monopolios sometidos a competencia monopolista.
  - *Competencia monopolista: gran número de oferentes con productos parecidos que son sustitutivos cercanos pero no perfectos, por lo que cada empresa puede mantener una pequeña influencia sobre el precio. Se trata de productos no homogéneos y muy diferenciados por las prácticas comerciales. Puede ser la circunstancia de las cadenas de distinto tipo de comida rápida, de los electrodomésticos, etc.*

### **3.2.3.2. El Monopolio Natural: concepto, producción pública y regulación. Costes enterrados y competencia potencial en el monopolio natural.**

El monopolio natural es la forma más importante de monopolio objeto de intervención pública. Se produce cuando una empresa alcanza una situación de monopolio debido a la consecución de importantes rendimientos de escala (los costes medios, y por tanto también los costes marginales, bajan cuando aumenta la producción). En este caso, es más eficiente, menos costoso, obtener la cantidad producida en una sola empresa que repartirla entre varias. Ello conlleva necesariamente costes subaditivos, los costes de una única empresa que englobe toda la producción son menores que la suma de los costes de varias unidades productivas cuando la misma producción se distribuye entre ellas. La subaditividad no trae

consigno de forma inevitable rendimientos crecientes, aunque la inversa sí es cierta cuando la producción es simple (un solo producto). (Segura, Julio: Mercados y Regulación. Información Comercial Española, Revista de Economía, número 723, Noviembre 1993)

- **Las situaciones de monopolio natural** pueden ser relevantes, sobre todo, en el caso de las redes de distribución o de transporte como las de telefonía, distribución de agua de abasto, electricidad, gas, ferrocarril, etc. Asimismo, en situaciones donde se requiere una escala de mínima de producción para alcanzar la eficiencia técnica de los equipos empleados, de modo que la producción cubre sobradamente la propia capacidad de consumo del mercado. Sería el caso de las centrales nucleares de producción de energía eléctrica.
- **La barrera de entrada de carácter tecnológico** se constituye habitualmente en la baza fundamental del monopolio natural. Este obstáculo a la competencia suele venir unido a otra barrera de entrada de tipo financiero que son **los altos costes enterrados** de la actividad, es decir, las fuertes inversiones necesarias para el inicio de la actividad que no son recuperables al momento del abandono de la misma. Sin embargo, estas restricciones pueden ser superadas por el propio desarrollo económico. Así tenemos que la aparición de nuevas tecnologías y el desarrollo de los mercados pueden minar la posición de monopolio de productores tradicionales, por ejemplo: en las telecomunicaciones hay una tendencia internacional a liberalizar el sector porque las nuevas tecnologías emergentes han ido rompiendo las viejas restricciones, el surgimiento de la telefonía móvil, de las comunicaciones por satélite y de las redes de fibra óptica han socavado la posición de dominio de la telefonía tradicional por redes de cable de cobre; en la siderurgia, o en la generación de electricidad, el desarrollo de tecnologías más flexibles que posibilitan altos rendimientos a pequeña escala; en los mercados de la energía, la globalización de las relaciones económicas que permite la interconexión de redes eléctricas y producir para el mercado mundial, haciendo ineficaces a las empresas que se limitan a los mercados nacionales. (Becker, Gary S.: La antinatural muerte del monopolio natural. El País 24/2/1998)
- Este fallo de mercado deviene en una ausencia de competencia que justifica **la intervención pública**, la cual históricamente ha adoptado la forma de nacionalizaciones o de regulación del monopolio en manos privadas, puesto que es más eficiente que la producción la realice un sola empresa. La tendencia actual, cuando es posible, va en la dirección de buscar otro tipo de soluciones que estimulen la competencia facilitando la entrada y salida de otras empresas al mercado. Esto último se ha traducido en la desaparición de muchos monopolios públicos de tipo tradicional (CAMPSA, Tabacalera, Telefónica, etc.).
- **Las privatizaciones** constituyen la vía más importante utilizada para reconvertir los antiguos monopolios naturales de titularidad pública en mercados competitivos. A las privatizaciones se le imputan ganancias en eficiencia que se derivan básicamente de la doble relación de agencia que caracteriza a las empresas públicas (relaciones entre votantes, políticos y gestores de empresas públicas caracterizadas por un alto grado de asimetría informativa y azar moral) y de la ausencia de competencia en su entorno empresarial, lo cual significa que la privatización permitiría:

- La disminución de los costes de influencia de los grupos de presión en la marcha de la empresa (sindicatos, usuarios, proveedores,...).
- La disminución de los costes de interferencia de los políticos en las decisiones de la empresa. Habría, en general, menor laxitud financiera en la gestión de la empresa.

La experiencia habida en las privatizaciones habla de un balance desigual en cuanto a sus resultados. Cabe concluir, en todo caso, que lo que resulta decisivo para el éxito de las privatizaciones desde el punto de vista de la eficiencia es la adecuada definición de un nuevo marco regulatorio que propicie efectivamente el aumento de la competencia en un mercado reestructurado. (Bel i Queralt, Madrid, 1996)

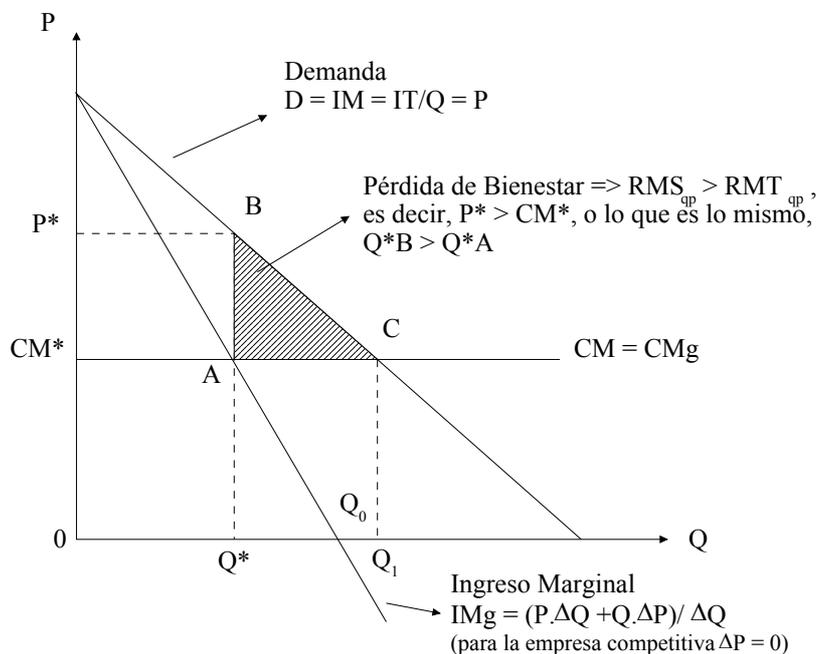
### **La fijación monopolística de los precios y la pérdida de bienestar ocasionada por el monopolio.**

Los monopolios si no se regulan limitan la producción para elevar el precio. El monopolio producirá hasta que el ingreso por vender una unidad más sea igual al coste de producirla, esto es, hasta que el ingreso marginal sea igual al coste marginal. En ese punto, denominado punto de Cournot, el monopolio hace máximos los beneficios.

$$IMg = CMg$$

- *En el monopolio el precio estará por encima del Ingreso Marginal. **El Ingreso Marginal** equivale a la variación del ingreso total al producirse y venderse una unidad más. Cuando se incrementa la producción en una unidad, el precio a que hay que venderla necesariamente disminuye respecto al precio de la unidad de producción anterior. Esto hace que en un monopolio el Ingreso Marginal sea distinto al Ingreso Medio (que viene dado por la curva de demanda de mercado), a diferencia de lo que ocurre en un mercado competitivo donde los precios son dados y las empresas no pueden influir en la cantidad que venden (en competencia perfecta la curva de Ingreso Marginal de la empresa coincide con la curva de demanda del mercado).*

**PÉRDIDA DE BIENESTAR EN UN MONOPOLIO CON RENDIMIENTOS CONSTANTES DE ESCALA**



- Tal y como se ha puesto de relieve con anterioridad, para determinar la Pérdida de Bienestar se requiere una curva de demanda compensada,  $D(P_y, I_0)$ , es decir, una función de demanda construida suponiendo que el precio de los demás bienes permanece constante y la renta monetaria varía de forma que el individuo se mantiene siempre sobre la misma curva de indiferencia. En estas circunstancias, la curva de demanda coincide con la de beneficio marginal del consumidor, indicando lo que está dispuesto a pagar por una unidad adicional de consumo. Ello nos permite deducir el excedente del consumidor, la diferencia entre lo que está dispuesto a pagar y lo que efectivamente paga por una cantidad de consumo determinado. Empleando la misma lógica obtenemos las pérdidas o ganancias de bienestar que se derivan de los fallos de mercado o de las intervenciones correctoras del sector público.

Si  $Q < Q_0 \rightarrow +IMg$   
 Si  $Q > Q_0 \rightarrow -IMg$

- Óptimo del monopolista:  $\text{Max (Ingreso Total - Coste Total)} = Q^*$ , cantidad que viene dada por el punto de Cournot donde  $IMg = CMg$

$$\begin{aligned}
 IT &= 0Q^* \times 0P^* & (+) \\
 CT &= 0Q^* \times 0CM^* & (-) \\
 B^o &= 0Q^* \times CM^*P^* & (=)
 \end{aligned}$$

- En  $Q_1 \rightarrow P = CM_g$  , condición de eficiencia en los mercados competitivos (la empresa no obtiene beneficios extraordinarios)
- Como  $Q^* < Q_1 \rightarrow$  Pérdida de Bienestar

Total que estarían dispuestos a pagar los consumidores si aumentara la cantidad de  $Q^*$  a  $Q_1 \rightarrow Q^*BCQ_1$

Coste Marginal de pasar de  $Q^*$  a  $Q_1 \rightarrow Q^*ACQ_1$

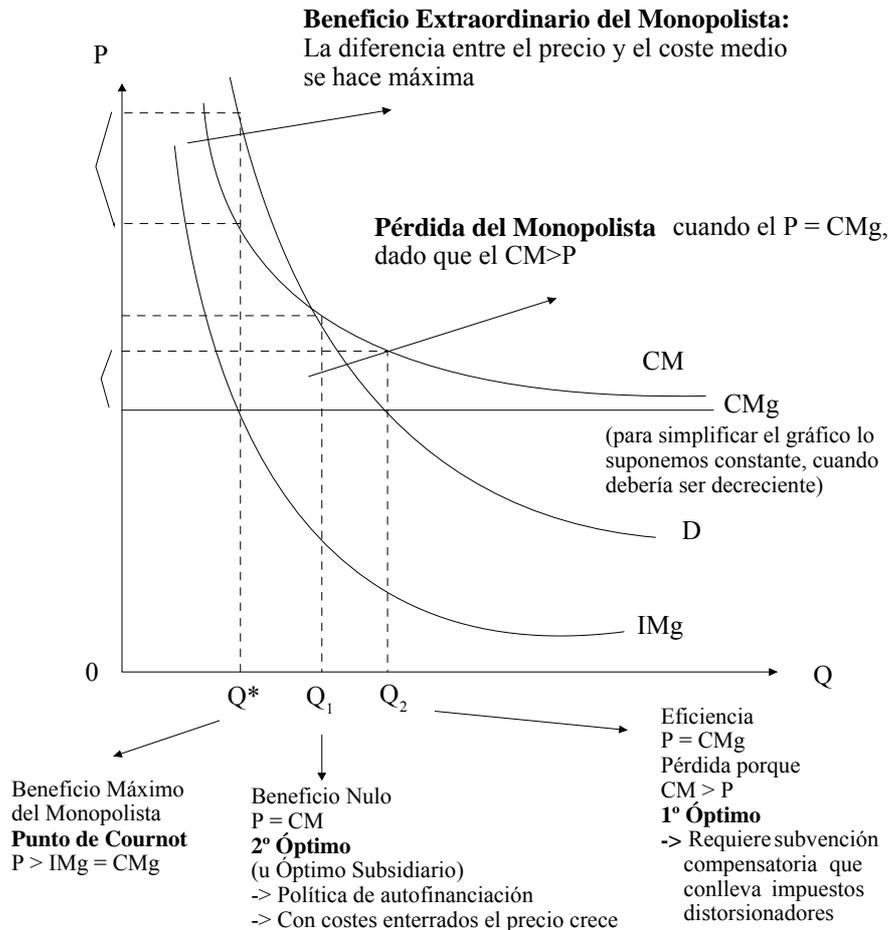
Pérdida de Bienestar (o pérdida irrecuperable de eficiencia) = diferencia entre las dos áreas  $\rightarrow ABC$

(Esta Pérdida de Bienestar equivale al excedente del consumidor que no se disfruta porque el monopolista restringe la producción o, lo que es equivalente, eleva el precio)

## Producción Pública y Regulación en el Monopolio Natural.

### Supuestos:

- > No pueden entrar otras empresas
- > No hay costes enterrados



- Al tratarse de un monopolio natural introducimos costes medios decrecientes que derivan del hecho de que los costes marginales son menores conforme aumenta la producción. Esta circunstancia explica el hecho de que se produzcan pérdidas cuando el precio se iguala al coste marginal, ya que los costes medios o unitarios son necesariamente superiores (resultan del promedio de todos los costes marginales anteriores o de la división del coste total entre el número de unidades producidas).
- Competencia potencial y eficiencia. La consecución del Óptimo Subsidiario o Segundo Óptimo, donde el monopolio tiene beneficio extraordinario nulo, puede conseguirse por parte del Estado creando las condiciones que faciliten el acceso a la

industria por parte de nuevas empresas. Esa facilidad de entrada se traduce en una competencia potencial que es disuasoria del comportamiento maximizador del monopolista y que hace que el monopolio iguale su precio al coste medio, normalizando así sus beneficios. Si el monopolista incrementara el precio por encima de este nivel, esto le generaría unos beneficios superiores a los normales en el resto de la economía, beneficios extraordinarios que atraerían a nuevas empresas al mercado, las cuales entrarían compitiendo con precios inferiores.

Buena parte de las nuevas regulaciones de sectores tradicionalmente monopolistas y en manos del Estado va en esta dirección, uniendo procesos de privatización con procesos de desregulación, que eliminan obstáculos a la entrada al mercado y propician la concurrencia.

- Los Costes Enterrados. La viabilidad de los mecanismos de competencia potencial depende en buena medida de la importancia de los costes enterrados. Los costes enterrados, como se ha apuntado con anterioridad, son los costes necesarios para el desarrollo de cierta actividad por una empresa y que ésta no puede recuperar si abandona el mercado de esta actividad. Por ejemplo: los gastos de investigación y desarrollo que realizan las empresas para obtener y aplicar nuevas tecnologías y productos; los hornos de la industria siderúrgica; los reactores nucleares de las centrales eléctricas que los utilizan; la infraestructura de canalizaciones para la distribución del agua de abasto; las redes de cableado telefónico; etc.

Los costes enterrados crean una asimetría entre la empresa que está en el mercado y los soporta y aquella que se encuentra fuera. Pueden suponer una barrera de entrada y otorgar un poder monopolista a quien los ha asumido. El hecho de que una parte significativa de los monopolios naturales tengan importantes costes enterrados dificulta la aplicación del mecanismo de competencia potencial.

- Los Costes de Transición a la Libre Competencia. La polémica desatada en España a raíz de la aprobación por el Gobierno de España en 1997 de unos costes de transición a la libre competencia para el sector eléctrico que ascendían a 1,3 billones de pesetas obliga a una referencia a los mismos. El concepto de dichos costes está relacionado con el de costes enterrados o hundidos, pero son de naturaleza distinta. Los costes enterrados se refieren a los costes no recuperables cuando se abandona la actividad, mientras que los costes de transición a la libre competencia, o costes varados, serían los costes no recuperables cuando se cambia el marco de regulación de la actividad, sustituyéndolo por otro donde prevalece la competencia y donde los precios, por dicho motivo, bajarían. Los costes varados serían, pues, “aquellos costes de inversiones ya realizadas o de contratos firmados en el pasado cuya recuperación o cumplimiento no queda cubierto por las expectativas de ingresos durante la reestructuración (del sector) y que, sin embargo, quedaban cubiertos bajo las expectativas de evolución de los ingresos con las tarifas reguladas antes de iniciar este proceso (de liberalización)”. El reconocimiento de estos costes por el Gobierno español fue criticado en su momento por la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico y, posteriormente, por las autoridades de la Unión Europea. Dicho reconocimiento supuso la posibilidad de cuantificación y cobro por anticipado de

estos costes, de modo que la industria pudiera transformar una parte de esa deuda en títulos negociables con las entidades financieras (titulización de la deuda), sobre la base del derecho de las compañías eléctricas a cobrar un porcentaje de la tarifa eléctrica (el 4,5%). El debate suscitado ha girado en torno al método de cuantificar esta deuda y a la forma de recuperarla. Según algunas opiniones expertas el procedimiento de valoración y el de recuperación no fueron los adecuados, resultando en una cifra excesiva que repercute negativamente sobre los consumidores finales. A ello hay que añadir las denuncias de que en el sector eléctrico español la liberalización ha sido más formal que efectiva, por lo que el bajo grado de competencia existente dista de justificar una compensación por dichos costes. Otros analistas señalan el peso que como grupo de presión tienen en el ámbito español las industrias eléctricas y las entidades que participan en sus capitales sociales (los principales bancos españoles). Tras diversas vicisitudes en el sector, sobre todo, en cuanto a operaciones de concentración, y la amenaza de sanción por parte de la Unión Europea, el Gobierno modificó a principios del año 2001 los criterios aplicados para la recuperación de tales costes de transición, de forma que su cuantificación y cobro se realiza anualmente (durante 10 años) en función de la evolución del precio del kilowatio. (Lasheras, Miguel Angel, 1999: páginas 169-174 y 296-298)

### **3.2.3.3. Características de los precios públicos y los tres tipos de esquemas de precios utilizados para regular a los monopolios naturales. Importancia de la elasticidad de la demanda en la fijación de los precios públicos de regulación.**

- **La regulación** constituye hoy en día la principal respuesta de los Gobiernos a las ineficiencias en el funcionamiento del mercado tales como el monopolio natural, las externalidades, la ausencia de mercado, o a las cuestiones de equidad referidas a la desigualdad en la distribución de la renta o a la acción colectiva de los grupos de interés. **Las herramientas** que utiliza el sector público en la actividad regulatoria son principalmente tres: las normas legales (reglamentación de las actividades y sistema de sanciones), los impuestos y las políticas de precios públicos. **Los fallos** que se producen en la actividad regulatoria, y que afectan a estos tres instrumentos, tienen que ver con:
- **Fallos de información e incentivos**: el regulador no puede observar y controlar totalmente el esfuerzo realizado por el regulado.
  - **Fallos de sostenibilidad o consistencia en las decisiones**: predominio de decisiones con un horizonte temporal de corto plazo, en buena medida determinado por las expectativas electorales o de voto.
  - **Fallos de captura ante intereses particulares**: intereses específicos dominantes, que no mayoritarios, se imponen en el proceso de decisión pública.

