

CAPÍTULO I

NOCIÓN GENERAL DE EFECTOS EXTERNOS: CONCEPTOS AMPLIOS Y CONCEPTOS RESTRINGIDOS

En lo que va de siglo, la categoría de efectos externos (economías y deseconomías externas, externalidades), está tratando de abrirse paso en la caja de herramientas de que el economista dispone para su trabajo analítico. Las páginas dedicadas al problema en la literatura económica profesional crecen de día en día; hasta el punto que resulta difícil encontrar números de revistas teóricas sin alguna aportación al respecto.

Este progresivo interés por los efectos externos ha determinado su matización en múltiples aspectos; y nuestro objetivo es insistir precisamente en uno: en la capacidad explicativa que esta herramienta puede tener en la comprensión de los mecanismos de gestión de los recursos económicos en un sistema de los llamados "Economías mixtas", es decir, de mercado y presupuesto estatal como mecanismos más relevantes.

No se trata de un simple ejercicio académico o taxonómico. Los economistas están demostrando en los recientes últimos años un marcado interés por la elaboración de una aceptable Teoría Económica de la Política. Y quizás no carezca de peso la acusación lanzada por P. Feldman (1) en el sentido de que tanto los ciudadanos como los políticos están más interesados en las cuestiones distributivas que en las de eficacia de mercado a que los economistas nos tienen acostumbrados. No sería en modo alguno indeseable que estemos asistiendo al comienzo de una etapa analítica en que empiece a no ser cierta la frase de S. Kolm en el sentido de que "*la función de los estudios universitarios de economía consiste en transformar estudiantes interesados por la igualdad en economistas interesados en la eficacia*" (2).

El problema tiene como telón de fondo el análisis comparativo de la elección política racional entre distintos sistemas de gestión en orden a la mejor satisfacción de los fines sociales aceptados con generalidad.

Es cierto que la mayoría de la literatura hasta el momento ha tratado el problema básicamente desde la óptica de la eficiencia; pero, a nuestro modo de ver, la dimensión más prometedora de la problemática de los efectos externos radica en su capacidad de explicitar los problemas distributivos y redistributivos. Nos bastaría adelantar una idea fundamental

que implica todo efecto externo: la socialización de costes y beneficios o, en otras palabras, la asimetría y no correspondencia entre quienes toman las decisiones de la gestión de los recursos económicos y los destinatarios reales de los beneficios y los costes.

Pero el problema esperamos ir desmenuzándolo a lo largo de las ideas que siguen. Por el momento, vamos a dejar constancia de que (a) el concepto de efectos externos puede ser útil; y (b) de que su elaboración resulta compleja. En efecto, de entrada nos podemos encontrar con dos impresiones poco halagüeñas.

La primera impresión que puede percibir el lector de la literatura sobre efectos externos es que se trata de una categoría difusa y de extensión potencialmente ilimitada. Los ejemplos aducidos son suficientemente variados como para ahorrarnos más comentarios. A. C. Pigou (3) ofrece una larga lista que abarca desde el ejemplo del faro disfrutado por cualquier barco, los conejos de un coto que penetran en las tierras vecinas, la investigación básica, hasta el trabajo de las mujeres. Y el mismo Mishan (4), al insistir en la idea de que en el mundo real el número de efectos externos pensables es ilimitado, cita el caso de *"una atractiva mujer en minifalda que puede dar lugar a un efecto externo negativo en la esposa y un efecto positivo en el marido"*.

Esta impresión de vaguedad e ilimitación, con el inmediato temor de su inoperancia analítica por probar demasiado, suscita la necesidad y el deseo de delimitar las características o notas comunes a todos los ejemplos aducidos, pero relevantes a efectos del análisis económico. Este es el cometido del presente capítulo que, por otra parte, nos ha de servir de punto de guía en los desarrollos posteriores.

