

CAPÍTULO VI IMPORTANCIA TEÓRICA Y POLÍTICA DE LOS EFECTOS DE MERCADO

En nuestros días, resulta difícil exagerar la importancia que el fenómeno social categorizado como efectos externos de mercado tiene en el comportamiento económico en su formalización teórica y en las decisiones políticas.

En el plano del análisis, H. Sidgwick, Marshall, Pigou, etc., les prestan la atención que las correspondientes necesidades analíticas de su momento les exigían; pero hasta después de la II Guerra Mundial y especialmente desde la década de los 60 no adquieren un papel relevante en el análisis económico. *"De hecho, escribe D. B. Johnson (1), ésta es una de las pocas áreas en que el análisis económico se ha adelantado al interés público, y, desgraciadamente, la extendida divergencia existente entre el análisis y la práctica puede ser un testimonio negativo del poder persuasivo de la discusión intelectual"*.

La razón explicativa de esta divergencia entre el planteamiento analítico y la realidad socio-económica puede encontrarse en el lastre académico del intelectual que *"responde a los problemas del mundo real con cierto retraso en el tiempo, haciendo uso inicialmente de la caja de herramientas más familiar aunque ciertamente menos eficiente"* (2).

En el comportamiento real y en la conciencia pública, la relevancia de los efectos externos va a depender de una serie de factores como: 1) La complejidad de la interdependencia económica de los grupos. 2) El grado de desarrollo y crecimiento económicos, que conlleva la aparición de nuevas dimensiones de los bienes: en no pocos casos, no regulados adecuadamente por la estructura de propiedad vigente. 3) La estructura misma de propiedad y demás factores que configuran la forma específica de cada mercado. 4) La extensión asignada al concepto de efectos externos (3).

Ello explica el renovado y creciente interés por el problema después de la II Guerra Mundial, así como el tratamiento asimétrico en el tiempo entre los efectos externos positivos y negativos. En una primera etapa predomina el análisis de los efectos externos positivos, para ocupar después -en nuestros días- el protagonismo los efectos externos negativos.

En el aspecto analítico, por otra parte, el economista se encuentra con cierto apego querencial a instrumentos generados para contextos reales diferentes, precisando en muchos casos no sólo la adición de variables nuevas, sino también modificar las leyes de composición. Y la

lógica microeconómica dominante se ha mostrada incapaz de asimilar estos fenómenos en su correcta dimensión, como reiteradamente insiste la literatura al respecto (4).

No resulta, pues, sorprendente la ausencia de unanimidad en la literatura económica respecto a la frecuencia y relevancia de los efectos externos así como a su tratamiento. En cualquier caso, pueden dibujarse las siguientes tendencias:

a) La minimización del problema en las economistas anteriores a la II Guerra Mundial. Así, J. Viner (5), de acuerdo con su concepto de efectos externos, señala explícitamente que *"los ejemplos de economías externas tecnológicas son difíciles de encontrar... Teóricamente pueden imaginarse deseconomías externas tecnológicas o coeficientes técnicos de producción crecientes con la producción de la industria, pero es difícil encontrar ejemplos convincentes"*.

b) La utilización del concepto fuera del marco de equilibrio general. Así T. Scitovsky (6) para quien el interés de los efectos externos queda casi reservado a los pecuniarios.

Como sabemos, Scitovsky distingue 5 tipos de interdependencia directa dentro del marco del equilibrio general. De ellos el primero, la interdependencia directa entre consumidores es, sin duda, el más importante; pero junto con el 5, *"aquel en que la sociedad provee de servicios sociales a través de la acción pública y los hace accesibles gratuitamente a todas las personas y empresas"*, constituyen una de las principales razones de la actual controversia en la Economía de Bienestar y la aversión de los economistas a formular juicios referentes al consumidor.

El segundo caso -que es una contrapartida del caso primero- se le llama interdependencia directa entre productores, y que se le conoce mejor por economías y deseconomías externas. Carece de importancia, simplemente porque los ejemplos de él parecen pocos y excepcionales.

El tercero no tiene importancia, porque las leyes sobre patentes han eliminado el caso principal y lo han transformado en un caso de interdependencias a través del mercado.

c) La entrada de la categoría de efectos externos en el planteamiento presupuestario.