(Lasheras, Miguel Angel, 1999: páginas 25-26)

- **Precios Públicos** son aquellos precios que son fijados por el Gobierno de forma directa o de forma indirecta a través de agentes que actúan en el mercado. Según esto, los precios cargados por las empresas públicas serán precios públicos y los precios cargados por empresas privadas reguladas son también precios públicos. La teoría económica de los precios públicos se diferencia de la teoría económica de los precios de mercado en que consiste en una teoría esencialmente normativa, que parte del establecimiento de unos objetivos de la política pública para pasar a analizar las consecuencias de diseños tarifarios alternativos sobre estas metas.
- En España el principal organismo encargado de la gestión de los precios públicos es **la Junta Superior de Precios**, que es un órgano de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (dependiente de la Secretaría de Estado de Economía), aunque en la esfera autonómica existen con funciones parecidas las Comisiones de Precios y en el ámbito municipal las Juntas Municipales de Precios. La Junta Superior de Precios tiene como funciones informar las solicitudes de elevación de los precios autorizados, analizar y decidir sobre las modificaciones de los precios comunicados, informar sobre las listas de precios autorizados y comunicados, informar sobre la evolución de los precios y proponer medidas en materia de política de precios. Según la Orden Ministerial de 12 de Marzo de 1993 la lista vigente en esa fecha de precios regulados era de forma resumida la siguiente:
  - Precios autorizados de ámbito nacional: electricidad, gas canalizado o licuado, especialidades farmacéuticas, seguros agrarios, productos postales y telegráficos básicos, teléfonos, RENFE y FEVE transporte de viajeros de cercanías y regional, transporte público regular de viajeros por carretera y de mercancías por carretera.
  - Precios comunicados de ámbito nacional: piensos compuestos, fertilizantes, productos postales y telegráficos no básicos, transporte de viajeros de largo recorrido y de mercancías por ferrocarril, transporte marítimo de pasajeros en butaca, transporte aéreo nacional de pasajeros.
  - Precios autorizados ámbito autonómico: agua de abastecimiento a poblaciones, transporte urbano de viajeros, compañías ferroviarias de ámbito autonómico, agua de regadío en las islas Canarias.
  - Precios comunicados de ámbito autonómico: clínicas, sanatorios y hospitales.

El criterio básico de inclusión en los precios regulados es la existencia de monopolios (electricidad, teléfonos, correos, ferrocarriles, aguas) o de un régimen concesional (transportes urbanos o interurbanos). Históricamente, se ha producido una eliminación masiva de precios sometidos a regulación a medida que se han modificado las condiciones económicas (apertura comercial al exterior y mejora del aparato productivo) y en aplicación de las medidas liberalizadoras de la Unión

Europea. Otros precios que no se quitaron de las listas de precios regulados han pasado a un régimen menos riguroso como el de precios comunicados (transportes aéreos y marítimos, por ejemplo). Los productos petrolíferos en su gran mayoría pasaron entre 1989 y 1991 a un régimen de precios máximos más cercano aún a la plena liberalización.

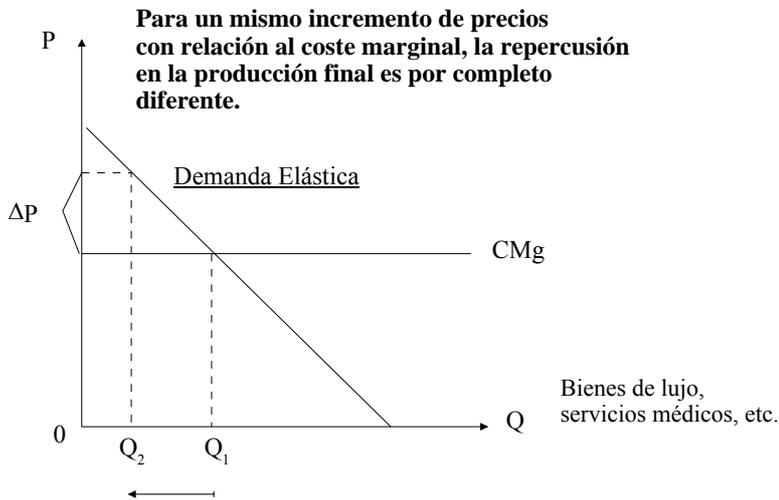
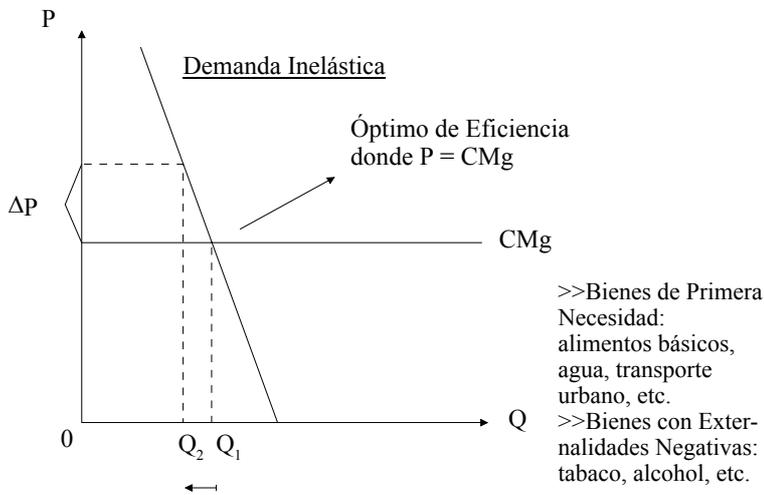
(Montes Fernández, José: La regulación de los precios en España. Información Comercial Española, número 723, Noviembre 1993)

➤ **Los tres tipos de esquemas principales de precios públicos.** Como se ha puesto de relieve con anterioridad, las políticas de precios públicos en el caso de monopolio natural se han de enfrentar a una realidad de mercado donde se necesita incurrir en fuertes costes fijos para producir a costes marginales relativamente bajos, de lo que resultan costes medios decrecientes. En estas circunstancias, la regla de precio igual a coste marginal deviene en importantes pérdidas para la empresa, dado que, debido al carácter decreciente de los costes marginales resulta que los costes medios o unitarios son superiores a los mismos (el coste marginal de la última unidad producida será siempre inferior al coste medio que corresponde al nivel de producción alcanzado, puesto que éste se obtiene por la media de los costes marginales de todas las unidades producidas hasta ese momento, las primeras de mayor coste que las últimas). Hay, en consecuencia, tres formas relevantes de enfrentarse a este problema:

- **Precio igual a coste medio.** Posibilita una mejora de bienestar respecto al precio de monopolio y permite cubrir costes. Los inconvenientes residen en que puede que no exista un precio que cubra los costes (por ejemplo, porque las curvas de demanda y costes medios no se cortan, el coste unitario estaría siempre por encima de lo que la demanda de mercado estaría dispuesta a pagar), o bien porque el precio sigue siendo demasiado alto y la producción demasiado baja, con lo cual se mantendría una importante pérdida de bienestar. A estos problemas hay que añadir las dificultades prácticas, sobre todo de tipo informativo, de llevar a cabo esta política. Una forma indirecta de aplicar este esquema es fijar una tasa máxima de rentabilidad al capital inferior a la monopolística. Esta práctica regulatoria tiene como efecto (efecto Averch-Johnson) que, aunque aumenta la producción respecto a la óptima del monopolio, la utilización del capital tiende a ser excesiva, se eligen combinaciones de factores ineficientemente costosas (para la empresa, en términos relativos, se encarece el uso del resto de los factores en relación al uso del capital, lo que conduce a una sobreutilización del mismo que incrementa los costes medios y marginales). En otro orden de cosas, no es infrecuente en empresas públicas o reguladas la aplicación de una regla uniforme en la determinación de los precios, de manera que se iguala el precio de todos los productos o servicios ofertados por la empresa, sin considerar la proporción entre precios y costes marginales de cada uno, lo cual provoca una situación de subvenciones cruzadas entre ellos.
- **Precio según el coste marginal con diferentes procedimientos de financiación de pérdidas.** La alternativa más simple es la de utilizar

subvenciones para financiar los costes fijos no cubiertos por el precio. Su principal problema reside en que requiere impuestos que, si no son neutrales o de suma fija, crearían ineficiencia en el resto de la economía. Una segunda vía de solución al problema es la tarifa en dos partes, muy utilizada en las facturaciones del consumo eléctrico de uso residencial. La tarifa tendría, entonces, dos componentes: una cuota fija o cuota de enganche al servicio (proporcional, normalmente, a la capacidad contratada), de cuantía independiente del consumo realizado y que permite financiar los costes fijos, y un precio por unidad de consumo realizado igual al coste marginal. Una tercera variante serían las tarifas multibloque, que consisten en la fijación de precios distintos para cada bloque de demanda, siempre que las últimas unidades consumidas se vendan al coste marginal y que los ingresos totales cubran costes. Este tipo de tarifa ha sido utilizada con frecuencia en los servicios telefónicos.

- **Diseño tarifario desde la perspectiva del equilibrio general.** En este caso, el Gobierno debería elegir simultáneamente los precios públicos y los impuestos necesarios para cubrir las pérdidas de los monopolios naturales, teniendo en cuenta el efecto de todos estos instrumentos –precios e impuestos- sobre el bienestar social. En este contexto el problema de la fijación de precios públicos se complica considerablemente, ya que se trata de determinar las desviaciones óptimas con respecto al coste marginal. El análisis de equilibrio general permite estudiar el impacto global de los precios públicos e impuestos partiendo de un sistema en equilibrio no eficiente debido a la existencia determinados fallos en algunos mercados que la intervención pública en los mismos tratará de minimizar.
- **La elasticidad de la demanda y la evaluación de los precios públicos desde el punto de vista del bienestar.** La elasticidad de la demanda es un factor que debe necesariamente tenerse en cuenta a la hora de la fijación de los precios públicos, puesto que según sea la sensibilidad de la demanda, la repercusión del precio será mayor o menor en la cantidad consumida y, por tanto, en la producida. La misma cuestión se plantea en la fijación de los impuestos al consumo. Sin entrar en consideraciones distributivas, resulta menos distorsionador desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados, el gravar con impuestos más elevados las mercancías con demanda inelástica, ya que los impuestos apenas alterarán el equilibrio de mercado entre oferta y demanda.



Este enfoque nos conduce a otro concepto de precios óptimos en la regulación del monopolio, que no se basa exclusivamente en los costes de producción, sino que tiene en cuenta también las elasticidades de la demanda de los productos. Ello nos lleva a una consideración más completa y explícita de la maximización del bienestar social que se cristaliza en la idea de los “precios Ramsey”, trasladable también al concepto de impuestos óptimos. La idea de Ramsey se basa en añadir un margen al coste marginal que sea mayor para los consumidores que tienen una menor elasticidad de demanda y menor para quienes tengan una elasticidad de demanda mayor. Este criterio se denomina regla de la elasticidad inversa: cuanto menor sea la elasticidad de la demanda respecto al precio mayor será la distancia entre el precio y el coste marginal. Su aplicación plantea problemas de información a la hora de determinar las elasticidades de la demanda, y de equidad por sus efectos regresivos al poder penalizar el consumo de bienes de primera necesidad, que tienden a poseer una demanda rígida respecto a las variaciones de los precios.

$$\nabla E_D \rightarrow \Delta(P - CMg)$$

**3.2.3.4. Las barreras de entrada, de salida y a la movilidad en los mercados: concepto y clases.**

**Esquema tipos de competencia y estructuras de mercado**

<b>Tipos de competencia</b>	<b>Número de Productores Grado de diferenciación del producto</b>	<b>Sectores en que dominan los distintos tipos de competencia</b>	<b>Grado de control sobre el precio</b>
Competencia perfecta	- Muchos productores - Productos idénticos	- Agricultura	Ninguno (ley de la oferta y la demanda)
Competencia imperfecta			
- Competencia monopolística	- Muchos productores - Productos muy diferenciados	- Automóvil (a nivel global) - Electrodomésticos (a nivel global)	Alguno (una diferenciación adecuada puede justificar un control de precios)
- Oligopolio	- Pocos productores - Productos idénticos (oligopolio perfecto) - Pocos productores - Productos muy diferenciados (oligopolio imperfecto)	- Siderurgia - Aluminio  - Productos de limpieza (detergentes) - Productos farmacéuticos	Variable (dependiendo del nivel de expansión o recesión del mercado) Variable (en función del grado de acuerdo existente en los productos)
- Duopolio	- Dos productores - Productos idénticos	- Sectores básicos donde las empresas tienden a asociarse y formar consorcios en los grandes mercados (aeronáutica, construcción, maquinaria ferroviaria)	Elevado
- Monopolio	- Productor único - Producto único	- Algunos servicios públicos - Distribución de diamantes	Considerable
- Monopsonio	- Muchos productores para un solo comprador - Productos diferenciados o no	- Agricultura (venta a una central de compras) - Operaciones de licitación en general	Considerable por parte del comprador

(Bueno Campo, Eduardo y Morcillo Ortega Patricio, 1994: página 101)

- **Las barreras de entrada.** Se pueden definir como las medidas que tratan de obstaculizar o, sencillamente, impedir la aparición de nuevos competidores en un sector concreto. Hay autores que prefieren asimilar las barreras de entrada al coste que debe superar una empresa para entrar en un sector o rama de actividad. Los principales tipos de barreras de entrada son los siguientes:

- La posesión de una ventaja de coste que puede ser atribuible a detentar un monopolio tecnológico, que vendría respaldado por una patente o por la experiencia adquirida. En este sentido, el elevado nivel de especialización y el stock de conocimientos almacenados por las empresas en sectores como el farmacéutico o el informático frena el ímpetu de posibles entrantes. Por otra parte, las imperfecciones en el mercado de factores productivos pueden suponer trabas adicionales a nuevos competidores, que encontrarán dificultades para contratar los recursos más adecuados.
- La continua diferenciación de los productos obstaculiza la aparición de nuevos bienes y servicios por parte de las empresas entrantes. Las entrantes se convertirán en entidades seguidoras que llegarán siempre con retraso al mercado. El sector de detergentes y las motos de fabricación japonesa son buenos exponentes de la continua diferenciación. Adicionalmente, una potente imagen de marca puede conseguir una clientela fiel y una demanda bastante inelástica.
- Las economías de escala conseguidas por las empresas instaladas desde hace tiempo en el mercado y que las nuevas no pueden alcanzar con facilidad. Esta barrera de entrada es todavía más selectiva cuando existe una relación estrecha entre la dimensión del mercado y el tamaño óptimo de las unidades productivas, como es el caso del sector cementero. No obstante este tipo de barrera va perdiendo efectividad en la medida que se van introduciendo innovaciones de proceso en las tecnologías aplicadas, haciéndolas más flexibles y posibilitando conseguir altos rendimientos a pequeñas escalas.
- Las importantes inversiones en capital necesarias para entrar en sectores intensivos en capital como el automovilístico, el de la energía, etc., o en sectores donde las empresas desarrollan estrategias de integración vertical, caso de la siderurgia integral, del papel y cartón, de la química orgánica, etc.
- Las barreras institucionales que corresponden a trabas y obstáculos creados por las Administraciones Públicas. Entre las medidas públicas que pueden constituirse en limitaciones a la libre competencia están: las ayudas regionales y sectoriales que fijan las políticas de subvenciones y créditos, los sistemas de patente, las reglamentaciones fiscales, las normas de seguridad e higiene, los criterios de homologación técnica y ecológica, las disposiciones de carácter arancelario y otras.
- La dificultad de acceso a los canales de distribución que puede obligar a las empresas entrantes a crear sus propias redes de distribución. En el sector de la alimentación las grandes superficies, a través de su poder de mercado y de negociación, acaparan los canales de distribución e imponen sus exigencias. Los contenciosos comerciales entre Estados Unidos, Unión Europea y Japón han tenido mucho que ver con la poca permeabilidad del sector de distribución japonés muy controlado por la industria nacional.
- Determinadas condiciones geo-físicas del territorio, como es palpable en el caso del Archipiélago Canario, pueden representar obstáculos importantes a la competencia.

La distancia de los principales centros productores incrementa los costes de transporte y de almacenamiento; la fragmentación del territorio y el tamaño del mercado, relativamente reducido, vuelven a incrementar los costes de transporte y de almacenamiento (el doble coste de la insularidad) e impide a las nuevas empresas la obtención de economías de escala que las ya instaladas han alcanzado.

- El comportamiento estratégico de las empresas instaladas para disuadir a potenciales competidores de entrar en el mercado. Esto se lleva a cabo mediante acuerdos que incrementan los costes de los rivales imponiendo procedimientos regulatorios especiales, organizando boicots o rechazos a comerciar, creando estructuras de integración vertical, etc.
- **Las barreras de salida** son los factores o elementos que impiden o dificultan la retirada de una empresa de su sector de actividad a pesar de que sus resultados sean negativos o que la misma se encuentre en una situación crítica. Las principales fuentes de barreras de salida son:
  - Activos especializados: bienes que tienen aún alguna utilidad para el sector pero que poseen escaso valor liquidativo o de transferencia.
  - Costes fijos de salida: elevados costes financieros por tratarse, frecuentemente, de empresas intensivas en mano de obra.
  - Interrelaciones estratégicas: por razones de prestigio o de cooperación, a veces no es conveniente para una sociedad perteneciente a un grupo empresarial abandonar su actividad para no alterar el mercado y evitar la extrapolación de la situación crítica a todo el grupo.
  - Causas emocionales: cuando los trabajadores integran un colectivo cohesionado y con tradición que se identifica con la empresa y se proponen salvarla de la crisis.
  - Restricciones legales y sociales: la Administración Pública puede frenar el cierre de algunas instalaciones por la supresión de empleo que acarrearía y la repercusión negativa que produciría en una determinada región.
- **Las barreras a la movilidad** presentan una gran similitud con las barreras de entrada. La principal diferencia reside que en el caso de las barreras a la movilidad los obstáculos a la competencia se establecen en el interior de la industria respecto al ámbito competitivo de los grupos estratégicos y no de todo el sector hacia el exterior. Los grupos estratégicos están compuestos por grupos empresariales homogéneos en cuanto a estrategia competitiva y estructura empresarial. Constituyen, por tanto, límites a las operaciones en el interior del ámbito competitivo de un sector y suelen darse en sectores con estructura oligopolística. No obstante, las restricciones a la movilidad espacial o geográfica que han sido habituales en España en algunas profesiones como la de dentista y farmacéutico constituyen, también, barreras a la movilidad.