La segunda impresión que ofrece la lectura de la literatura sobre los efectos externos es su estado de relativo subdesarrollo. El predominio de la problemática conceptual, los desarrollos parciales y unilaterales, la diversidad de puntos de partida, etc., son todos síntomas del estado preliminar de la teoría. Esta visión hará escribir a D. K. Whitcomb (5) que *"los efectos externos constituyen una de las áreas subdesarrolladas de la economía, una excepción a los principios de la teoría del precio y del bienestar más que una parte de ellas. Sería deseable integrar los efectos externos en el corazón de la moderna teoría económica"*.

Podríamos aplicar a la teoría de los efectos externos las palabras con que Buchanan (6) caracteriza el estado de la teoría de los bienes públicos, con la que, por otra parte, guarda una estrecha relación:

"La teoría ... permanece en un estado de desarrollo preparadigmático. Y en ello radica su actual interés. Por esta misma razón,

no es probable que tratamientos o presentaciones determinadas tengan asentimiento universal entre las personas informadas ni que se hallen libres de sus propias ambigüedades, confusiones y contradicciones".

En todo caso, es preciso notar que buena parte del desarrollo alcanzado corresponde a los estudiosos, más o menos especializados, del proceso presupuestario estatal.

¿Por qué los estudiosos de la Economía pública dedican cada vez más páginas al análisis de los efectos externos?. Es un hecho fácilmente observable que los tratamientos más incisivos y la preocupación más insistente de esta categoría analítica corresponden a quienes se ocupan de los problemas presupuestarios. A mi modo de ver, esta preferente localización problemática tiene su razón de ser y su propia lógica. En efecto, la elaboración de la categoría de efectos externos de cualquier mecanismo social viene exigida, siempre que el analista se enfrenta con alguna alternativa en la elección de instituciones de gestión. El teórico de la elección presupuestaria del Estado en una economía mixta se encuentra, desde el principio e inevitablemente, con la necesidad de determinar las deficiencias del mercado en la asignación de recursos, la distribución de la renta y la riqueza, la estabilidad del nivel general de precios y de empleo y el ritmo de crecimiento y desarrollo; así como la capacidad de la gestión presupuestaria para corregirlo o sustituirlo. Ciertamente, el análisis comparativo puede hacerse con talante y motivaciones apologéticos o críticos; pero en cualquier caso el análisis es difícilmente evitable.

Una preocupación básica del análisis presupuestario en el pensamiento económico liberal ha sido la determinación de las funciones económicas del Estado, a través de su acción presupuestaria. Desde Petty, pasando por A. Smith, se ha hecho clásica la elaboración y discusión de la lista de funciones a cumplir por el Estado. Pero, en el desarrollo histórico de esta tarea analítica, podemos diferenciar dos etapas:

- (1) Se supone que el mercado no ha desarrollado todas sus potenciales fuerzas de gestión de recursos; que la acción arbitraria del presupuesto no ha cumplido adecuadamente su función subsidiaria. En esta línea de razonamiento, las categorías analíticas suelen ser difusas y poco elaboradas. Esto es especialmente aplicable a la doctrina anglosajona y francesa. Más explícitos y adecuados resultan los intentos analíticos de la escuela austriaca (especialmente Sax, Pantaleoni, Mazzola, Viti di Marco, etc.), en cuyos esfuerzos por captar las funciones presupuestarias ocupa un lugar central en el concepto de bienes y necesidades públicas.

- (2) El mercado aparece, como un mecanismo parcialmente defectuoso en la gestión de los recursos; y comienza la elaboración analítica de las zonas de estas deficiencias, que han de corregirse por el mecanismo presupuestario del Estado. En esta dirección destaca la categoría de efectos externos.

Pioneramente -y volvemos al cuerpo doctrinal anglosajón- se inicia con Sidgwick; pero entra de lleno con Marshall y su sucesor en la Cátedra de Cambridge, Pigou.

Para Marshall, desde el mercado -bajo supuestos de rendimientos crecientes- resulta imposible explicarse consistentemente el crecimiento económico inglés. E introduce la categoría economías y deseconomías externas, para explicarlo.