Así W. J. Baumol publica en 1952 la revisión de lo que fue su tesis doctoral en la Universidad de Londres en 1949 con el título Welfare economics and the Theory of the State, en ella se propone un doble objetivo:

(1) A partir del argumento de los efectos externos, establecer algunos principios más o menos generales sobre las circunstancias en que la extensión del poder del gobierno está o no garantizada por los deseos de los miembros de la comunidad, superando y explicitando la enumeración clásica de las funciones del gobierno.

(2) Establecer las condiciones de validez de la fórmula propuesta por Pigou para su interiorización.

d) El protagonismo analítico de los efectos externos ambientales, en especial los negativos, en las formas de contaminación, congestión; y, en general, como expresión de desequilibrio ecológico. *“Más pronto, o más tarde, escribe E. J. Mishan (7), una forma u otra de deseconomía externa llegará a reconocerse como el mayor problema social”.*

e) Por último, es fácil observar cómo entre los estudiosos, los ciudadanos y los políticos se está abriendo paso de nuevo una creciente preocupación por los efectos externos positivos. Ahora el énfasis se pone no tanto en las interdependencias entre industrias o entre la industria y las empresas que la componen como entre los ciudadanos como tales que realizan una compleja red de actividades privadas, y de cuyas consecuencias pocos ciudadanos pueden considerarse ajenos. Por citar algunas actividades políticamente más relevantes, baste pensar en los niveles y calidad educativas, sanitarias e higiénicas y de desarrollo técnico.

En todo caso, y como resumen, parece conveniente destacar dos ideas que pueden resultar vertebrales, en una consideración realista de la importancia de los efectos externos de mercado en nuestros días:

- 1.- Constituyen un elemento normal y, no excepcional, del comportamiento de consumo y de producción.
- 2.- La importancia e interés social que se les atribuye responde a un movimiento cíclico social que, como los demás problemas de una comunidad, tiene un movimiento pendular, como señala Downs.

LOS EFECTOS EXTERNOS DE MERCADO, UNA DIMENSIÓN NORMAL DEL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO.

Si hacemos uso de la distinción entre medio ambiente privado y medio ambiente público de cada ciudadano; ya hacemos explícita la diferenciación en el conjunto de efectos o consecuencias sociales de cualquier acción o actividad de los ciudadanos entre efectos internos y efectos externos; podemos afirmar que los efectos internos del comportamiento ciudadano en el mercado tienen como objetivo planeado

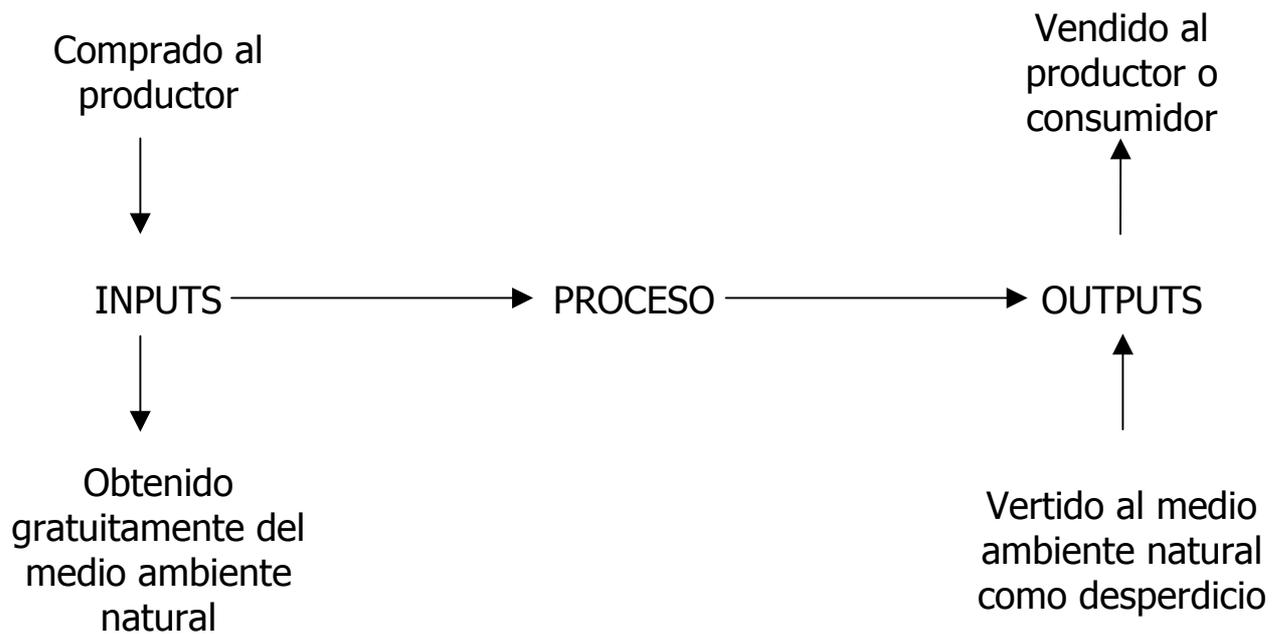
la configuración del medio ambiente privado, y, en gran parte, como recurso para utilizar, dominar y protegerse del medio ambiente público. Pero por otra parte, los efectos externos del comportamiento de mercado modifican estructuran y constituyen el medio ambiente público. La inevitable concomitancia, como productos conjuntos de cualquier actividad, de efectos internos y externos del comportamiento de mercado nos proporciona una primera idea vertebral para la comprensión del fenómeno de los efectos externos de mercado: constituyen una componente real normal y no excepcional del comportamiento de consumo y de producción en nuestros días.