### **3.2.3.5. La Política de Defensa de la Competencia: concepto y tipos de políticas públicas. La Política de Defensa de la Competencia en la Unión Europea y en España.**

- **La política de defensa de la competencia** la podemos definir como el conjunto de intervenciones y regulaciones públicas dirigidas a aumentar la eficiencia en industrias en las que las empresas tienen poder de mercado y/o una situación dominante. Las actuaciones públicas en este ámbito las podemos clasificar en:
  - Actuaciones sobre la estructura: serían el caso de la regulación de las fusiones de empresas o de la eliminación de barreras de entrada a un mercado. Inciden indirectamente y de forma permanente sobre los precios y las cantidades finales del mercado.
  - Actuaciones sobre la conducta: como pueden ser la persecución de acuerdos de precios, propiciar el intercambio de información o la potenciación de la inversión en investigación y desarrollo. Las medidas en este campo tienen un efecto más a corto plazo.
  - Actuaciones sobre los resultados del mercado: fijando precios máximos, cuotas de producción y otros mecanismos.

No obstante, una misma medida de política de competencia puede tener efectos en estos tres niveles. Otra clasificación útil distingue entre política de defensa de la competencia que opera en mercados en los que existe un cierto grado de competencia y política de introducción de competencia que incluye la regulación de mercados poco competitivos o su transformación.

(Burquet Verdé, R. y Ocaña Pérez de Tudela, C.: Presentación monografía “La Política de Defensa de la Competencia”. Cuadernos Económicos de ICE, número 57, 1994)

- **El derecho de la competencia en España** se asienta en dos sistemas normativos diferentes que tienden a la convergencia, el regulador de la libertad de competencia y el regulador de la competencia desleal. Las principales diferencias entre ambos sistemas las podemos esquematizar en el siguiente cuadro:

Norma	Ley de Defensa de la Competencia (2007)	Ley Competencia Desleal (1991)
Enfoque	Moderno antimonopolio	Tradicional corporativo
Objeto de la regulación	La libertad de competencia	La competencia desleal
Función	Ordenación del mercado	Ordenación de la profesión
Sanciones	A los impedimentos a la competencia	A las conductas contra la corrección
Defensa	El interés público asociado al funcionamiento competitivo del mercado como bien público	Los intereses privados en conflicto
Atención	A la finalidad de limitar la competencia	Al medio empleado para la deslealtad
Procedimiento	Administrativo	Civil

(Elaboración propia a partir de: Alonso Soto, Ricardo: Competencia desleal y defensa de la competencia en España. Información Comercial Española, número 750, Febrero de 1996)

A medida que el derecho de la competencia desleal evoluciona desde un modelo corporativo, preocupado únicamente por la defensa de los privilegios y usos gremiales, hacia un modelo social, atento más bien a la defensa del mercado, se va produciendo también un cambio de función de dichas normas que van pasando de tutelar simplemente los intereses de los empresarios competidores a proteger la institución de la competencia o, dicho en otros términos, el orden público económico. Por ello, en la actualidad resulta difícil mantener la separación entre los dos sistemas normativos indicados y, aunque subsisten problemas jurídicos de interconexión, se ha ido consolidando la tendencia hacia un sistema unitario de derecho de la competencia.

### **La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia**

La Ley 15/2007 sigue la estela de las dos leyes que le preceden, la Ley de Defensa de la Competencia de 1989, a la cual deroga expresamente, y la ley de reforma de ésta última de 1999. Estas leyes persiguen defender la existencia de la libre competencia en el mercado. Establecen un sistema clásico de control de los comportamientos anticompetitivos de las empresas y operadores económicos que actúan en el mercado, basado en un criterio que combina la estricta prohibición de las prácticas anticompetitivas con la posibilidad de obtención de autorización administrativa para aquellos acuerdos anticompetitivos que comportan ventajas de tipo técnico o económico que compensan las restricciones a la competencia. Se prohíben tres tipos de comportamientos o prácticas anticompetitivas:

- Los que restrinjan o falseen la competencia en todo o parte del mercado nacional (Conductas colusorias, artículo 1, de la Ley 15/2007).
- El abuso de posición de dominio en el mercado (artículo 2)
- El falseamiento de la competencia por actos desleales que afecten al interés público provocando grave distorsión de la concurrencia (artículo 3).

Frente a la legislación anterior presenta un carácter preventivo, ya que no sólo prohíbe la prácticas restrictivas, sino los acuerdos o decisiones que originan tales actuaciones limitativas de la competencia. Asimismo, su campo de aplicación se extiende desde el control de las conductas hasta el control de las estructuras competitivas de los mercados,

por lo cual establece un sistema de control de las operaciones de concentración económica (artículos del 7 al 10).

La Ley 15/2007 persigue trasladar a la normativa española los criterios contenidos en la reforma del marco comunitario de defensa de la competencia. Una de las grandes novedades que aporta esta ley es la de la unificación de los órganos encargados de la aplicación de la misma. Desaparecen, entonces, los anteriores órganos, el Servicio de Defensa de la Competencia, órgano administrativo de vigilancia e incoación de expedientes, y el Tribunal de Defensa de la Competencia, órgano administrativo que resolvía los expedientes de infracción instruidos por el Servicio. La nueva ley en sus artículos 12 al 14 establece como órganos competentes para la aplicación de la ley a la Comisión Nacional de la Competencia, a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y al Consejo de Ministros. La Comisión Nacional de la Competencia es una entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda que está compuesta por (artículos 19 y 20):

- El Presidente con funciones de dirección y representación.
- El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia órgano colegiado de resolución.
- La Dirección de Investigación que realiza las funciones de instrucción de expedientes, investigación, estudio y preparación de informes.

Otra de las novedades introducidas por la Ley 15/2007 se refiere a la posibilidad contemplada en el régimen sancionador de exención o reducción de multas en caso de colaboración, sobre todo, cuando exista una aportación de elementos de prueba de la infracción que se consideren significativos.

### **La Ley de Competencia Desleal de 1991.**

El primer objetivo de esta ley fue establecer una regulación general sobre la competencia desleal que unificara la regulación fragmentaria que existía. Define el acto de competencia a aquel realizado por un operador económico que lesiona tanto intereses privados (de los competidores y otros partícipes del mercado, como los consumidores) como el interés público, entendido éste como orden concurrencial debidamente saneado. Considera desleales los actos de competencia siguientes:

- Actos contrarios a los intereses de los competidores: denigración; imitación; explotación de la reputación ajena; violación de secretos; inducción a la ruptura contractual.
- Actos contrarios a los intereses de los consumidores: confusión; engaño; entrega de obsequios; primas y regalos; comparación; discriminación.
- Actos contrarios al mercado: violación de normas; venta a pérdida; explotación de la situación de dependencia económica.

Los procesos en materia de competencia desleal se tramitan de conformidad con el sistema jurisdiccional civil. Esto resulta, en principio, contradictorio con el modelo social que la ley reconoce haber adoptado. El sistema de justicia civil es un sistema de resolución de conflictos entre personas en el que solamente se tiene en cuenta, por lo general, los intereses privados. Se trata, por tanto, de un sistema de justicia rogada, cuyo marco ha sido delimitado por las partes intervinientes en el proceso. No obstante, la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia establece en su disposición adicional segunda la modificación de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, habilitando la posibilidad de que la Comisión Europea, la Comisión Nacional de la Competencia y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias puedan intervenir, sin tener la condición de parte, por iniciativa o a instancia del órgano judicial, en los procesos civiles mediante la aportación de información o la presentación de observaciones escritas en aquellos asuntos de relevancia para la preservación del buen funcionamiento de la competencia de acuerdo a la normativa vigente de defensa de la competencia.

Algunos analistas han señalado las limitaciones del actual sistema español de defensa de la competencia en el sentido de remarcar la falta de independencia de los órganos encargados de la misma respecto al poder ejecutivo, desde el punto de vista de la elección de sus miembros y desde la perspectiva de sus relaciones funcionales con las Administraciones Públicas. La Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia trata precisamente de otorgar una mayor autonomía en el funcionamiento de los órganos encargados mediante la reformulación de su estructura y composición. Esta crítica se extiende también a las Comisiones Reguladoras sectoriales (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión de Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Energía, etc.) que igualmente cumplen un significativo papel en la política de defensa de la competencia en el marco de las políticas regulatorias sectoriales. (Segura, Julio: Sobre políticas de oferta. El País, 6 de Diciembre de 1999)

#### ➤ **La política europea de defensa de la competencia.**

Esta política ocupa un lugar significativo, y de creciente importancia, en el contexto de las políticas de la Unión Europea. El destacado peso político del Comisario de la Competencia es una buena muestra de esta tendencia. Las directivas europeas de defensa de la competencia tienden a regular los problemas en la defensa de la competencia que se plantean más allá del estricto ámbito nacional, es decir, cuando las repercusiones de los comportamientos de los operadores económicos desbordan las fronteras nacionales afectando al mercado europeo en su conjunto. Un ejemplo de ello es el control obligatorio que realiza la Unión Europea de los procesos de fusiones de empresas cuando estos superan determinados volúmenes de negocio a escala europea y mundial.

Por otro lado, existe un cuerpo relevante de jurisprudencia establecido por las distintas sentencias que al respecto ha ido dictando el Tribunal de Justicia Europeo. Ya en una sentencia de 1978, el caso 27/76 United Brands versus Comisión, el Tribunal fijaba lo que entendía por posición dominante de mercado:

“Una posición de fuerza económica disfrutada por la empresa que la capacita para prevenir que la competencia efectiva sea mantenida en el mercado relevante, posibilitándole el poder

para, en considerable medida, comportarse de forma independiente a sus competidores, clientes y, en último término, a sus consumidores”.

(OCDE: Abuse of Dominance and Monopolisation. Competition Policy and Roundtables. Nº 8. OCDE/CD (96) 131)

### **INTRODUCCIÓN A LA LEGISLACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

*(Basada en el material para los seminarios sobre la materia elaborado por Rocco Caira, 2003)*

*Existen tres grandes bloques de materia relativas a la política de defensa de la competencia que son objeto de regulación por parte de la normativa europea:*

- I. Acuerdos contra la competencia y abuso de posición dominante, cuyos principios reguladores vienen recogidos en el Tratado fundacional de la Comunidad Europea (artículos 81 y 82).*
- II. Fusiones de empresas, recogidas en varias regulaciones (4064/89, 1310/97 y 447/98).*
- III. Ayudas estatales, consideradas en los artículos 87, 88 y 89 del Tratado de la Comunidad Europea, debiéndose distinguir a estos efectos el impacto que sobre la competencia tienen los distintos tipos de ayudas públicas, las regionales, las sectoriales y las horizontales.*

*La práctica totalidad de estas disposiciones, actualmente en vigor, se encuentran recogidas, y con casi el mismo tenor literal, dentro del articulado del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Roma, octubre 2004), cuya aprobación, como es sabido, fue rechazada por algunos de los países integrantes de la Unión. En concreto, los apartados del proyecto de Constitución donde se recogen estas normas sobre la competencia se encuentran en la Parte III, Título III, Sección 5 de “Normas de la competencia”, la cual incluye la Subsección 1 de “Disposiciones aplicables a las empresas” y la Subsección 2 de “Ayudas otorgadas por los países miembros”, abarcando en particular desde el artículo III-161 al artículo III-169.*

### **TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA**

*Primera Parte*

*Principios*

*Artículo 2.*

*La Comunidad tendrá por misión promover, mediante **el establecimiento de un mercado común** y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, **un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad**, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, **la elevación del nivel y de la calidad de vida**, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.*

*Artículo 3*

*Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, **la acción de la Comunidad implicará**, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:*

*(...)*

*c. **Un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales;***

*d. (...)*

*g. **Un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior;***

*Título VI*

*NORMAS COMUNES SOBRE COMPETENCIA, FISCALIDAD Y APROXIMACIÓN DE LAS LEGISLACIONES*

*Capítulo 1*

*Normas sobre Competencia*

*Disposiciones aplicables a empresas*

Artículo 81

1. Serán incompatibles con el mercado común y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común. Y, en particular, los que consistan en:
  - a. Fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción;
  - b. Limitar o controlar la producción, el mercado, el desarrollo técnico o las inversiones;
  - c. Repartirse los mercados o las fuentes de abastecimiento;
  - d. Aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
  - e. Subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.
2. Los acuerdos o decisiones prohibidos por el presente artículos serán nulos de pleno derechos.
3. No obstante, las disposiciones del apartado 1 podrán ser declaradas inaplicables a:
  - cualquier acuerdo o categoría de acuerdos entre empresas,
  - cualquier decisión o categoría de decisiones de asociaciones de empresas,
  - cualquier práctica concertada o categoría de prácticas concertadas,que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reservan al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, y sin que:
  - a. impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos;
  - b. ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate.

Artículo 82

Será incompatible con el mercado común y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en un a parte sustancial del mismo.

Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en:

- a. imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas;
- b. limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores;
- c. aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva;
- d. subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos.

Artículo 83

1. El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará los reglamentos o directivas apropiados para la aplicación de los principios enunciados en los artículos 81 y 82.
2. (...)

Sección Segunda

AYUDAS OTORGADAS POR LOS ESTADOS

Artículo 87

1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.
2. Serán compatibles con el mercado común:

- a. las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos;
  - b. las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;
  - c. las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.
2. **Podrán considerarse compatibles** con el mercado común:
- a. las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;
  - b. las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;
  - c. las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;
  - d. las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común;
  - e. las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.

#### Artículo 88

1. **La Comisión examinará permanentemente**, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común.
2. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión **comprobaré que una ayuda otorgado por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común** en virtud del artículo 87, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine. Si el Estado de que se trate no cumpliera esta decisión en el plazo establecido, la Comisión o cualquier otro Estado interesado podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia, no obstante lo dispuesto en los artículos 226 y 227.  
A petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 87 o en los reglamentos previsto en el artículo 89, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado común, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado el procedimiento previsto en el primer párrafo del presente apartado, la petición del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de dicho procedimiento hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión.  
Sin embargo, si el Consejo no se hubiere pronunciado dentro de los tres meses siguientes a la petición, la Comisión decidirá al respecto.
3. **La Comisión será informada** de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.

#### Artículo 89

**El Consejo**, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá **adoptar los reglamentos apropiados** para la aplicación de los artículos 87 y 88 y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 88 y las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento.

#### **FUSIONES DE EMPRESAS E INVESTIGACIÓN DE LAS FUSIONES**

**Las fusiones de empresas, por concentración o adquisición, pueden obviamente crear o reforzar una posición dominante que con probabilidad de lugar a prácticas abusivas contra la competencia.** Este riesgo justifica que la autoridad Comunitaria ejerza un **control previo a las operaciones de fusión o unión de empresas.** Las

Regulaciones 4064/89, 1310/97 y 447/98, posibilitan la investigación previa y de este modo prevenir fusiones que puedan dar lugar a un abuso de posición dominante en el mercado comunitario.

**La investigación** se aplica a empresas de todos los sectores económicos, cuando dichas empresas pretenden una concentración o integración de compañías que previamente están separadas, cuando esta operación se pretende hacer por fusión, adquisición o creando una unión de empresas que tenga una entidad económica autónoma, y siempre y cuando dicha concentración afecte al mercado europeo, es decir, tenga una **dimensión europea**. Tal dimensión viene dada cuando se cumplan con cada uno de los umbrales correspondientes a uno de los dos tipos de límites abajo señalados:

<b>Tipos de umbrales o límites</b>	<b>Límites globales</b>	<b>Límites nacionales separados</b>
Volumen mínimo de ventas combinado de las empresas a escala internacional	5.000 millones de euros	2.500 millones de euros
Volumen mínimo de ventas a escala comunitaria por parte de al menos dos de las compañías afectadas tomadas individualmente	250 millones de euros	
Proporción máxima del volumen de ventas de cada una de las compañías en un estado miembro respecto a su total agregado para el conjunto de la Comunidad	2/3	2/3
Volumen mínimo de ventas combinado de las empresas en cada uno de al menos tres estados miembros		100 millones de euros
Volumen de ventas mínimo para al menos dos de las compañías tomadas individualmente en cada uno de los tres estados miembros		25 millones de euros
Volumen de ventas mínimo para al menos dos de las compañías tomadas individualmente en el global de la Comunidad		100 millones de euros

Las compañías que se proponen fusiones dentro de los términos arriba definidos deben notificar a la Comisión Europea de sus intenciones. La Comisión considerará si la propuesta crea o refuerza una posición dominante en un mercado relevante. En su caso, confirmará que la operación es compatible con el mercado común y autorizará la fusión, a veces, bajo ciertas condiciones. La Comisión tiene, en principio, un mes para tomar la decisión, plazo que podrá prolongarse hasta cuatro meses si decide llevar a cabo una investigación detallada. La fusión propuesta no podrá realizarse hasta que la Comisión adopte su decisión final.

### ➤ **Los informes del Tribunal de Defensa de la Competencia español.**

Dentro de las funciones que tenía encomendada el Tribunal de Defensa de la Competencia y que, hoy en día, están englobadas dentro de las atribuidas a la Comisión Nacional de la Competencia, estaba la de emitir informes donde se realizan diagnósticos y recomendaciones políticas sobre sectores o actividades aquejados por restricciones en las prácticas competitivas. Entre los informes emitidos, cabe destacar por su significación a los dos siguientes:

- **Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones (1992).** Este informe ha inspirado las reformas legislativas posteriores en este campo, como aquellas que afectaron a los colegios profesionales. En el informe se hace balance de los distintos obstáculos que operaban en aquél momento en el ejercicio de las distintas profesiones.