Para Pigou, el problema del mercado radica en su incapacidad, en determinadas líneas de comportamiento, de hacer coincidir las magnitudes y valoraciones privadas y sociales. Ello se debe a las consecuencias de las decisiones privadas que dejan de contabilizarse por el mercado: por efectos externos.

En la década de los años 50 de este siglo, encontramos un resurgimiento fecundo de estos planteamientos. Samuelson lo enfoca desde la perspectiva de los bienes públicos y como una teoría de los gastos públicos; Baumol escribe su tesis doctoral, tratando de perfilar mejor la problemática de las funciones tradicionales del Estado a partir de la noción de efectos externos. Bator publica su famoso artículo que intenta sintetizar los esfuerzos con el título expresivo de los fallos y deficiencias del mercado.

Es en esta década de los cincuenta que se inician los análisis fragmentarios e incipientes, pero críticos del saber convencional. La corriente principal del análisis económico se ha ocupado básicamente de un tipo de comportamiento referido a: (1) unidades de bienes físicamente definidas y cuantitativamente perceptibles; (2) a los que se puede aplicar el derecho de propiedad privada de los activos con cierta facilidad. Para el economista, la estructura de derechos de propiedad suele ser un dato; (3) en términos de transacciones bilaterales y bidireccionalmente recíprocas; (4) y con una correspondencia entre unidades de producción y de consumo de uno a uno.

Vamos a denominar a este tipo de comportamiento, exclusivo y de oferta separada. Para este área de comportamiento, así definido y acotado, la institución social del mercado aparece como el mecanismo asignativo más adecuado; sobre todo, si le añadimos la connotación del comportamiento perfectamente competitivo y esforzado hasta el límite de

las unidades que intervienen. Con el desarrollo y complejidad progresiva de las relaciones sociales, están manifestándose formas y exigencias de comportamientos asignativos que se alejan considerablemente del comportamiento así definido. Quizás la nota más general y expresiva sería la de comportamiento asignativo no exclusivo y de oferta conjunta. Estas áreas, cada día con mayor presión sobre los analistas de la Economía, vendrían caracterizadas por:

(1) El predominio de los servicios (Economía de los servicios), cuyas unidades no están fácilmente definidas ni cuantitativizadas en sus dimensiones físicas;

(2) resultan difícilmente regulables y controlables por la estructura de propiedad privada existente;

(3) suelen presentarse como transacciones unilaterales y direccionales;

(4) la correspondencia entre unidades de producción y de consumo es múltiple: de 1 a n.

Citemos algunos campos analíticos que, participando de estas características de comportamiento no exclusivo, vienen atormentando la tranquilidad mental de los economistas:

(a) la teoría económica de la información en general y del saber tecnológico en particular;

(b) la economía de la educación, de la salud;

(c) la economía de las donaciones o transferencias;

(d) la teoría de los bienes colectivos o públicos;

(e) en general, todo el análisis de los fallos, deficiencias o inexistencia del mercado.

También es verdad que, a falta de un aparato categorial aplicable a estas nuevas dimensiones de comportamiento social, los analistas tienden a utilizar las viejas categorías para enfocar los nuevos fenómenos. El resultado puede ser confuso y descorazonador. Hasta tanto que la necesidad cree nuevos órganos mentales, ese parece ser el camino (método) inevitable; pero el análisis está obligado: a) a depurar su instrumental y b) a tener conciencia de la cicatería de su herramienta.

En este contexto y con esta perspectiva, pretendemos analizar el comportamiento económico asignativo que mediante la categoría de efectos externos está adquiriendo una atención creciente en el análisis económico. Y lo consideramos como un caso particular de la categoría oferta conjunta y del comportamiento no exclusivo. En otros términos, lo que denominaríamos lo común.

Comportamientos reales considerados como efectos externos

Cuando nos referimos a los efectos externos, es preciso partir de una doble dimensión del planteamiento:

- 1) La dimensión real: existen unos comportamientos sociales de relevancia económica para la asignación y distribución de los recursos, que los teóricos de la Economía han dado en denominar así;
- 2) La dimensión categorial: A partir de determinados supuestos, los analistas han elaborado una categoría o conjunto de relaciones mentales entre estos fenómenos y el modelo o modelos de que parten. Se trata pues, de una construcción mental, con una mayor o menor capacidad explicativa de los fenómenos reales y una mayor o menor consistencia con el modelo de partida.