Durante mucho tiempo, los economistas han elaborado sus versiones del comportamiento de consumo y de producción desde una perspectiva relativamente alejada y desconectada de la realidad física integral en que se desarrollan tales actividades. *“La producción, tal como la ve un economista, escribe P. A. Victor (8), es un proceso que transforma unos inputs con un valor de mercado específico en outputs con un valor de mercado mayor. A pesar de que algunos de estos inputs y outputs son necesariamente bienes físicos..., no se dedica ninguna atención especial a este aspecto de la producción.*

La actividad del consumidor, tal como la percibe el economista, aún está más alejada de su realidad física. El consumo es un proceso que transforma mercancías, incluyendo bienes y servicios, en utilidad. Sea lo que sea la utilidad -y esta discusión tiene un largo historial en la economía del bienestar- no es una realidad física”.

El economista, por consiguiente, ganaría en capacidad explicativa de los fenómenos que le preocupan, si se esforzase en aproximar sus planteamientos al mundo físico y a las leyes que lo rigen. En este caso concreto, sería bastante útil la utilización del principio de la conservación de la materia que los físicos tienen bien en cuenta: La materia no se crea ni se destruye en los procesos de consumo y de producción; y, en consecuencia, es preciso partir del principio del equilibrio de los materiales: existe un equilibrio siempre entre la masa de inputs de cualquier proceso económico y la masa de outputs más la masa de outputs que se acumule durante el proceso.

Ilustrativo a este respecto resulta el esquema presentado por Victor (8)



Si resulta cierta la importancia social de los efectos externos de mercado, parece necesario investigar las razones de tres fenómenos con los que nos encontramos en la literatura económica al respecto:

(1) El relativo abandono del problema por parte de los economistas y de la opinión pública ciudadana hasta muy recientemente.

(2) El resurgimiento del interés por los problemas de los efectos externos en los años últimos tanto entre los economistas como entre los ciudadanos y, por consecuencia, entre los políticos.

(3) El carácter permanente o cíclico que este interés pueda tener en los planteamientos sociales de nuestro tiempo.

EXPLICACIÓN DEL RELATIVO ABANDONO DEL TRATAMIENTO DE LOS EFECTOS EXTERNOS DE MERCADO

Para E. J. Mishan (9) pueden aducirse cinco motivos fundamentalmente:

(a) La idea de los efectos externos netos. Como sabemos, cualquier actividad económica en el mercado normalmente origina o puede originar tanto efectos externos positivos como negativos; y las ideas preanalíticas dominantes durante largo tiempo entre los economistas y los políticos implícitamente han supuesto que los efectos externos positivos del mecanismo decisional privado eran superiores a los negativos. "La

respuesta del economista de empresa, escribe Mishan, con una mentalidad imbuida del desarrollo a la alegación de efectos perjudiciales, consiste en afirmar que también existen muchos efectos externos favorables producidos por la industria... El valor que conceden a estos efectos beneficiosos debería añadirse al valor del producto manufacturado con el fin de obtener su verdadero valor social'.