- Barreras de entrada: exigencia de titulación, colegios de profesiones sin título académico (Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y Agentes de la Propiedad Industrial), obligatoriedad de la colegiación, requisitos de la colegiación. Apunta que, en determinadas circunstancias, la prohibición de crear colegios profesionales puede ser beneficiosa.
- Restricciones a la competencia no relacionadas directamente con los precios: restricciones territoriales a la movilidad, restricciones a la publicidad, restricciones a la estructura de los negocios (al tamaño de los despachos profesionales, por ejemplo) y otro tipo de restricciones como la venia y el numerus clausus.
- Restricciones relacionadas con precios: restricciones a la libre fijación de precios de los servicios profesionales (por ejemplo, las tarifas mínimas obligatorias), el cobro obligatorio de los honorarios profesionales a través de los colegios (que supone una situación tipo cartel), la imposición de precios o cuasitasas que no conllevan una clara contraprestación en servicios.

(Tribunal de Defensa de la Competencia: Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones. 1992)

- **Remedios que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios (1993)**. De este informe se desprenden unas recomendaciones generales y otras específicas referidas a las distintas actividades de servicios analizadas (telecomunicaciones; transporte aéreo, marítimo y terrestre; sector eléctrico; suministro de agua, gas y electricidad; monopolios locales favorecidos por los ayuntamientos, como ha sido el caso de las funerarias; y mercado del suelo, que por su complejidad y trascendencia remite a una comisión de trabajo específica). Entre las recomendaciones generales cabe destacar:
  - Presentación anual a las Cortes del “Presupuesto de Restricciones a la Competencia”: cuantificación del efecto que sobre la competencia tienen los Presupuestos Generales del Estado. Se parte de la valoración de que las restricciones a la competencia son equivalentes a los impuestos.
  - Incompatibilidades entre reguladores y administradores: establecimiento de un sistema de incompatibilidades que impida que quienes desempeñan funciones de regulación de los sectores económicos presten simultáneamente servicios como administradores o directivos de las empresas pertenecientes a dichos sectores.
  - Separación de los “holdings” públicos de aquellas empresas que se beneficien de alguna restricción a la competencia. Se trata de evitar

las subvenciones cruzadas entre empresas con beneficios monopolísticos y empresas deficitarias que podrían ver enmascarada su situación y así dificultada la solución a sus problemas.

- Reforzamiento de la Junta Superior de Precios en el sentido de dotarla de los medios necesarios para controlar los precios de los sectores en proceso de liberalización.
- Introducción de un “test” de competencia a aplicar a las nuevas normas jurídicas. Se perseguiría identificar las restricciones a la competencia que introduce un nuevo proyecto de ley.

(Ocaña Pérez de Tudela, Carlos: Comentarios a las propuestas del Tribunal de Defensa de la Competencia para la liberalización de los servicios. Fundación Fondo para la investigación Económica y Social. Cuadernos de Información Económica, número 86, Mayo 1994)

### **3.2.4. Los desequilibrios económicos.**

#### **3.2.4.1. Las políticas de estabilización: concepto, instrumentos y características.**

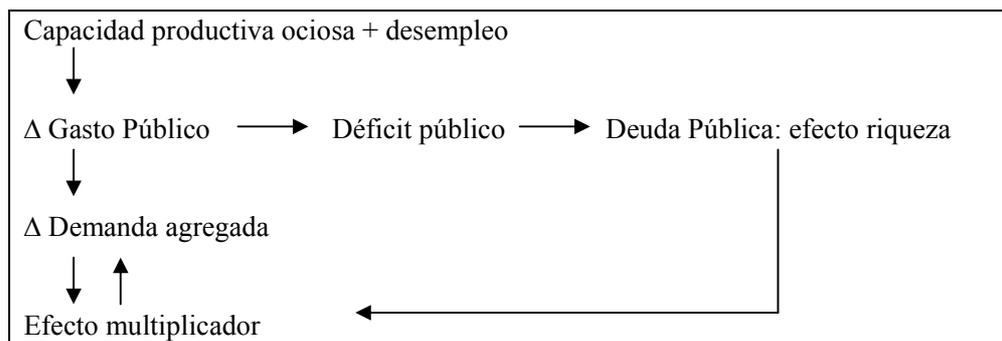
Las economías de mercado tienen un comportamiento cíclico que se manifiesta en las oscilaciones en el nivel de empleo de los recursos disponibles de la economía, en las variaciones de los precios y en el crecimiento de la Renta Nacional. Las políticas públicas de estabilización persiguen precisamente atenuar las consecuencias de estos ciclos sobre las principales variables macroeconómicas. Los principales instrumentos de estabilización utilizados son la política fiscal, la política monetaria y la política comercial y de tipos de cambio. (A todo ello se hizo referencia en el apartado “2.2. Funciones y objetivos del Sector Público”)

#### **3.2.4.2. La crisis de las políticas de estabilización keynesianas.**

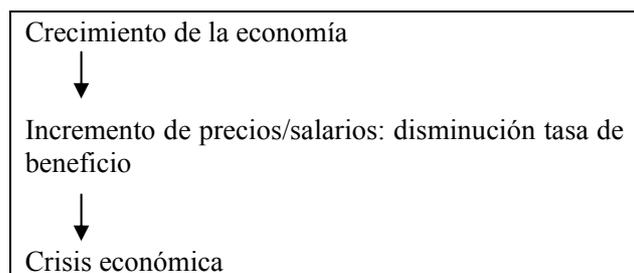
##### ➤ **Las políticas de estabilización keynesianas.**

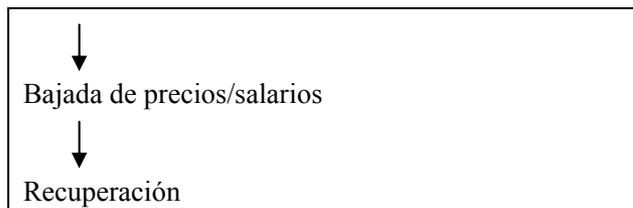
- Los fundamentos de este tipo de políticas los formuló J. M. Keynes en su “Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero”. Dichos fundamentos inspiraron, de manera generalizada, las políticas económicas de los países industrializados en las décadas posteriores a la IIª Guerra Mundial, décadas de los años cincuenta y sesenta, hasta que entraron en una profunda crisis a principios de los años setenta.
- La proposición de Keynes. En periodos de recesión económica, cuando la economía tiene capacidad productiva ociosa y fuertes niveles de desempleo, y los agentes económicos tienden a atesorar el dinero en vez de invertirlo, el Estado debe compensar la disminución de la demanda agregada de la economía para que el

crecimiento pueda recuperarse. Los paliativos que puede aplicar el Estado son de tres tipos: garantizar un determinado nivel de inversión en la economía a través de un mayor gasto público; redistribuir la renta hacia aquellos que tienen mayor propensión al consumo, es decir, desarrollando las funciones de transferencia del Estado; y haciendo que el público no desee retener el dinero, mediante una política monetaria de bajos tipos de interés que no desaliente el ahorro. El mayor gasto público, entonces, se traduce en un incremento de la demanda agregada que, a través de su efecto multiplicador, conducirá a sucesivos incrementos de dicha demanda y también, por tanto, a mejoras en el nivel de ocupación de los recursos y en el crecimiento de la Renta Nacional. Con posterioridad a Keynes se ha señalado el efecto riqueza que tiene la Deuda Pública emitida para financiar el déficit público sobre los consumidores que poseen los títulos, la Deuda Pública reforzaría, así, el efecto multiplicador del gasto público sobre la demanda agregada. Según ello, la posesión de títulos de Deuda Pública incrementaría la propensión a consumir por la confianza de mejora de su situación patrimonial que otorgaría a los ciudadanos.

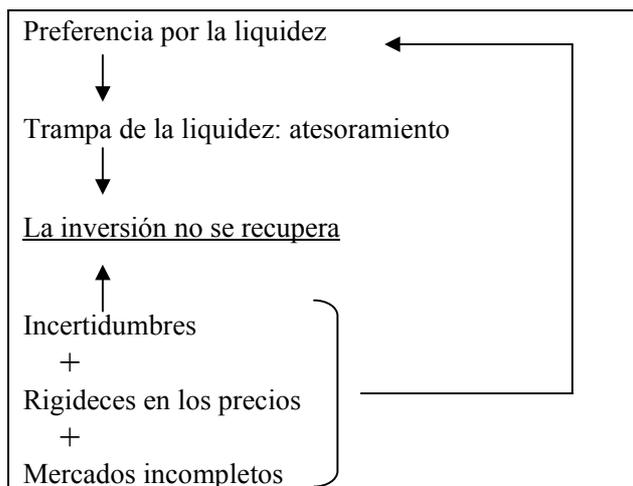


- o Las condiciones de las crisis según los economistas clásicos. Los economistas clásicos entendían que los ciclos económicos son producto del incremento de los precios, especialmente, de los salarios. Cuando la economía crece, debido a la mayor demanda, los precios de los bienes suben, entre ellos los de factores productivos como el trabajo, con lo cual los beneficios se ven reducidos y la inversión se retrae ante las malas tasas de rentabilidad. En consecuencia, todo lo que se necesita para que la economía se recupere es que los precios, sobre todo los salarios, vuelvan a bajar a fin de que se pueda mejorar la tasa de beneficio. Si la economía no se recupera es porque los precios no son lo suficientemente flexibles para posibilitar dicha recuperación.





- Las condiciones de las crisis según Keynes. Keynes demostró que el mecanismo de recuperación de las crisis postulado por los clásicos puede no funcionar en determinadas condiciones. Cuando existe una preferencia por la liquidez, es decir, una demanda de dinero elástica respecto al tipo de interés, se produce la llamada “trampa de la liquidez”. En estas circunstancias, la gente atesora el dinero a la espera de que los tipos de interés suban, por lo cual la inversión, a pesar de los bajos precios (situación deflacionaria), no llega a recuperarse. Se rompe así una igualdad básica para el equilibrio de la economía, la que se debe dar entre ahorro e inversión. Esta situación se ve estimulada y reforzada por la existencia de incertidumbre con relación a la marcha de la economía, rigideces en los precios y mercados incompletos, aspectos sobre los que han abundado los economistas seguidores de Keynes.



- La Gran Depresión (1929-1932). Hay una correspondencia histórica entre el análisis de Keynes y la grave crisis económica que se produce en el período entre las dos grandes guerras mundiales. Esta crisis presentó un claro carácter deflacionario, que conllevó, entre otras manifestaciones, la caída en la demanda de viviendas y los bajos precios de los productos agrarios y de las tierras agrícolas, y la profundidad de la misma tuvo mucho que ver con las desacertadas medidas de política monetaria adoptadas por los poderes públicos. La Reserva Federal americana, por ejemplo, mantuvo durante varios años una política monetaria restrictiva que disminuyó todavía más la oferta monetaria, con lo que ello supuso de mayores dificultades en el acceso a la financiación por parte de bancos y empresas. En Inglaterra, el gobierno mantuvo la paridad con el oro y restableció el tipo de cambio de preguerra (1925), en un desacertado intento de mantener la estabilidad del sistema monetario

y de asegurar la confianza en la libra esterlina, lo cual, al sobrevalorar la moneda, frenó las exportaciones y la producción industrial. Esto condujo a una política deflacionista de precios y costes, para ajustar la economía al elevado tipo de cambio, que profundizó la depresión.

(Temin, Peter: “Lecciones de la Gran Depresión”. Alianza Editorial, Madrid, 1995.

Niveau, Maurice: “Historia de los hechos económicos contemporáneos”. Editorial Ariel, Barcelona, 1983.

Cargill, Thomas F.: “The Great Depression and History Textbooks”. The Society for History Education. The History Teacher Volumen 31, Número 4, Agosto 1998.)

- En nuestros días, la crisis financiera del Japón, que se inició hacia finales de los años noventa del pasado siglo, presentó síntomas deflacionarios que vuelven a la actualidad al análisis de Keynes y a su idea de trampa de la liquidez. En la economía japonesa del cambio de siglo existía un alto nivel de ahorro, un nivel de consumo relativamente bajo y unos tipos de interés cercanos a cero. Las recomendaciones de política económica han ido desde la necesidad de liberalizar más la economía y reformar en profundidad un problemático sector bancario, lastrado por una excesiva inversión inmobiliaria, pasando por una política fiscal expansiva, que de hecho se ha aplicado con pocos resultados, provocando un elevado endeudamiento público, hasta llegar a una política monetaria de tipos de interés negativos que estimule el consumo y la inversión.

(Krugman, Paul: Japan’s trap. Mayo 1998. Y también: The Return of Depression Economics. Allen Lane The Penguin Press, Gran Bretaña, 1999)

- La crisis económica internacional que se inicia en el año 2007 tiene tres componentes que convergen y se refuerzan creando un escenario de gran incertidumbre económica: una crisis financiera, una crisis inmobiliaria y unas subidas importantes y sostenidas en el precio del petróleo y en el de ciertas materias primas. La crisis financiera tiene su principal manifestación en una significativa escasez de crédito en el sistema financiero, que ha obligado a los bancos centrales a inyectar liquidez en los mercados e, incluso, a intervenir en entidades que exhibían un riesgo muy elevado para el buen funcionamiento del sistema. La raíz de esta crisis radica en las hipotecas de alto riesgo (subprime) concedidas por los bancos americanos, aprovechando los espacios libres dejados por la desregulación financiera aplicada a lo largo de las últimas décadas en Estados Unidos de América. Cuando el mercado inmobiliario dejó de crecer al ritmo que venía haciéndolo, se desencadenaron los impagos de estas hipotecas de alto riesgo, una financiación concedida a clientes de escasa solvencia y mantenida bajo el supuesto de unas expectativas de crecimiento continuo en el precio de los inmuebles. La extensión de la crisis financiera viene dada por la circunstancia de que las hipotecas de alto riesgo se empaquetaron y vendieron en los mercados financieros, un mecanismo utilizado por las entidades bancarias para trasladar el riesgo a otros y sacar de sus balances estos préstamos. Estos nuevos títulos o productos financieros fueron, a su vez, adquiridos por distintas entidades y fondos de inversión, difundiéndose a través de todo el sistema financiero internacional, a la vez que se enmascaraba y diluía el

riesgo inicial que los caracterizaba. La crisis se instala en un mecanismo de retroalimentación: se desencadenan los impagos de hipotecas, baja el valor de los productos financieros ligados a las mismas, se frenan o disminuyen el valor de los inmuebles, lo cual hace crecer más los impagos, y los mercados de crédito se secan en un clima de incertidumbre, porque no se conoce la auténtica envergadura del riesgo a que están expuestas las entidades financieras.

➤ **La crisis de las políticas keynesianas.**

- Mientras la economía mundial creció a altos ritmos en las décadas posteriores a la IIª Guerra Mundial, la tensión entre el principio de libertad en las relaciones económicas internacionales y las políticas intervencionistas públicas, especialmente derivadas del Estado del Bienestar, no pareció tener importancia. Después de la guerra, las economías industrializadas experimentan un crecimiento progresivo del gasto público, en el cual la componente social tiene un peso cada vez mayor (pensiones, sanidad, educación, desempleo), estas políticas intervencionistas estaban amparadas por un marco de protección de las economías nacionales frente a la competencia externa, que en alguna medida era un legado de las reacciones a la crisis de los años treinta. Esta situación comenzó a ser insostenible desde el punto de vista financiero cuando disminuyen las tasas de crecimiento económico. El coste del intervencionismo público, el coste de las políticas redistributivas y de protección de las empresas nacionales, empieza a pesar sobre la tasa de beneficio privada, lo cual provoca una reacción que hace quebrar el consenso social previo en el que se basaba el Estado del Bienestar.
- Los factores desencadenantes de la crisis de este tipo de políticas tienen lugar a principios de los años setenta del siglo veinte. Estos factores residieron fundamentalmente en los graves desajustes que soportaba la economía americana, producto de la costosa guerra del Vietnam y del encarecimiento de la energía, debido a la crisis del petróleo propiciada por la OPEP en esos años. Se modificaron, entonces, fuertemente los costes de producción a escala mundial, la estructura de precios relativos y el valor de las monedas. Ello abre la crisis del sistema monetario internacional que había entrado en vigor tras la IIª Guerra Mundial a través de los acuerdos de Bretton Woods (1945) y que se articulaba en un régimen de tipos de cambio fijos, aunque ajustables, basado en el oro a través del dólar. En este contexto, planea de forma imperiosa la necesidad de adaptación de las economías nacionales a la nueva situación.
- Esta necesidad de adaptación se ve acrecentada por los avances tecnológicos y la expansión de las relaciones económicas internacionales, que son los factores estructurales que subyacen a los cambios en la economía y que presionan para una mayor libertad de movimientos de mercancías, servicios y capitales.
- La contracción de la demanda que esta crisis trajo consigo condujo, a su vez, a déficits públicos crecientes provocados por el aumento de los gastos de transferencia para paliar la menor actividad productiva, y que se vieron

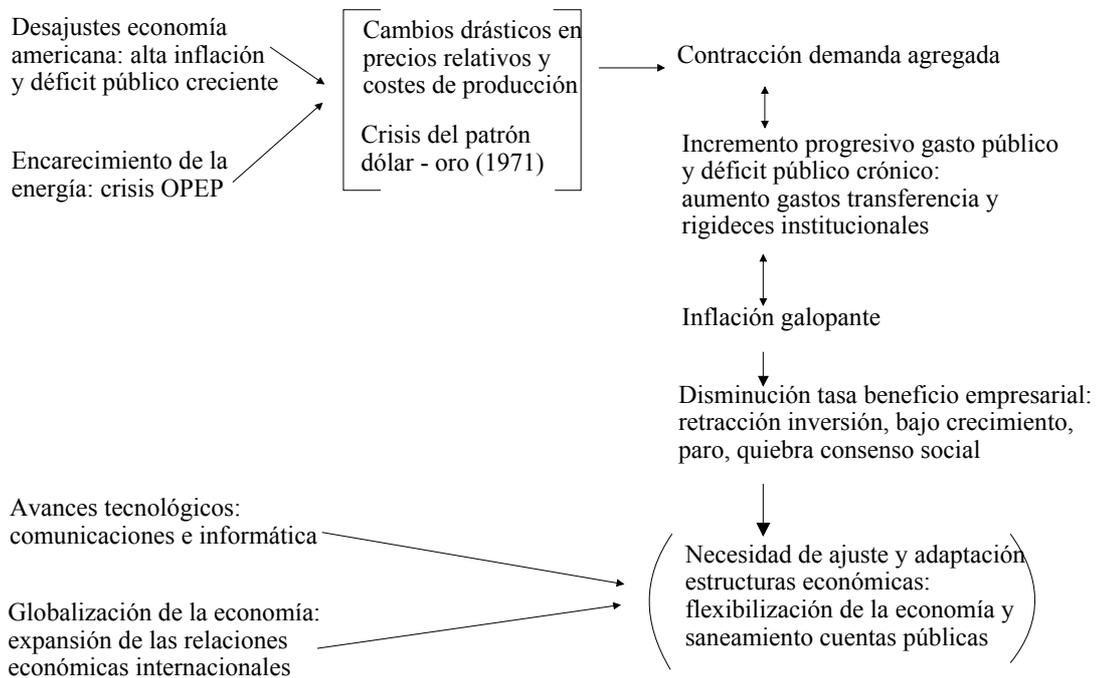
adicionalmente incrementados por el mantenimiento de rigideces institucionales de protección económica y social acumuladas durante la etapa anterior. Bajo estas condiciones, emergen dos tipos de déficit público:

- Déficit cíclico: el derivado directamente de la menor actividad económica, cuando la economía se sitúa por debajo de su potencial productivo, lo cual se traduce en menores ingresos fiscales y mayores gastos de transferencia.
  - Déficit estructural: aquel que permanece sea cual sea la fase del ciclo económico, a diferencia del déficit cíclico que puede llegar a desaparecer en los momentos de mayor crecimiento. El déficit estructural es reflejo de los problemas de adaptación de las economías nacionales a las nuevas condiciones de la economía internacional y que conllevan una ineficiente asignación de recursos. Aquí se encuadran las actividades públicas que generan un gasto creciente sea cual sea el momento del ciclo económico, como el apoyo a empresas y sectores poco competitivos o el gasto en pensiones y sanidad.
- Debido a estas circunstancias, los déficit públicos crecientes fueron acompañados con tasas de inflación y desempleo también crecientes y con una acusada desaceleración del crecimiento económico (la estanflación). Esto hizo que la atención de los economistas pasara de intentar mejorar la demanda (políticas de corte keynesiano) a la mejora de las condiciones en que se desenvuelve la oferta (políticas de oferta o supply-side economics).