Estas dos dimensiones van a ser objeto de un sumario tratamiento a lo largo de estas líneas. Empezamos por los comportamientos que la literatura económica considera como efectos externos.

1.- Pigou hace una larga enumeración de casos concretos de efectos externos. De entre ellos destacamos dos:

- a) la instalación de un faro, que orienta a los propios barcos de pesca, pero también a cualquier barco o viandante que no ha tomado parte en la construcción y financiación del mismo;
- b) La salida de los conejos de un coto de caza hacia las fincas vecinas.

2.- El ejemplo bucólico de Meade:

- a) Factor impagado: Un sujeto planta árboles frutales en su finca; y en la colindante, el propietario sitúa colmenas. Las abejas proporcionan un servicio gratuito (la polinización) a los frutales, incrementando la cosecha de fruta; el dueño de los frutales presta un servicio (el néctar) gratuito igualmente a las abejas, incrementando la miel.
- b) La creación de atmósfera: la repoblación forestal realizada por el propietario de un monte favorece el régimen de lluvias y las situaciones climáticas del contorno. Y difícilmente se paga por parte de los propietarios de tierras circundantes.

3.- Aguas arriba de un río, hay establecida una empresa que arroja los residuos productivos al río. Estos residuos pueden ser:

- a) excrementos animales,
- b) compuestos químicos biológicamente perniciosos,
- c) plásticos, tierras, etc.

Aguas abajo, existe otra empresa que recibe los desechos, y que puede ser:

- a) una piscifactoría,
- b) una explotación agrícola,
- c) una playa.

4.- Los mosquitos en un parque natural, al que acuden un fin de semana excursionistas para acampar. Cualquiera que gasta un "spray" para acabar con ellos transmite gratuitamente a los demás unos beneficios al margen del mercado.

5.- El establecimiento de un centro comercial, como El Corte Inglés, en una zona comercial.

6.- La congestión viaria de los fines de semana en la entrada y salida de las grandes ciudades.

7.- El uso de insecticidas.

Los problemas analíticos de los efectos externos

La presencia y crecimiento de este tipo de comportamientos, que no parece encajar adecuadamente en el análisis económico tradicional, está planteando a los economistas una serie de inquietudes analíticas.

Las vamos a reducir a los siguientes apartados:

- I. La elaboración de una adecuada conceptualización de modo que resulte operativa y relevante socialmente. La variedad y diversidad de ejemplos puede dar la impresión de que el campo es demasiado amplio y que la categorización de los mismos puede probar demasiado. De ahí la necesidad de determinar las concepciones amplias y estrictas de los efectos externos.
- II. La determinación de las implicaciones asignativas y distributivas que sobre los recursos económicos tienen o pueden tener la existencia y extensión de tales comportamientos: a partir del modelo usual y de otros alternativos.
- III. La fundamentación de tales comportamientos al margen del mercado; es decir la explicación de su existencia y crecimiento.

- IV. La interiorización o corrección de tales implicaciones a partir del mercado o de cualquier otra institución social.
- V. La posibilidad y forma de valorar o estimar, así como de contabilizar tales comportamientos en los sistemas habituales, como la Contabilidad Nacional.

NOCIÓN GENERAL

De entre la copiosa variedad de definiciones de los efectos externos - casi siempre referidas a los efectos externos de mercado-, entresacamos tres, que parecen tener pretensiones de generalidad; es decir, que intentan abarcar cualquier tipo de efecto externo en su origen, expresión o consecuencias.

Para A. C. Pigou (7), *"una persona A, al rendir a una segunda B, un servicio por el cual se hace un pago, incidentalmente puede también proporcionar unas utilidades o desutilidades a otras personas no productoras de servicios semejantes, de tal forma que ningún pago puede establecerse entre las partes beneficiadas o ninguna compensación se realiza en favor de las partes perjudicadas"*.