(b) El campo de comportamiento económico al que se aplicó en sus orígenes la categoría de efectos externos de mercado era excesivamente restringido: las relaciones productivas entre empresas o entre industrias, prescindiendo del resto de las interdependencias directas entre los distintos sujetos de decisión del proceso económico. Y *"resulta más fácil calcular estos efectos externos entre empresas que los que actúan sobre la totalidad del público, y los esquemas de ajustes en la producción resultan más factibles entre grupos organizados que entre el público no organizado y las industrias en cuestión"*.

(c) Los economistas teóricos han tendido a considerar los efectos externos como una causa más y relativamente excepcional de las que impiden el armonioso funcionamiento de un mecanismo normalmente eficiente por lo demás. *"Tendían a considerarlos más como un obstáculo sobre el cual resulta fácil teorizar que como una auténtica amenaza social"*.

(d) Las dificultades de medir los perjuicios y beneficios de las consecuencias residuales de las actividades económicas de la actividad privada sobre el público en general.

(e) El predominio de la mentalidad del "laissez-faire", que conduce a un cierto temor al cambio, especialmente si supone un replanteamiento de las estructuras organizativas del status quo.

Por su parte, H. Macaulay (10) indica tres razones por las que los economistas no han dedicado mucha atención en el pasado a la calidad del medio ambiente:

(a) En la mayor parte de las áreas habitadas, el agua y el aire, en cantidad y calidad, se consideraban como bienes libres más que como bienes escasos. En los libros de texto, son considerados ejemplos típicos de bienes libres; y los economistas se han centrado en el análisis de los bienes o recursos escasos.

(b) El medio ambiente se ha considerado como un activo de uso común... y los economistas se han concentrado en los problemas que plantean los activos económicos sobre los que existe algún titular de uso y disposición. El intercambio y la propiedad privada han desviado la atención de los economistas, impidiéndoles fijarla en otras formas organizativas.

(c) Los efectos externos económicos o costes sociales han sido por largo tiempo un problema en la teoría económica y los problemas de calidad del medio ambiente se han citado frecuentemente como ejemplos de tales efectos externos.

“Sin embargo -escribe Macaulay- cada una de estas tres condiciones han cambiado. La gente reconoce que no hay agua o aire suficiente disponible para que cada uno haga uso de ellos como desee. El Gobierno ha reconocido su propiedad y su responsabilidad sobre estos activos. Y sobre todo los escritores sobre efectos externos han desarrollado algunos principios y guías para estos planteamientos.”

CAUSAS DEL INTERÉS RECIENTE SOBRE LOS EFECTOS EXTERNOS DE MERCADO

Para A. Downs (11) la razón primaria para este intenso despertar del interés por los efectos externos radica en *“el dramático deterioro de las condiciones del medio ambiente que es fácilmente perceptible en los últimos años”*.

Este deterioro y esta creciente y fácil percepción a nivel generalizado en cualquier comunidad, relativamente desarrollada, obedece a tres factores fundamentales:

(a) La abundancia de bienes materiales de producción y de consumo disponibles que ha originado un determinado nivel de polución que ha podido alarmar a la población ciudadana. *“Considerar la polución ambiental simplemente como un puro aspecto negativo de la vida moderna sería ignorar su íntima relación con las ventajas materiales que la mayoría de los ciudadanos disfruta”*.

(b) La democratización del privilegio. Un buen paquete de bienes y servicios durante mucho tiempo han sido privilegio exclusivo de una minoría acaudalada de la población. Pero al ampliarse el número de beneficiarios de determinados niveles de utilización de los recursos disponibles por la comunidad, la influencia de los efectos directos del comportamiento de mercado se han hecho más relevantes y patentes. Un ejemplo obvio sería la congestión viaria a consecuencia de la generalizada disponibilidad del automóvil.

(c) El incremento de nuestras aspiraciones respecto al nivel de la calidad ambiental.