(Rojo, Luis Ángel: “La economía mundial en el fin de siglo”. Claves de la Razón Práctica número 66, Octubre de 1996.

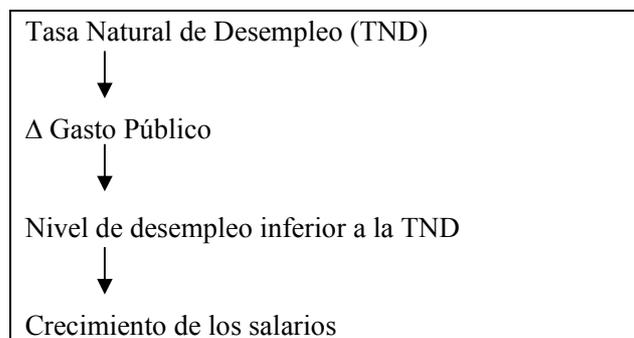
Skidelsky, Robert: “¿Qué queda hoy de Keynes?”. Fundación para la Investigación Económica y Social. Cuadernos de Información Económica, número 87, Junio 1994.

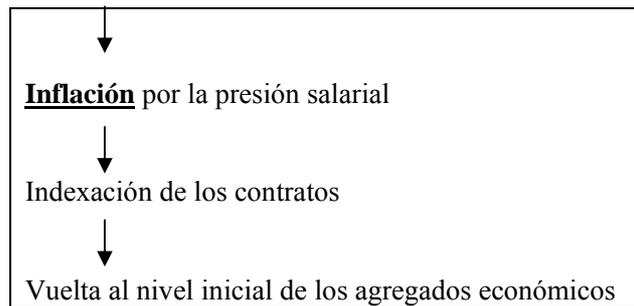
Anisi, David: “Creadores de escasez: del bienestar al miedo”. Alianza Editorial, Madrid, 1995.)



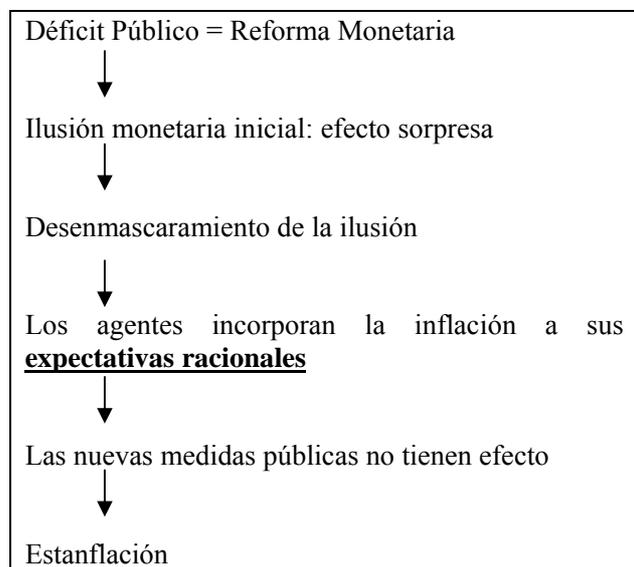
➤ **Las críticas académicas a las políticas keynesianas.**

- La crítica monetarista (Milton Friedman): todo intento de aumentar el empleo por debajo de la “tasa natural de desempleo” de la economía se traduce en inflación. Si el desempleo disminuye a ese nivel, se incrementa la presión sobre los salarios, frente a lo cual las empresas subirán sus precios, lo cual se manifiesta en la curva de Philips, que correlaciona inversamente inflación y desempleo (cuando aumentan los precios disminuye el desempleo). Sin embargo, esta inflación es insostenible en el tiempo porque los agentes económicos la tendrán en cuenta en sus transacciones (indexarán sus contratos con la nueva inflación), con lo cual los agregados económicos volverán a su nivel previo al proceso inflacionista y se rompe entonces el tipo de relación establecida por la curva de Philips (el empleo ya no aumenta cuando sube la inflación).





- La crítica de la nueva economía clásica (Robert Lucas): el incremento del gasto público a través del déficit público equivale en el tiempo a una reforma monetaria (donde, por ejemplo, se cambian dos nuevas unidades monetarias por una antigua), lo cual puede ser eficaz a corto plazo cuando toma a los agentes económicos por sorpresa, pero esta política no es sostenible por mucho tiempo porque los agentes terminan por ser conscientes de ella y la incorporan a sus decisiones. La inflación no actúa de forma tan obvia como una reforma monetaria, pero la inicial “ilusión monetaria”, y la ilusión de riqueza adicional, que crea es finalmente desenmascarada por los agentes económicos, que al tenerla en cuenta en sus relaciones económicas neutralizan sus efectos macroeconómicos. Cuando el Gobierno actúa después de que las expectativas inflacionistas hayan sido incorporadas por los agentes económicos, esto es, integradas en sus “expectativas económicas racionales”, ello puede conducir a una situación de inflación sin crecimiento (estanflación).

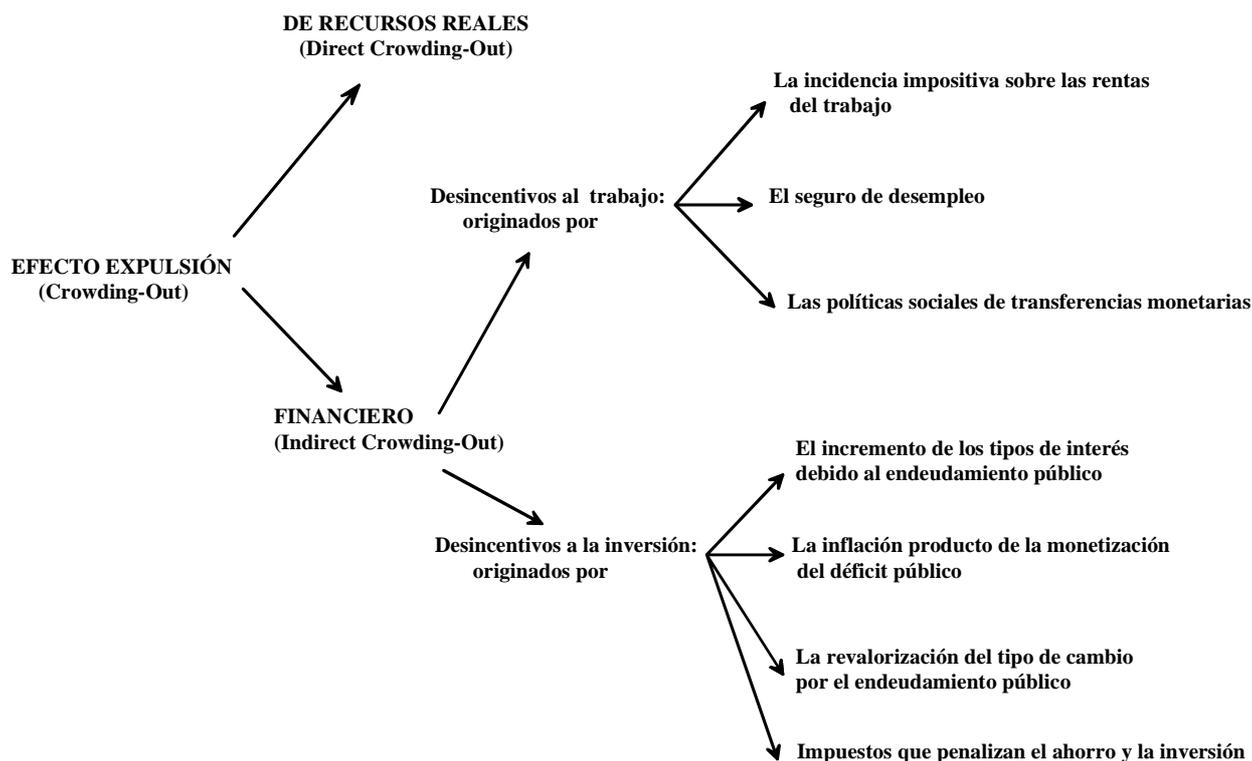


### 3.2.4.3. El efecto expulsión o crowding-out a través de los tipos de interés y de la inflación.

(Bailey, Stephen J., 1995: págs. 74-83)

(Albi, E., Contreras, C.; González Páramo, J. M. y Zubiri, I., 1992: págs. 553-577 y 475-483)

(Mankiw, N. Gregory, 1998: págs. 639-660)



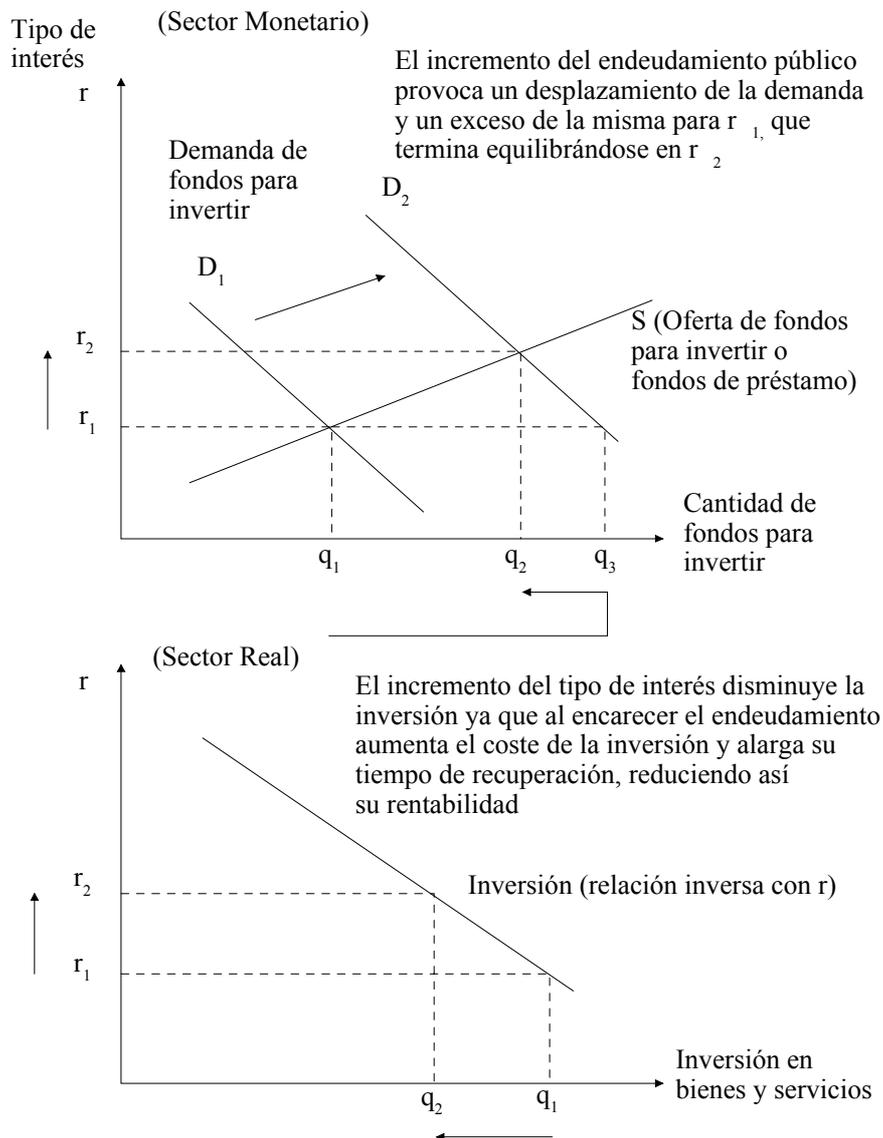
- **El efecto expulsión de recursos reales (direct crowding out).** En ocasiones se habla de este tipo de efecto o consecuencia de la actividad financiera del sector público, haciendo referencia al desplazamiento que provoca de forma directa el sector público cuando emplea los ingresos provenientes de los impuestos para comprar o alquilar recursos que de otra forma serían utilizados por el sector privado. Este tipo de análisis resulta algo tosco, sobre todo, porque supone que la producción pública y la privada son mutuamente excluyentes, cuando, por el contrario, en muchos casos se trata de producciones complementarias (lo cual es evidente en bienes públicos y semipúblicos como la educación, la sanidad, la justicia, la seguridad o determinados tipos de infraestructuras). Puede decirse que este tipo de efecto tiene escasa incidencia en la práctica, aunque hay coincidencia general en afirmar que, en principio, es malo el

endeudamiento público en el largo plazo para financiar los gastos corrientes de funcionamiento del sector público (hace pagar a las generaciones futuras un gasto del que no van a disfrutar), a diferencia de lo que podría ocurrir con el gasto en inversiones. Pero ello tiene, sobre todo, que ver con consideraciones intertemporales de carácter generacional que se comentarán más adelante (problemática de la equidad intergeneracional).

- **El efecto expulsión financiero (indirect crowding out)**. Tendremos este tipo de efecto genérico cuando el gasto público, los impuestos y el endeudamiento público generan desincentivos al esfuerzo productivo privado, trayendo como consecuencia un desplazamiento de la actividad privada por la pública. Los desincentivos pueden recaer básicamente sobre las decisiones relativas al trabajo o sobre las referidas a la inversión.
  - Desincentivos para el trabajo: son los derivados de la incidencia fiscal sobre las rentas salariales, de las prestaciones y cobertura del seguro de desempleo y de otros beneficios de las políticas sociales (gastos en transferencias más que en consumo público, como la cobertura de la incapacidad laboral transitoria, el salario de asistencia social, etc.). El grado e intensidad de los desincentivos depende en su mayor parte del diseño específico de estos instrumentos de intervención pública.
  - Desincentivos para la inversión: cuando el endeudamiento público conduce a tipos de interés más altos, a mayores tasas de inflación o a una revalorización del tipo de cambio de la divisa nacional, con lo cual se induce la expulsión de la inversión privada. Asimismo, los impuestos pueden tener una incidencia penalizadora sobre el ahorro y la inversión, al poder recortar las expectativas de rentabilidad de estas actividades.
- **El incremento de los tipos de interés (o crowding out en sentido estricto)**. La venta de deuda pública para financiar el déficit público puede conducir a un incremento en los tipos de interés que, a su vez, provoque la expulsión de la inversión privada. Para que esto se produzca han de cumplirse dos condiciones:
  - El incremento del déficit debe causar efectivamente un aumento en los tipos de interés debido a que la curva de oferta de fondos para invertir tiende a ser inelástica. Cuanto más inclinada es esta curva, pequeños aumentos en la cantidad de fondos ofertados corresponden a fuertes incrementos en los tipos de interés. Por ejemplo, las bajas tasas de ahorro en la economía podrían conducir a una situación de fracapitalización que intensificara la inelasticidad de la oferta de fondos. El caso opuesto sería el de una curva de oferta de fondos para invertir elástica (geométricamente horizontal o poco inclinada), que podría corresponder a una situación de exceso de liquidez o sobrecapitalización de la economía, donde el aumento de la oferta de fondos tendría poca repercusión en el incremento de los tipos.
  - La inversión privada debe ser altamente elástica con relación a los tipos de interés. Cuanto más elástica (más horizontal) es la curva de inversión real, más sensible será ésta a las variaciones en los tipos de interés. Si las empresas tuvieran un precario

nivel de autofinanciación, fuerte dependencia financiera con las entidades bancarias y bajas tasas de beneficios, la inversión real sería extremadamente sensible a las alteraciones en los tipos de interés. Por el contrario, si fuera inelástica (inclinada) el incremento en los tipos de interés tendría un menor impacto sobre la cantidad de inversión.

- Hay dos situaciones económicas extremas donde podrían darse las condiciones para una inversión privada inelástica o poco sensible a los cambios en los tipos de interés que anularían el efecto expulsión del endeudamiento público. En el caso de una recesión severa y prolongada, las expectativas de las empresas podrían ser muy pesimistas y, por tanto, reticentes a invertir. Bajo dichas condiciones el Gobierno podría endeudarse con cierta holgura debido al escaso impacto de la variación de los tipos de interés. En la circunstancia de una fase de euforia en el crecimiento económico, la inversión privada podría ser poco elástica a los tipos de interés porque la alteración de éstos apenas afectarían a los planes de inversión privados que se organizarían sobre expectativas de rentabilidad altamente optimistas.
- Por el contrario, en la España de los años ochenta del siglo veinte, se daban todas las condiciones para una significativa incidencia del efecto expulsión provocado por la deuda pública: bajas tasas de ahorro privado y público, pequeños márgenes relativos de beneficios de las empresas, escasa autofinanciación empresarial y acusada dependencia financiera de las empresas respecto a los bancos.