Para D. B. Johnson (8), *"en la terminología del economista, el efecto externo refleja las funciones interdependientes de utilidad o de producción en que la utilidad o los costes de una entidad económica o política afecta a la utilidad a los costes de otra entidad económica o política"*.

Pero, a mi entender, es James E. Meade (9) quien hace un mayor esfuerzo por dotar de generalidad al concepto: *"Una economía externa (o una deseconomía) es un suceso que confiere un beneficio apreciable (o infringe un daño apreciable) a alguna persona o personas que no son partes completamente consentidoras en la toma de la decisión o decisiones que dan lugar directa o indirectamente al suceso en cuestión"*.

Como señala el propio autor, la definición puede parecer evidente e inocua; pero no lo es en modo alguno el trazar y dibujar la línea divisoria entre lo que constituye un efecto interno o externo en el análisis económico.

La nota fundamental que, en la definición de Meade, ayuda a determinar si un hecho resulta ser interno o externo es el grado de participación de los sujetos, que reciben sus efectos económicos, en la toma de la decisión correspondiente. La nota específica de la distinción entre efectos internos y externos de un tipo de comportamiento social radica en la relación entre el nivel de participación en la toma de decisiones

de los sujetos y la participación en los costes y beneficios de tal decisión de los sujetos de una unidad social. La teorización económica convencional ha insistido especialmente en la relación entre el sujeto o sujetos que planean y toman una decisión de comportamiento económico y los costes y beneficios que sobre los mismos tiene esta decisión o comportamiento; y, suponiendo un medio ambiente físico e institucional armónico, han prescindido de que las decisiones tomadas unilateralmente por unos ciudadanos pueden trasladar costes y beneficios sobre quienes no han sido parte en la toma de decisión.

Se perfila por esta dimensión de la categoría de los efectos externos:

a) Una línea de tendencias democratizadoras dentro del análisis económico. Si los efectos y consecuencias sociales de las decisiones suelen afectar a muchos ciudadanos, parece deseable que las decisiones sean tomadas por todos los sujetos a quienes afecte y sólo por ellos. Especialmente, cuando no existe presumiblemente un mecanismo natural o institucional que transforme las decisiones unilateralmente tomadas en efectos benéficos para la totalidad de los afectados.

b) Una dimensión descentralizadora de la toma de decisiones, de los mecanismos de gestión de los recursos de cualquier organización o comunidad. En efecto, las decisiones sociales y sus consecuencias tienen una escala, un campo de acción determinado, física y económicamente. La organización de las unidades de decisión deberá establecerse de forma que coincidan en lo posible las personas que conviven en ese campo de acción y la unidad decisional.

c) Una diferenciación de programas de acción y de decisión, de acuerdo con el ámbito de aplicación y efectos de tales servicios sociales.

La nota específica de los efectos externos es, pues, la asimetría entre los individuos que toman la decisión y los individuos a quienes afectan sus resultados. La ausencia de efectos externos, por tanto, supondría la coincidencia exacta entre individuos que toman la decisión y los que resulten afectados por ella. En este sentido, todo proceso de modificación de las estructuras de toma de decisión que disminuya el número e importancia de los efectos externos de cualquier tipo de decisiones sociales supone e implica un acercamiento al ideal democrático.

Tres son los factores más relevantes a tener en cuenta en el proceso de acercamiento a este ideal:

1) La existencia de funciones objetivo conflictivas entre los distintos sujetos decisionales.

- 2) La estructuración adecuada de las respectivas restricciones.
- 3) La existencia y dimensión de los costes de transacción, en relación muy directa con el número de individuos implicados en la decisión.

El análisis de la dirección de estos factores aconseja distinguir entre: a) el proceso de generación de efectos externos, y b) el proceso de interiorización de los existentes.

Si se hace hincapié en el proceso de generación, los tres factores arriba indicados pueden apuntar hacia un proceso de toma de decisiones lo más descentralizado posible, hasta el caso extremo de la decisión individual, como insistieron los economistas liberales mediante el mecanismo de mercado.