EL CARÁCTER CÍCLICO O PERMANENTE DEL INTERÉS SOCIAL Y POLÍTICO DE LOS PROBLEMAS PLANTEADOS POR LOS EFECTOS EXTERNOS DE MERCADO

Acabamos de señalar que las interdependencias directas, residuales y no compensadas constituyen una componente normal y objetiva del mercado. Es más, siguiendo las recientes investigaciones implícitas que el mercado proporciona entre los ciudadanos de una comunidad pueden muy bien ser la componente sintomática más importante de las relaciones sociales.

No obstante, también es posible observar que el peso social y político que estas interdependencias tienen en la conciencia ciudadana, en los programas políticos y en las preocupaciones de los analistas han sido, es y probablemente será alternante, cíclico. Ciertamente, este carácter cíclico puede tener una componente de variación de las condiciones objetivas, de modo que el ajuste dinámico entre los mecanismos institucionales privados y públicos modifique las condiciones de base. Pero es posible pensar en otro tipo de explicación de esta observable dimensión cíclica del interés colectivo por los efectos externos del mercado. Nos referimos a la propuesta por A. Downs 97(13).

El ciclo por el que un problema social existente se convierte en foco de atención de los ciudadanos como colectivo, de los políticos y de los investigadores comprende, según Downs, cinco etapas:

Etapa preproblemática. Se dan condiciones objetivas de insatisfacción social en el aspecto en cuestión, pero no necesariamente en grado mayor que cuando el tema alcanza su climax de interés. Lo que suele haber son expertos o grupos de interés que están dirigiendo su atención a él sistemáticamente. Por ejemplo el racismo o la pobreza en los EE.UU. antes de constituirse en bandera política.

Etapa de descubrimiento alarmado y entusiasmo eufórico. Suelen ser algunos sucesos dramáticos, apoyados por la prensa y los medios de difusión, los que generan la conciencia alarmista del gran público respecto al problema. Al mismo tiempo se extiende la creencia en que es posible y necesario dominar las causas de la amenaza. La confianza difusa en las posibilidades de resolver el problema suele generar un cierto entusiasmo eufórico.

Etapa de explicitación del coste. En esta etapa, primero los expertos y después el gran público van relacionando la solución del problema con el coste social que implica. Coste que no es sólo monetario, sino de poder y de modificación institucional con sus consiguientes perdedores y

ganadores. La relación costes-beneficios sociales del problema y la distribución entre los ciudadanos o grupos de ellos constituye el nudo gordiano de esta etapa.

En realidad, escribe Downs, la verdadera naturaleza de nuestros problemas de mayor presión social implica una explotación consciente o inconsciente de un grupo por otro o la prevención por parte de un grupo de dejar gozar de algo que otro grupo lo reclama para sí.

Descenso gradual de la intensidad del interés público. La percepción generalizada del coste implicado en la resolución del problema suele generar reacciones distintas en los ciudadanos. Unos se desaniman, otros se sienten amenazados por la posible solución real, otros se cansan de la continuada insistencia pública sobre el tema; la mayoría, experimenta una variada combinación de estos sentimientos.

La resultante es la caída del interés público por el problema. Este resultado se ve estimulado por el hecho de que, entre los múltiples desajustes sociales que una comunidad tiene en cada momento, algún otro está entrando en la etapa segunda y desviando así la atención pública hacia él.

Etapas final. La cuestión deja de ocupar un cierto protagonismo en las preocupaciones comunitarias y pasa a formar el arsenal problemático que configura la comunidad cultural. Por supuesto el problema se ha planteado, se ha analizado más adecuadamente, ha explicitado la lucha de intereses, ha generado instituciones, programas, políticas, y hasta burocracias; ha hecho avanzar el análisis y los conocimientos. Pero no se ha resuelto. De ahí que esporádicamente vuelva a despertar interés, y, en todo caso, los productos institucionales creados en el ciclo sitúan el problema a niveles distintos que los de partida.

Si el actual interés por los efectos externos de mercado se va a ajustar a no a esta marea cíclica es una pregunta difícil de responder. Ciertamente, el esquema explicativo ofrecido por Downs es sugestivo, pero quizás no pase de ahí. En todo caso, habría que desagregar la noción y el fenómeno de los efectos externos de mercado en modalidades y tipos concretos; v. gr. la polución, la congestión, la educación, la higiene, etc.