- **Inflación.** En vez de endeudarse a través de la emisión de deuda pública, el Gobierno puede financiar el déficit endeudándose con el Banco Central. Siempre que el Gobierno no devolviera dicha deuda bancaria, estaría “monetizando el déficit”, en otros términos, le estaría dando a la máquina de hacer dinero. Esta forma de financiar el gasto público supone incrementar la cantidad de dinero en circulación en el sistema económico, su base monetaria, que en última instancia puede traducirse en una subida general de los precios. Actualmente, existen restricciones legales en la gran mayoría de países industrializados a este tipo de operaciones, por lo cual el endeudamiento de los gobiernos con los bancos centrales se suele limitar a operaciones a corto plazo. Estas restricciones legales están vinculadas a los estatutos de autonomía de los bancos centrales y a la delegación a favor de los mismos de las competencias en política monetaria.

- El incremento del nivel general de precios a consecuencia de la monetización del déficit, equivalente a un aumento de la oferta monetaria, encuentra su explicación en la teoría cuantitativa del dinero y en la llamada “ecuación de Fisher”:

$$\begin{array}{c}
 M * V = P * T \\
 \swarrow \quad \downarrow \quad \searrow \\
 \text{Oferta Monetaria} * \text{Velocidad de Circulación} = \text{Nivel de precio medio} * \text{Volumen de Transacciones} \\
 \downarrow \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \downarrow \\
 \text{Gasto Total} \qquad \qquad \qquad = \qquad \qquad \qquad \text{Compras Totales}
 \end{array}$$

(V es Velocidad de Circulación o tasa promedio a la que el dinero cambia de manos y que es igual a dividir el ingreso nacional por el stock de dinero para un período determinado)

Según la escuela monetarista, como es razonable suponer que la Velocidad de Circulación y el Volumen de Transacciones son magnitudes constantes, entonces un incremento en la Oferta Monetaria trae consigo un incremento en el Nivel de precio medio.

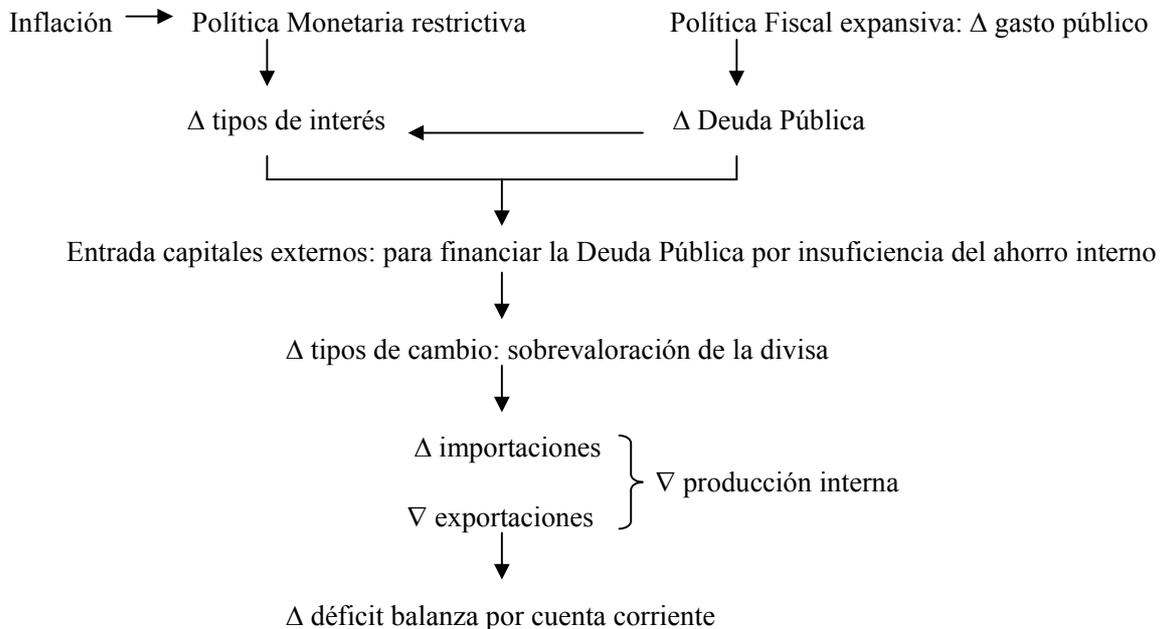
$$\text{Dados } V \text{ y } T \text{ constantes} \rightarrow \Delta M \rightarrow \Delta P$$

El incremento inicial de la oferta monetaria inducido por el Gobierno conduce a un aumento de la demanda de bienes de consumo, pero como ello trae consigo una subida generalizada de los precios (inflación), al final, termina por producir una pérdida de poder adquisitivo del dinero que de hecho expulsa al gasto privado y coloca a la Demanda Agregada de la economía donde estaba al principio.

- La escuela keynesiana postula otra interpretación de las relaciones entre las variables monetarias que hace que las conclusiones anteriores no sean tan inmediatas. Así tenemos que considera que las variables M, V, P y T no son variables independientes entre sí, como en cierto grado suponen los monetaristas. Asimismo, entienden que la demanda de bienes de consumo la determinan los precios relativos y no el nivel de precio medio. Faltaría, además, en el planteamiento monetarista el papel jugado por el tipo de interés, puesto que es esencial para determinar la demanda de dinero. Y, por último, pudiera ocurrir que un incremento de la oferta monetaria se tradujera en una disminución de la velocidad de circulación, como resultado del fenómeno de la trampa de la liquidez en un contexto deflacionista. El aumento de la oferta monetaria se atesoraría y no habrían efectos sobre los precios, aunque en un contexto inflacionista ello provocaría el aumento de la velocidad de circulación.

### **3.2.4.4. El efecto expulsión o crowding-out a través del tipo de cambio.**

En economías abiertas el endeudamiento público en un contexto de altos tipos de interés (políticas monetarias de carácter restrictivo) puede provocar una fuerte entrada de capitales del exterior atraídos por esas elevadas rentabilidades financieras, lo cual conduce a una apreciación del tipo de cambio y, en consecuencia, a un deterioro de la balanza por cuenta corriente (encarecimiento y, por tanto, disminución de las exportaciones e incremento de las importaciones que resultan más baratas). Los efectos expansivos de la política fiscal acaban escapándose hacia otros países y castigando la producción del país de origen. En gran medida estas fueron las circunstancias que se dieron en la economía española entre los años 1985 y 1992, hasta que la crisis del Sistema Monetario Europeo tuvo como inevitable consecuencia la devaluación de la peseta y la reforma de dicho sistema, en el sentido de reajustar los valores de las divisas en él integradas y ampliar los márgenes de variabilidad de las mismas.



### **3.2.4.5. El efecto de autoalimentación del déficit: condiciones de sostenibilidad de la deuda.**

Se dice que una política pública de endeudamiento permanente es sostenible si el volumen de deuda en circulación crece a largo plazo a un ritmo inferior o igual a la tasa de crecimiento de la renta nacional. En caso contrario, la relación deuda-renta crecerá sin límite, presionando cada vez más sobre el ahorro y el capital nacional hasta generar expectativas de impago. Se produce un efecto espiral: el crecimiento de la renta nacional, al ser inferior al de la deuda pública, no permite recaudar suficientes impuestos para afrontar sus vencimientos, lo que obliga a emitir más deuda para amortizar la deuda ya emitida y que no hay capacidad para pagar.

### Condición de sostenibilidad de la deuda pública: $\Delta DP \leq \Delta RN$

Una política insostenible de endeudamiento público conllevaría además: una reducción del bienestar de las generaciones futuras; la introducción de un elevado grado de incertidumbre en el funcionamiento de la economía; y la generación de expectativas inflacionistas.

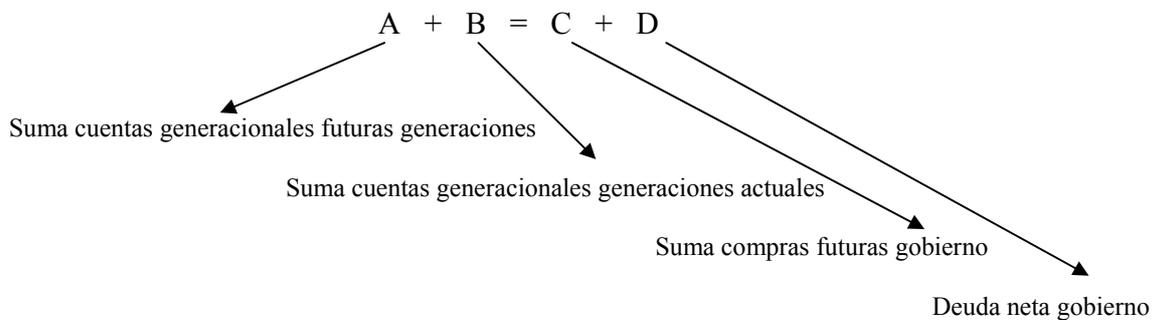
Se puede demostrar que, en última instancia, la sostenibilidad de la deuda pública depende de su tipo de interés (su coste financiero) y de la tasa de crecimiento de la economía. Si el primero es mayor que la segunda, se produciría el efecto de bola de nieve que haría insostenible la deuda. Por consiguiente, podemos reformular la condición de sostenibilidad en estos términos:

$$\text{TIR (tasa interna de retorno o coste financiero de la deuda pública)} \leq \Delta \text{ PIB}$$

#### **3.2.4.6. La carga de la deuda sobre futuras generaciones.**

- **El principio de equivalencia ricardiana entre deuda pública e impuestos** nos habla de que la deuda pública constituye una forma de posponer en el tiempo el pago de impuestos, y de ahí la raíz de la equivalencia entre ambas formas de financiación pública. Bajo esta perspectiva temporal la deuda pública plantea un importante problema de equidad intergeneracional.
- **Habrà traslación de la carga financiera de las generaciones actuales a las futuras** cuando éstas últimas experimenten una disminución de su bienestar como consecuencia de la utilización de deuda pública en lugar de impuestos (Buchanan). La disminución del bienestar de las generaciones futuras dependerá, entre otros factores, de los siguientes:
  - La disminución del consumo y del ahorro de las generaciones futuras para pagar los impuestos necesarios con el fin de amortizar la deuda (los costes directos que soportarán).
  - El aumento de los servicios derivados del mayor capital público que fue financiado por la deuda pública (los beneficios directos que recibirán).
  - El horizonte temporal de cada generación: si es la misma generación actual, o no, la que deberá afrontar la amortización y pago de intereses de la deuda; si la generación actual es altruista, ahorra para dejar herencia, o no lo es.
  - La ocasionalidad o permanencia de la deuda: en el segundo caso, la deuda de hoy se amortiza emitiendo más deuda mañana. La carga se trasladaría a generaciones futuras si la economía está infracapitalizada. En el caso inverso, de sobrecapitalización, la deuda pública reduce el exceso de capital aumentando la producción y el consumo, lo cual beneficia a todas las generaciones.

- El tipo de gasto a que se aplica los ingresos obtenidos mediante endeudamiento: el principio de equidad aceptado (Musgrave) requiere que se financien con impuestos los gastos corrientes y con deuda pública los de capital.
- Hay varios estudios empíricos que hablan de significativos desequilibrios en **la contabilidad generacional** en muchos países, entre ellos, y de forma apreciable, en España. En este sentido, son escasas las excepciones; países como Irlanda y Nueva Zelanda presentan menores cargas fiscales para las generaciones futuras y Canadá muestra un balance generacional casi perfectamente equilibrado. Las cuentas generacionales se definen como el valor actual de los impuestos netos (impuestos menos transferencias recibidas) que los individuos de diferentes grupos de edad han de pagar por lo que les resta de vida. La restricción presupuestaria intertemporal del gobierno vendría definida por una ecuación simple, cuyos términos estarían cuantificados según su valor actual:



La situaciones de desequilibrio generacional se reflejan estadísticamente en los recortes en las compras públicas, en la reducción de las transferencias públicas o en el incremento de los impuestos, que sería necesario aplicar en la actualidad para lograr el equilibrio entre las generaciones vivas y las futuras. Según estas estimaciones, para lograr este equilibrio intergeneracional (que las generaciones futuras pagaran al Estado en términos netos lo mismo que las actuales) España tendría que realizar una disminución en sus compras públicas totales (excluidas las educativas) del orden del 62%, o bien recortar las transferencias (incluyendo el gasto educativo) en un 17%, o bien subir todos los impuestos en más del 14%. En este contexto, no cabe duda que las tendencias demográficas hacia el envejecimiento de la población, el aumento del ratio de dependencia de la población de edad avanzada (el porcentaje de mayores de 60 años respecto a la población en edad de trabajar entre los 20 y 59), tienen un papel importante a la hora de intensificar estos desequilibrios. No obstante, estos estudios prospectivos se realizan a partir de la estimación de unas determinadas tendencias en cuanto al crecimiento de la economía, la evolución de las cuentas públicas y la evolución de la estructura demográfica. En la medida en que estas tendencias se modifiquen debido al mayor crecimiento de la economía, al saneamiento de las cuentas públicas o a los cambios en el crecimiento y composición demográfica (producto, por ejemplo, del aporte de la población inmigrante), tal y como ocurrió en España después de la realización del estudio que citamos (1998), el resultado en cuanto al desequilibrio intergeneracional, aún sin desmentirlo, podría verse moderado.

(Kotlikoff, L.J. y Raffelhüschen, B.: Generational Accounting around the globe. Raffelhüschen, B: Generational Accounting in Europe. The American Economic Review, Vol. 89, nº 2, Mayo 1999)

### **3.2.4.7. Factores que favorecen el incremento del déficit público.**

Se puede argumentar que el déficit público y la deuda pública tienden a ser mayores cuando:

- **Mayor es la ilusión fiscal.** Los votantes, si no están bien educados e informados, tienden a sobreestimar los beneficios de un aumento del gasto público actual y a subestimar los costes del futuro aumento de la presión fiscal que éste siempre genera. Esta ilusión hace que políticos oportunistas tiendan a gastar con exceso para ser reelegidos. Este fenómeno se acrecienta también cuanto más complejo y oscuro es el sistema impositivo, cuanto menor es la responsabilidad fiscal de los políticos y cuanto mayor es el fraude fiscal.
- **Mayor es la frecuencia electoral.** Existe un claro “ciclo político presupuestario”, que hace que en años electorales el gasto público tienda a ser mayor, ya que los políticos en el poder tienden a gastar más para conseguir la reelección.
- **Menor es el altruismo o la solidaridad entre generaciones.** Cuando los padres ricos compensan la acumulación de deuda pública dejando a sus hijos una herencia mayor, pero los padres pobres, como no pueden dejar una herencia negativa, favorecen un mayor gasto y deudas públicas.
- **Mayor es la polarización entre los partidos políticos y entre sus electores.** Los partidos políticos menos gastadores emitirán más deuda pública para que los partidos gastadores vean restringidas sus posibilidades de gasto. Los votantes de derecha favorecerán la emisión de deuda pública para generalizar la posesión de misma entre la población y alejar el peligro de que los votantes de izquierda propicien el impago de la deuda en manos de los grupos de mayor renta.
- **Mayor es la fragilidad y rotación de los gobiernos.** Los gobiernos débiles y que tienen pocas esperanzas de ser reelegidos tienden a gastar más y a tener mayores déficits públicos. En los gobiernos de coalición débil ocurre algo similar pero debido a las dificultades para alcanzar acuerdos en el reparto de los recursos públicos.
- **Menos centralizados están los sistemas electorales y gobiernos.** Cuando la representación política tiene un fuerte carácter territorial el gasto público tiende a aumentar. Asimismo, la competencia entre los distintos gobiernos territoriales provocan un mayor déficit.
- **Menor es la corresponsabilidad fiscal.** Si el sistema de financiación de las administraciones territoriales está basado en transferencias desde el gobierno central

hacia los territoriales, los líderes políticos de los territorios tenderán a gastar más, ya que no son responsables de la imposición y de la recaudación de los impuestos, sólo del gasto.

- **Menos centralizadas están las decisiones presupuestarias.** Mientras que la financiación pública proviene de los contribuyentes en general, el gasto público se orienta a grupos sociales específicos que presionan para aumentar el gasto que los beneficia. Esta incongruencia recomienda la centralización de las decisiones presupuestarias a fin de limitar la eficacia de dichas actividades de presión.
- **Menos automáticos y rígidos son los procedimientos presupuestarios.** Para evitar esta circunstancia habría que limitar el universalismo (que todo el mundo reciba algo de los presupuestos), el número de enmiendas parlamentarias a los presupuestos y los mecanismos de reciprocidad en las propuestas de gasto (apoyo tu propuesta de gasto siempre y cuando tú, a su vez, apoyes la mía). Asimismo, habría que votarse primero el máximo global de gasto y déficit y luego partida por partida, y conseguir, por último, una rigidez en la aplicación de los presupuestos, de manera que se eviten las modificaciones y los traspasos de unos años a otros.

(Alesina, Alberto y Perotti, Roberto: “The Political Economy of Budget Deficits”. Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/94/85, 1994.

De la Dehesa, Guillermo: “La política y los déficit públicos”. El País 26 de diciembre de 1996.

Alesina, A.; Roubini, N.; Cohen, G. D.: “Political Cycles and the Macroeconomy”. Massachusetts Institute of Technology, 1997.

Alesina, A.; Roubini, N.; Cohen, G. D.: “El ciclo económico-electoral en las democracias industriales”. Fundación Fondo para la Investigación Económico y Social. Cuadernos de Información Económica nº 74, Mayo 1993)

#### **3.2.4.8. El déficit público español: origen, evolución, efectos y componentes estructurales.**

- **Factores que generan el déficit estructural en España desde principios de los años setenta a principios de los años noventa del siglo veinte.**
  - Los graves problemas de ineficiencia en la asignación de los recursos humanos y reales en la Administración Pública con relación a las necesidades públicas efectivas (gasta más de lo necesario en unas cosas, menos en otras o gasta donde no debería). La proliferación de las Administraciones Autonómicas, junto a la creación de nuevos entes administrativos de carácter intervencionista, no ha hecho sino incrementar el problema. La elaboración de los Presupuestos Públicos en base a propuestas de los departamentos ministeriales es rígida y dificulta la reasignación de los recursos públicos.
  - El elevado paro que tiene una fuerte componente estructural debido al comportamiento alcista de los salarios y a las rigideces del mercado de trabajo. Se

plantea el dilema de que el proteccionismo laboral promovido por los sindicatos termina por penalizar el empleo. El mayor paro eleva el gasto público en transferencias.

- La situación y tendencias de la Seguridad Social. El rápido crecimiento del gasto en pensiones y sanidad requiere de reformas radicales y urgentes.
  - Las subvenciones distribuidas por el Estado y especialmente concentradas en las empresas públicas.
  - El déficit tiende a autoalimentarse a través del peso progresivo de los intereses de la Deuda Pública.
- Durante la década de los años ochenta, las **principales efectos del déficit público español**, a los que ya se ha hecho alusión, pueden resumirse en las siguientes:
- Existencia de una contradicción entre la importancia y persistencia del déficit público, por un lado, y la política monetaria restrictiva (de altos tipos de interés) y el objetivo de reducción de las presiones inflacionistas, por el otro. La persistencia del déficit acaba siendo incompatible con esta política, ya que frente a la saturación de las carteras que provoca (el mercado no puede absorber más emisiones de deuda pública), se recurre, en último término, a la expansión de la base monetaria, conllevando una aceleración inflacionista.
  - Conflicto con el objetivo de reducción del déficit de balanza de pagos por cuenta corriente, debido al recurso al ahorro exterior para financiar el déficit, dada la insuficiencia del ahorro interno.
  - Dificulta la recuperación de la inversión privada y, a través de ella, la reactivación de la economía. Las ineficiencias en la asignación de recursos que expresa el déficit público erosionan la capacidad de crecimiento de la economía. Las necesidades de financiación del sector público español durante los ochenta han producido una expulsión financiera del sector privado a través del incremento de los tipos de interés y del racionamiento cuantitativo de la financiación disponible. Este desplazamiento ha sido tanto más acusado debido a la dependencia financiera de las empresas española, su bajo grado de autofinanciación y su baja rentabilidad.

(Rojo, Luis Ángel: El déficit público. 1984. En: Serrano, J.M. y Costas, A.: Diez ensayos sobre Economía Española. Ediciones Pirámide, Madrid, 1995)

- **La situación actual ha mejorado en algunos aspectos**, aunque en otros persisten los mismos problemas estructurales. Así tenemos, que desde mediados de los noventa se ha propiciado una disminución sustancial del déficit público a través de las privatizaciones de empresas públicas, de los planes de austeridad en los presupuestos públicos, del mayor crecimiento económico en un contexto de crecimiento generalizado de las economías europeas, de la mejora derivada de la recaudación impositiva, de la menor inflación y de los menores tipos de interés. Asimismo, la política sindical ha tenido otra

orientación, favoreciendo algunas medidas de flexibilización del mercado de trabajo, y la presión salarial ha disminuido sustancialmente. Varios organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y OCDE) han puesto de relieve en sus informes sobre la economía española que todavía subsisten rigideces institucionales en varios sectores (en el sector público, en el mercado de trabajo, en algunos sectores de servicios) que son causantes, entre otros, de la potencial inviabilidad financiera del sistema público de pensiones y de otras políticas sociales, de los repuntes inflacionistas y de la persistente alta tasa de paro.

### **3.2.5. La desigualdad en la distribución de la renta.**

La intervención del Sector Público en el ámbito de la distribución de la renta obedece a objetivos distintos de la eficiencia económica, que es la finalidad que se busca en los supuestos de bienes públicos, externalidades, fallos en la competencia o mercados incompletos. Los objetivos que se persiguen son objetivos de equidad, que tienen que ver con las valoraciones de lo que socialmente se considera una distribución justa de la renta. La redistribución de la renta por parte del Sector Público conlleva la transferencia de derechos de consumir de unas personas a otras. En este sentido, la forma en que se obtienen los ingresos públicos, básicamente impuestos, es tan importante como la forma en que gastan estos recursos, puesto que ambas actividades inciden directamente en la distribución social de la renta. Así tenemos que habrá redistribución en dos casos extremos: iguales cargas impositivas individuales, pero desigual reparto de los beneficios del gasto público; o bien, desiguales cargas impositivas individuales, pero igualdad en los beneficios individuales del gasto público.

#### **La redistribución a través de los ingresos y de los gastos públicos: componentes y límites.**

- **El carácter redistributivo de un sistema fiscal** no se puede juzgar meramente a través de la existencia de impuestos con tarifa progresiva, es decir, de impuestos donde los individuos pagan en impuestos una proporción de su renta individual que aumenta si dicha renta individual crece, como ocurre con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sino que hay que evaluar esta naturaleza redistributiva en el conjunto de la recaudación impositiva.
  - *Impuestos Indirectos: gravan manifestaciones transitorias de la capacidad de pago, por ejemplo, la que se aflora en las transacciones económicas de compra y venta. Pueden producir traslación de la carga impositiva, es decir, la repercusión de la misma a otro agente distinto al obligado legalmente al pago del impuesto. El impuesto sobre el valor añadido es un típico impuesto indirecto.*
  - *Impuestos Directos: gravan la manifestación inmediata y duradera de la capacidad de pago del contribuyente. Son impuestos personales que no pueden recuperarse mediante la*

*traslación impositiva a otro sujeto económico. El impuesto sobre la renta de las personas físicas es el típico impuesto directo de carácter progresivo y el que tiene mayor capacidad recaudatoria dentro de los impuestos directos.*

- Los impuestos directos aumentaron significativamente su peso en el conjunto de la recaudación impositiva del Estado Español en las décadas inmediatamente posteriores a la transición democrática, llegando un momento en que, en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, la recaudación por imposición directa superó al global de los impuestos indirectos (relación que se ha vuelto a invertir ligeramente en los últimos ejercicios). Este cambio reflejó el proceso de adaptación de la Hacienda española a las coordenadas de una Hacienda moderna y democrática. Sin embargo, si agregamos la recaudación por impuestos indirectos a la de las cotizaciones sociales de la Seguridad Social, que equivalen a una imposición directa y proporcional sobre las rentas del trabajo que carece por completo de efectos progresivos, el montante resultante alcanza a duplicar con creces a la recaudación por imposición directa en los últimos años. Las tendencias más recientes en la reforma de los sistema tributarios vienen a reforzar esta tendencia, se vuelve a privilegiar la imposición indirecta sobre la directa en razón de los efectos negativos de la progresividad de la segunda sobre el esfuerzo laboral, el ahorro y la inversión. Y si, de forma complementaria, analizamos la situación desde el punto de vista de las fuentes de renta que son objeto de gravamen, se observa que el reparto de la carga fiscal del impuesto español sobre la renta recae en más de un 80% sobre las rentas del trabajo. En suma, en el sistema fiscal concurren tendencias tanto de progresividad como de regresividad desde la perspectiva de la distribución de la renta que hacen difícil la evaluación de sus efectos en éste ámbito.
- **Desde la vertiente del gasto público**, los programas de gasto público son redistribuidores cuando proporcionan más bienes y servicios a unos ciudadanos que a otros o rompen el principio de proporcionalidad entre el beneficio recibido y lo aportado, de modo que favorecen a los ciudadanos que tienen un menor nivel de renta. Tienen efectos claramente redistribuidores:
  - Los programas de asistencia social cuyas prestaciones están en función de unos determinados estados carenciales, como es el caso del salario social, de los orfanatos públicos, de las ayudas a disminuidos físicos y síquicos, etc.
  - El subsidio de desempleo y las pensiones no contributivas que tienen el objetivo de cubrir situaciones de necesidad y cuyas cuantías no guardan relación con el nivel de las cotizaciones previas realizadas. Por el contrario, las prestaciones del seguro de desempleo que obedecen al sistema contributivo están graduadas a tenor del tiempo e importe de las cotizaciones aportadas. Lo mismo ocurre con las pensiones contributivas, que constituyen más un mecanismo de ahorro individual organizado públicamente que de redistribución, aunque tengan efectos redistributivos en algunos casos donde la proporcionalidad cotizaciones/prestaciones no es estricta (pensiones mínimas, de invalidez y prestaciones familiares).

- La universalidad en la asistencia sanitaria que garantiza el acceso general a este tipo de servicios, lo cual no asegura el mercado privado, y donde la provisión pública se financia a partir de la recaudación general de impuestos y no a través de primas graduadas según el riesgo individual de contraer enfermedades, como haría un seguro privado.
- El sistema público de educación y los programas de vivienda social tienen una naturaleza redistributiva en sus efectos porque tienden a igualar las oportunidades de acceso a estos bienes entre los ciudadanos, puesto que, en su ausencia, importantes sectores de la población carecerían de la posibilidad de acceso a los mismos.

### **3.2.5.1. Los bienes preferentes.**

Según Richard A. Musgrave se trata de bienes que son rivales en el consumo y excluibles mediante el precio, que pueden, en consecuencia, ser asignados por el mercado en función y con los límites de su demanda efectiva, pero que, por encima de tales límites, son suministrados por el Estado a través del presupuesto. La satisfacción de las necesidades preferentes, por la misma naturaleza de éstas, implica una interferencia en las preferencias de los consumidores. Se justifican a partir de dos características:

- El Estado obliga a su consumo porque entiende que el individuo no siempre actúa en su propio beneficio (paternalismo estatal), esto es, existen distorsiones en las preferencias individuales debido a la ignorancia, la irracionalidad o la incorrecta evaluación del riesgo en relación a la adopción de determinadas decisiones.
- Asimismo, su provisión pública se justifica porque las políticas redistributivas se definen en términos de este tipo de bienes, en lugar de en términos de renta, es decir, se consideran a estos bienes componentes básicos y esenciales del bienestar de los individuos.

Serían bienes preferentes la educación básica obligatoria, el sistema público de pensiones contributivas, la sanidad pública, etc. Por el contrario, los males sociales suelen ser objeto de una regulación restrictiva por parte del sector público (por ejemplo, los consumos de alcohol, tabaco y otras drogas).

- Hoy en día es frecuente oír la crítica al concepto de bienes preferentes enmarcada en una **crítica más general al paternalismo del Estado** que se cristaliza en las políticas sociales del Estado del Bienestar. Esta crítica propone la devolución de la soberanía a los ciudadanos por lo que respecta a los servicios de bienestar. Según esta óptica, las condiciones generales han cambiado en comparación con los orígenes históricos del Estado del Bienestar, por lo que no se justifica la tutela pública sobre decisiones que pertenecen al ámbito privado y desde donde pueden adoptarse con mayor eficacia en relación a las preferencias individuales. Sólo serían admisibles las instituciones básicas de prevención de la pobreza, puesto que el resto de políticas redistributivas tienen escaso efecto, esto es, saldo nulo con el Estado, si se las contemplan bajo la óptica del ciclo de vida de los individuos o analizadas según edades (en términos netos, los

individuos en sus edades intermedias aportarían al Estado, mientras que en las edades tempranas y tardías recibirían del mismo). Las políticas sociales se limitarían, según esta visión, a redistribuir las rentas dentro del ciclo vital de los individuos, cosa que éstos últimos podrían hacer por su cuenta con mejor criterio.

### **3.2.5.2. Las políticas redistributivas: funciones asistenciales y redistributivas del gasto público a partir del marco constitucional español.**

(Segura, Julio: “Intervención Pública y Política de Bienestar: el papel del Estado”. En García Delgado, José Luis (editor): “España, economía”. Espasa Calpe, Madrid, 1993)

- **La cobertura de necesidades.** La Constitución española postula la universalidad del sistema de Seguridad Social. Esto exige una primera decisión entre un sistema que cubra muchas contingencias de forma insuficiente o sólo las fundamentales de manera aceptable. Las razones de eficacia y de reducción de costes harían que la decisión se inclinara por la segunda opción. En suma, el objetivo del sistema debe ser el más sencillo y general: garantizar un nivel de bienestar mínimo a todo ciudadano.
- **Las opciones para alcanzar el objetivo del bienestar mínimo.** Un grado de bienestar determinado puede lograrse bien mediante la percepción de una transferencia monetaria, bien por medio de la cobertura pública de las necesidades básicas, o mediante una combinación de ambas. Algunas posiciones conservadoras prefieren la primera opción porque sustrae al Estado toda función de provisión de bienes y servicios de naturaleza colectiva, como la educación, la sanidad o la vivienda, que son susceptibles de explotación rentable por parte de la iniciativa privada. Sin embargo, estas posiciones no son consistentes con el hecho de que el mercado es un mecanismo ineficaz de provisión de bienes de naturaleza pública, aunque puedan coexistir producción privada y pública bajo un marco regulatorio de provisión pública, o pueda darse una oferta privada orientada a los estratos sociales de mayor renta. Por tanto, el principio del bienestar mínimo se garantizaría mediante una combinación de transferencias monetarias y oferta de servicios colectivos.
- **Las condiciones que habilitan a la cobertura del bienestar mínimo.** Una tercera decisión pública se refiere a las condiciones que habilitan al ciudadano para exigir al Estado la percepción del bienestar mínimo. Una primera posibilidad es que esta percepción sea automática para todo ciudadano; y otra, que esto sólo suceda cuando el individuo o la familia caen por debajo de dicho mínimo. El primer criterio tiene la ventaja de la sencillez – no es preciso inspeccionar la situación real del peticionario-, pero resulta mucho más costoso y neutraliza parte de la acción redistributiva del Estado al proteger igual a todos con independencia de su situación real. Una política asistencial y redistribuidora para que tenga sentido ha de ser discriminatoria a favor de las clases sociales menos favorecidas. En consecuencia, la provisión pública de un nivel mínimo de bienestar debe afectar sólo a quienes no alcancen el mínimo.

➤ **Las formas de financiación de la provisión pública.** Dentro del conjunto heterogéneo de acciones públicas que se suelen englobar bajo el nombre genérico de Seguridad Social hay que diferenciar dos grandes tipos de funciones a las que deberían de corresponder formas distintas de financiación:

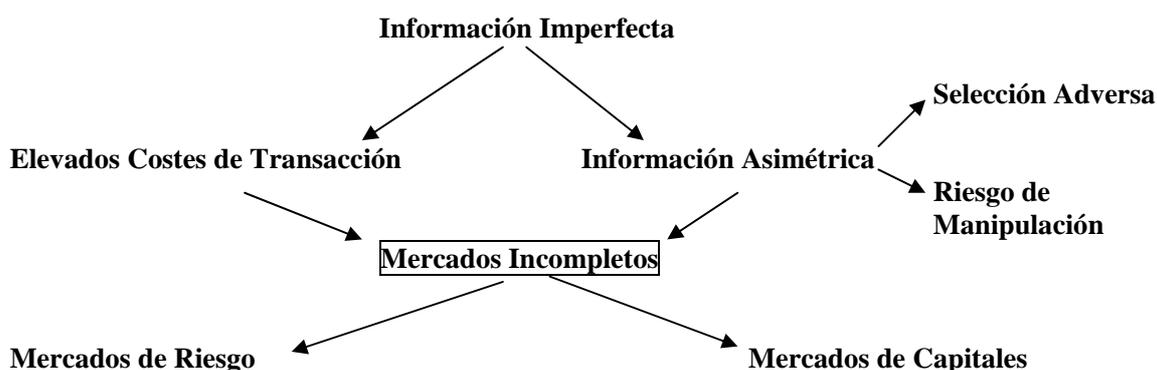
- **La función redistributiva de aseguramiento de un mínimo de bienestar.** Parece claro que, junto a la atención a las situaciones carenciales y la educación, el seguro de desempleo y la sanidad pública se cuentan entre las prestaciones que forman parte del nivel de bienestar mínimo a que se ha hecho alusión, y por ello deberían financiarse por medio del sistema impositivo general y no a través de un impuesto específico. Actualmente, en España el seguro de desempleo se financia con cotizaciones sociales y la sanidad pública con impuestos generales y, hasta no hace mucho, también con cotizaciones sociales. Esta situación no es congruente con el hecho de que las cuotas a la Seguridad Social son proporcionales a las nóminas y con topes máximos a la cotización y, por tanto, constituyen un impuesto regresivo, que eleva los costes de la contratación laboral y cuya capacidad recaudatoria depende de las condiciones de crecimiento de la economía.
- **La función de aseguramiento de la renta a lo largo del ciclo vital.** Si dejamos de lado la crítica apuntada al paternalismo del Estado, se trataría de una función que podría encuadrarse en la función asignativa del Sector Público de mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y que supone en la práctica un sistema de ahorro y previsión forzosa. En este sentido, el grueso de las pensiones sí debe financiarse por medio de cuotas, puesto que la pensión recibida no es más que una transferencia de renta personal dentro del ciclo vital de un individuo. Pero, en estricto sentido, ésta es una función de aseguramiento que no tiene que ser sufragada por el Estado más que en el caso de que la capacidad económica del individuo para capitalizar su propia pensión no alcance el mínimo de bienestar.

“No distinguir con precisión entre la función –pública- de garantizar un mínimo de bienestar y la función –privada, aunque esté tutelada y parcialmente organizada en forma coactiva por el sector público- de asegurar los ingresos en el ciclo vital conduce no sólo a una percepción distorsionada por parte de los agentes sociales de los derechos genéricos que se adquieren al pagar impuestos y los específicos al pagar una prima de seguro al Estado, sino también a la realización de transferencias de renta de las generaciones jóvenes y maduras hacia las viejas que son a largo plazo insostenibles y no responden al criterio de equidad”.

➤ **La distribución objetivo de la renta.** El diseño de un sistema de bienestar social está muy influido por lo que se considera la distribución de la renta más deseable para la sociedad. En esto caben, como se ha visto anteriormente, muchas concepciones en torno al ideal de justicia social. Sin embargo, en una economía social de mercado –dictado constitucional-, y con un sistema universal de protección, una distribución mejor de la renta cabría asimilarla, simplificando considerablemente la problemática del bienestar y la justicia social, a aquella que, aunque permita mayores dispersiones de las rentas individuales, garantice mayores rentas a los individuos peor tratados.

### 3.2.6. Otros fallos del mercado.

#### 3.2.6.1. Los mercados incompletos, los mercados complementarios y los fallos de información en el mercado.



La competencia perfecta requiere que exista mercado para todas y cada una de las posibles demandas de bienes y servicios. Habrá **mercados incompletos** cuando a pesar de existir una demanda no hay mercado para la misma, o habiendo mercado, su funcionamiento no es eficiente porque existen muy pocos demandantes y oferentes. El principal problema que explica los mercados incompletos es el de la información imperfecta, aunque pueden haber mercados incompletos debido a la presencia de externalidades o porque se dan características de bienes públicos. El funcionamiento eficiente del mecanismo competitivo requiere, cuando hay información imperfecta respecto al futuro, de un sistema completo de mercados para todas las posibles contingencias, esto es, debe poder asegurarse cualquier tipo de riesgo. Cuando esta condición no se da, cuando no es posible la cobertura frente a algún tipo de contingencia, entonces hablaremos de mercados incompletos. Los mercados incompletos tienen una particular incidencia en dos ámbitos: en los mercados de riesgo y en los mercados de capitales.

- **Los mercados de riesgos** son aquellos que básicamente se ocupan de la provisión de seguros. El desarrollo histórico de las formas de gestión del riesgo ha ido pareja a la expansión del comercio y de la economía en general. Desde las primeras transacciones que tenían cierta complejidad, por el valor de las inversiones realizadas, el tiempo necesario para llevarlas a cabo, las distancias geográficas a recorrer entre las partes afectadas y los peligros potenciales de diverso tipo que pudieran acaecer (la piratería, los accidentes o el mero impago), los mecanismos de aseguramiento se convirtieron en un factor esencial para viabilizar el tráfico económico. Una de las características de la modernidad es, precisamente, que la gestión del riesgo se ha convertido en una importante industria. Hoy en día, el sector de seguros ha experimentado un gran desarrollo en cuanto a diversidad y coberturas de su oferta, a pesar de lo cual siguen existiendo áreas mejor atendidas que otras, por lo que hay sectores con claras insuficiencias que justifican la intervención pública. El Estado ha intervenido

tradicionalmente para suplir estas insuficiencias por la vía de la regulación o de la producción en ámbitos como:

- ✓ La garantía de los depósitos bancarios: asegura a los depositarios frente a la posible quiebra o insolvencia de la entidad financiera.
- ✓ El seguro a la exportación: la exportación ha sido tradicionalmente una actividad de elevado riesgo, con dificultades para su cobertura debido al alto coste de los seguros privados.
- ✓ El seguro de los seguros: el Consorcio de Compensación de Seguros que asegura los riesgos motivados por causas extraordinarias que normalmente están excluidos de las pólizas de seguro habituales.
- ✓ El seguro de desempleo: un tipo de seguro de difícil cobertura privada por su elevada probabilidad de riesgo moral o de manipulación. Financia el período entre la pérdida de un empleo y la obtención de otro, debe facilitar el tránsito a un nuevo trabajo, al mantener la renta del afectado mitiga las situaciones de penuria e indefensión que puede provocar la situación de paro. En España hay que distinguir las prestaciones por desempleo, que se encuadran en un sistema contributivo y están vinculadas a cotizaciones previas, de los subsidios, que tienen un carácter eminentemente asistencial para paliar situaciones de extrema necesidad como en el caso de parados con cargas familiares y rentas inferiores al salario mínimo interprofesional. El problema de riesgo moral que surge se debe a que si la cuantía y la duración de las prestaciones por desempleo son muy amplias, se desincentiva la búsqueda de empleo y se estimula el fraude. Cuanto mayor sea la tasa de reposición o sustitución salarial (más próxima al 100%), es decir, la relación entre el importe de la prestación por desempleo y el salario que se ganaba con anterioridad, en mayor grado se desincentiva la búsqueda de empleo.
- ✓ La cobertura sanitaria: la mera cobertura privada expulsaría del mercado a los individuos con elevado riesgo sanitario o bajo nivel de renta. Los mercados privados serían en este caso incompletos puesto que no garantizan la cobertura sanitaria de toda la población, la mayor probabilidad de caer enfermo eleva el importe de las primas de los seguros privados, y la baja renta familiar dificulta la contratación del correspondiente seguro. Los mercados sanitarios presentan también otras características que los alejan de la eficiencia. La incertidumbre por el lado de la demanda, puesto que los individuos desconocen la aparición de la contingencia sanitaria, su alcance o la efectividad del tratamiento para eliminarla. Es habitual que se infravalore la probabilidad de enfermar, perjudicando la conveniente actividad preventiva. La información asimétrica entre médico y paciente, que hace que el primero pueda llegar a manipular a su conveniencia el consumo sanitario de sus pacientes. Es decir, hay rasgos monopólicos en los agentes sanitarios ya que pueden llegar a inducir la demanda de sus servicios o de consumos, como el farmacéutico, vinculados al mismo (de ahí, la inversión en incentivos a los médicos que realiza la industria farmacéutica). La existencia de barreras de entrada en el ejercicio de la actividad profesional (por ejemplo, el largo y selectivo proceso de acceso

profesional a las especialidades médicas) y en la gama de productos autorizados para el consumo sanitario (por ejemplo, el también largo proceso de homologación de las patentes farmacéuticas, el cual, además, no siempre garantiza la eficacia e innovación de las nuevas patentes, puesto que la industria busca en ocasiones sustituir a su vencimiento las antiguas patentes por otras nuevas, arropándose para ello en un gran esfuerzo comercial), dado que ambos están sometidos a una fuerte regulación corporativa y pública que limita ineludiblemente la competencia en los ámbitos respectivos. La existencia de rendimientos crecientes en la producción de determinados servicios sanitarios (hospitalarios, de urgencia, etc.) que favorece su concentración y que, en consecuencia, trae consigo posibles deficiencias de los cuidados de salud en determinadas zonas de poca población o baja renta. (López y Cassasnovas, Guillem: Estructura y Regulación del Sistema Sanitario Español. Información Comercial Española, nº 723, Noviembre, 1993)

- *La última expresión del desarrollo de los mercados de riesgo son los llamados mercados de derivados financieros. Los derivados son instrumentos financieros cuyo valor se deriva del valor de otro producto o índice. La función fundamental de los derivados es resolver el clásico problema de la gestión del riesgo. Estos instrumentos posibilitan a las partes mover los riesgos de un lado a otro, equilibrando idealmente los riesgos de las partes intervinientes de modo que se reduce el riesgo en el sistema global. La explicación más probable del enorme incremento en el volumen de negocio de los mercados de derivados son los grandes ahorros en costes de transacción que permiten. Los derivados financieros adoptan dos formas básicas: los contratos de futuros y los de opciones. Un contrato de futuro capacita al comprador a cerrar al día de hoy el precio futuro de un activo, sea éste una divisa, un tipo de interés, una acción, o una mercancía; si el precio en el futuro resultara mayor, el comprador habrá ganado, si fuera menor, habrá perdido, pero, en todo caso, habría eliminado previamente el riesgo asociado a la variabilidad del precio. El contrato “swap” es una modalidad de contrato de futuro donde hay un acuerdo entre dos partes para intercambiar dos tipos diferentes de flujos de caja a lo largo de la vida del contrato, de manera que las partes diversifican sus riesgos y de esa forma reducen el riesgo global (por ejemplo: swaps entre una obligación a interés fijo y otra a interés variable, swaps entre obligaciones en divisas diferentes, etc.). El contrato de opción otorga al titular el derecho a comprar o vender algo a un precio fijo en un momento determinado del futuro. A diferencia del contrato de futuro, la opción da un derecho, pero no la obligación, de ejercitar la posibilidad de comprar o vender el activo que subyace al contrato. Sobre los mercados de derivados ha existido mucha polémica debido a que en algunas ocasiones han sido utilizados por los ingenieros financieros de firmas bancarias, o por los departamentos financieros de grandes empresas, para realizar operaciones especulativas bajo la expectativa de grandes*

*rentabilidades que no se han cumplido y que han provocado enormes pérdidas a estas entidades. Esto es posible porque los derivados se caracterizan por proporcionar un “apalancamiento”, es decir, con una pequeña cantidad de capital podemos disponer de una gran ventaja financiera, y este hecho se puede utilizar igualmente para proteger y reducir riesgos, o bien para especular y, de forma deliberada, incrementarlos. En este sentido, hay algunas propuestas de regulación, como la del financiero George Soros, que hablan de la necesidad de limitar el endeudamiento sobre activos en derivados, al igual que ocurrió con las limitaciones al endeudamiento sobre activos en acciones aplicadas tras la crisis de los años treinta.*

*(Anderson, Kenneth: The uses and abuses of risk management. Times Literary Supplement, Febrero 21, 1997)*

- La Política Agraria Común en su vertiente de garantía de precios (FEOGA-Garantía) tiene la doble componente de significar en la práctica un seguro para el agricultor frente a las oscilaciones en los precios de mercado y, por otro lado, conlleva un mecanismo de transferencia de rentas hacia este sector de población. Esto último es así porque el agricultor o ganadero, como promedio, termina ingresando por sus productos mayor importe que el que le proporcionaría un mercado libre y abierto a la competencia externa. Si se persiguiera únicamente un aseguramiento contra las oscilaciones de precios cabrían otras alternativas: un verdadero seguro de precios, con una prima que reflejara su coste, o acudir a los mercados de futuros, donde el agricultor intentaría colocar su cosecha a un precio seguro, al margen de la cotización que efectivamente obtendrá. Las reformas que se vienen aplicando a la Política Agraria Común tienden, no obstante, a limitar las subvenciones y ayudas a los precios y a la producción para centrarse más en los aspectos estructurales de la actividad agrícola y ganadera (equipamientos, tipos de actividad, tamaño de las explotaciones, etc.).
- En los mercados de capitales puede ocurrir que su oferta sea insuficiente para ciertas actividades, en el sentido de que es difícil para las mismas el acceso a determinados tipos de créditos o préstamos. Esta circunstancia es la que ha favorecido la intervención pública bajo la forma de créditos públicos a la exportación, a las pequeñas y medianas empresas, a proyectos de investigación y desarrollo, etc. Esta oferta pública suele estar ligada a objetivos de política económica. No obstante, no hay que dejar de señalar que las deficiencias en ciertos mercados de capitales, por ejemplo los de capital-riesgo en Europa (destinados a financiar empresas nuevas que aplican innovaciones de vanguardia en la tecnología o en la concepción de los productos), han tenido que ver también con las propias rigideces institucionales introducidas por el sector público en los mercados financieros (condiciones de acceso a los mercados de cotización de valores, fiscalidad empresarial, etc.).
- Información asimétrica y mercados incompletos. Los mercados incompletos, o la inexistencia de mercados, tienen su explicación en dos causas básicas. La primera reside

en que los costes de transacción asociados a la creación de un mercado pueden ser altos en relación al número de participantes. En este caso, la producción pública podría ser adecuada si los costes de crear el mercado son inferiores a los beneficios potenciales derivados de su funcionamiento. La segunda, que es la causa más frecuente de inexistencia de ciertos mercados, es el fenómeno de la información asimétrica que se manifiesta en dos formas típicas: selección adversa y riesgo de manipulación o riesgo moral.

- **La selección adversa** es un proceso que actúa de forma previa a la entrada a una relación contractual determinada y por el cual se ven favorecidos los individuos de mayor riesgo y, en consecuencia, perjudicados los de menor riesgo. La selección adversa, entonces, se produce cuando las características del mercado favorecen a los individuos que tienen mayor nivel de riesgo pudiendo llegar a hacer inviable el mercado. Estas características tienen que ver con la existencia de distintos tipos de personas atendiendo al riesgo con el que se registrará cierta contingencia como, por ejemplo, una enfermedad o el impago de los plazos de un préstamo. Si el oferente de seguro o préstamos no puede distinguir entre clientes por razón de los distintos riesgos, una política razonable será cargar primas o intereses basados en la pérdida media esperada, con lo cual se discrimina a favor de los individuos con alto riesgo y en contra de quienes cuidan su salud y quienes ofrecen bajo riesgo de impago. Como consecuencia, los individuos de alto riesgo adquirirán más cobertura o crédito de lo que resultaría eficiente, y viceversa. En el límite, si los individuos con bajo riesgo renuncian al seguro o al crédito, la pérdida esperada crecerá, y con ella las primas, hasta hacer imposible el funcionamiento de estos mercados. Cuando el mercado no puede por sí mismo suplir esta asimetría de información –mediante chequeos, garantías, etc.- ciertos servicios no se producirán, dando pie a la intervención pública en forma de regulación (obligatoriedad del seguro médico, normas de solvencia de las instituciones financieras, etc.) y/o producción (seguridad social y crédito oficial, por ejemplo). En términos generales, la selección adversa se produce cuando el principal de una relación contractual, o el oferente de un bien o servicio, conocen menos acerca del agente, o del cliente, que lo que el agente conoce acerca de sí mismo, de manera que tal asimetría informativa crea una posibilidad para que el agente adopte un comportamiento oportunista previo a la transacción para lograr una ventaja adicional una vez realizada la misma.

- En los mercados políticos la selección adversa puede derivar de deficiencias relevantes en la transparencia informativa de estos ámbitos públicos y en los mecanismos de selección y control de la actividad política y de los políticos. Estas condiciones conforman un ámbito favorable para la proliferación de las prácticas corruptas en el sistema político. La generalización de las prácticas corruptas tenderán a expulsar a los políticos honestos y reforzará la presencia de los políticos corruptos. Sería un fenómeno parecido al caso histórico de cuando la circulación de la moneda falsa termina por expulsar a la moneda buena, cuanto más circula la

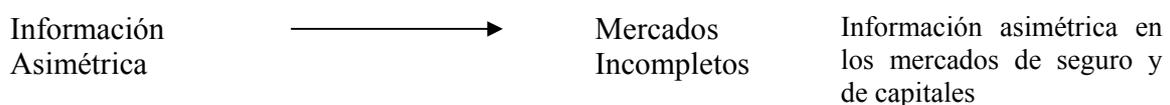
moneda falsa menos motivación tenemos para utilizar la buena.

- **El riesgo de manipulación (moral hazard)** es un proceso que tiene lugar dentro de una relación contractual y se presenta cuando el asegurado potencial puede, por medio de acciones no observables para el asegurador, influir sobre la probabilidad de que ocurra cierta contingencia desfavorable para el asegurador o sobre la magnitud de la pérdida, o sobre ambas variables. Este es el caso de los seguros de incendios, del seguro del automóvil, de ciertos préstamos, de la cobertura privada de ciertas enfermedades o del seguro de desempleo. En algunas situaciones, el asegurador puede reducir indirectamente el riesgo de manipulación, reduciendo las primas o aumentándolas en función del historial del asegurado. Las soluciones al problema del riesgo de manipulación van desde la puramente privada (existen seguros privados de incendio, de enfermedad y de accidentes automovilísticos) hasta la producción pública (seguro de desempleo), pasando por regulaciones que consisten habitualmente en la obligatoriedad (sanidad pública, por ejemplo). El fenómeno del riesgo de manipulación o azar moral puede darse, al igual que ocurre con la selección adversa, en muchos tipos de relación contractual, aparte del contrato de seguro que fue donde conceptualmente primero emergió, lo cual abarca no sólo las relaciones de endeudamiento financiero, sino prácticamente toda la esfera de relaciones principal-agente. Por eso, el azar moral puede ser definido en términos generales como las acciones que los agentes económicos realizan para maximizar su propia utilidad en detrimento de otros, en situaciones en las que dichos agentes no soportan las plenas consecuencias o los plenos beneficios de sus acciones, debido a que el carácter incompleto de los contratos impide la asignación plena de los daños o beneficios al agente responsable de los mismos.
  - En los mercados políticos el riesgo moral, tal y como se señaló con anterioridad al hablar de carácter incompleto de los contratos políticos, es particularmente elevado en las relaciones entre el político y sus votantes, debido, sobre todo, a la dificultad de asegurar el cumplimiento de los compromisos del político, lo cual depende en gran medida de las condiciones institucionales en que se desenvuelve la actividad política.
- **Mercados complementarios.** Se trata de mercados de productos diferentes cuya supervivencia y desarrollo requieren de una “coordinación” conjunta. Estas realidades suelen demandar una intervención pública de ordenación o planificación. Por ejemplo, los planes públicos urbanísticos, hidrológicos o energéticos adquieren su sentido principal en el hecho de que tratan de armonizar el desarrollo de diferentes actividades económicas y sociales que guardan entre sí una estrecha interdependencia.
- **Los fallos en la información sobre los productos.** El supuesto de información perfecta se rompe cuando los agentes que intervienen en el mercado carecen de información completa sobre el producto en cuanto a su calidad, precio y aspectos de futuro.

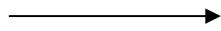
- **Calidad**. Las deficiencias en el conocimiento de los niveles de calidad impiden que consumidores y empresas logren, respectivamente, la adecuada determinación de sus curvas de indiferencia e isocuantas, es decir, impiden optimizar racionalmente sus elecciones de consumo o producción de manera completa. Los precios no siempre transmiten la información adecuada sobre la calidad; los precios pueden ser manipulables, de modo que, por ejemplo, los precios altos representen señales de alta calidad que la realidad de los productos no avala. El mercado puede suministrar información a este respecto, pero esta información tendrá un precio, como puede ser el que exijan las agencias y publicaciones especializadas en la evaluación y selección de productos. El Estado interviene regulando el contenido del etiquetado de los productos o el de determinados contratos de servicios, asimismo, puede llegar a producir los bienes en cuestión cuando los problemas de información son especialmente graves y se complican con la dificultad en la imputación de responsabilidades profesionales (sanidad).
- **Precios**. Sin la adecuada información sobre los precios los consumidores no podrán definir sus restricciones presupuestarias, por lo que estarán impedidos para adoptar las decisiones que maximizan su utilidad. Asimismo, los productores no podrán optimizar sus funciones de costes. La regulación pública suele ir dirigida a impedir los abusos por parte de los oferentes, es el caso de la información obligatoria sobre los intereses de los préstamos bancarios (donde deberá reflejarse la TAE, la tasa porcentual anual pagadera a término vencido equivalente, que expresa en tipo porcentual anual la equivalencia con la suma de intereses, comisiones y gastos repercutibles, excepto impuestos y suplidos a cargo del cliente), sobre los precios de las reparaciones de vehículos, sobre los precios de los servicios de restauración y alojamiento, sobre los honorarios de ciertas profesiones, etc.
- **Futuro**. Se refiere a la información suficiente para que los individuos puedan cubrirse racionalmente frente a determinado tipo de contingencias. El Estado suele intervenir en la difusión de ciertas modalidades de información cuando éstas tienen características de bien público, dado que el mercado las produce y difunde en cantidades insuficientes. Puede ser la circunstancia de los servicios meteorológicos o de los servicios de información epidemiológica.

### **3.2.6.2. Las relaciones entre los distintos fallos de mercado.**

Entre los fallos que afectan a la eficiencia en el funcionamiento de los mercados pueden encontrarse estrechas relaciones entre sí que, en determinados casos, nos llevarían de un tipo de fallo a otro:



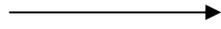
Mercados  
Incompletos



Externalidades

Ausencia de precios en las externalidades o en el uso de ciertos recursos naturales

Externalidades



Bienes Públicos

Los bienes públicos podrían considerarse un caso extremo de externalidad positiva