Si, por el contrario, se insiste en el proceso de interiorización, el apunte normativo de los dos primeros factores es hacia unidades decisionales mayores, hacia la centralización decisional.

La existencia y dimensión de los costes de transacción, sin embargo, parecen reducir y limitar la tendencia.

Desde esta perspectiva, es lógico que la categoría de efectos externos aparezca como especialmente ilimitada, amplia y comprehensiva de todos los fenómenos sociales. Y así debe ser. Lo que no impide -más bien fuerza y estimula- que el analista económico intente perfilar y configurar el contenido categorial reduciéndolo a los aspectos que, en cada momento de la problemática social, aparezcan con mayor relevancia de interés y la importancia que en estos últimos años está despertando el análisis crítico o apologético de esta categoría. Y este es también el fondo de estimulación intelectual y organizativo que potencialmente encierra.

No estamos, en consecuencia, de acuerdo con la tendencia manifiesta en alguna literatura reciente a despreciar los intentos de perfilar adecuadamente la definición de los efectos externos. "*Podría decirse*, escribe D. K. Whitcomb (10), *que empleamos más tiempo en definirlos que en hacer algo respecto a ellos*". A mi modo de ver, habría que señalar dos matizaciones:

a) Definir una categoría general, con gran capacidad potencial explicativa del comportamiento social real, no es un puro punto de partida de los ejercicios académicos; sino una tesis resultante de una labor de análisis en todas sus dimensiones. Sentar una definición categorial está implicando una toma de postura -naturalmente analítica- respecto de todo el contenido de comportamiento que se le atribuye.

b) Definir una categoría de pensamiento y análisis es una tarea

claramente diferenciada en la división de trabajo social de cara a actuar sobre el comportamiento que la categoría supone y trata de captar. La primera corresponde al analista; la segunda, al político y a los ciudadanos como tales.

En todo caso, no estaría de más recordar la advertencia de K. E. Boulding (11):

“Las malas definiciones y el fracaso de la discriminación perceptiva son quizás la fuente más importante de mala política... La validez de cualquier conjunto de conceptos y de cualquier taxonomía se encuentra en su aplicabilidad... En este punto, debemos preguntarnos que tipos de problemas que no podrían ser resueltos fácilmente en términos convencionales tendrían mejor solución con su ayuda”.

Concepciones amplias y concepciones restringidas de los efectos externos

La lectura de la literatura disponible sobre efectos externos nos permite y fuerza a distinguir una amplia gama de concepciones: unas quizás demasiado amplias, otras tal vez excesivamente estrictas. La cuestión no tiene demasiada importancia, si sabemos y acertamos a situar cada una en su lugar adecuado y captar así su relativa capacidad explicativa. Quizás tenga razón Carl S. Shoup (12), cuando escribe que *“las definiciones amplias pretenden marcar las similitudes existentes y no percibidas entre determinados fenómenos; mientras que las definiciones estrictas intentan poner el énfasis en las diferencias”.*

Con el fin de reducir a una cierta unidad consistente esta diversidad de concepciones vamos a exponer sumariamente tres cuestiones:

A) Las notas comunes a cualquier concepto de efecto externo.

B) Los factores que consideramos relevantes a la hora de delimitar lo que constituye efectos interno y externos de una decisión o actividad económica.

C) Las notas diferenciales de los tres grandes tipos de efectos externos que hemos seleccionado para su tratamiento.

A) Notas comunes al concepto de efectos externos

Espigando en la literatura, prolija sobre el tema, podemos sistematizar las características que las consecuencias de una decisión o de un comportamiento económico habrán de reunir para que pueda

denominarse con propiedad efectos externos:

1) La existencia de interdependencias directas entre el comportamiento de los sujetos al margen del propio mecanismo de toma de decisiones. El comportamiento social es una compleja red de interdependencias. Cualquier sistema de organización y de toma de decisiones tiene en cuenta y contabiliza un tipo de interdependencias y prescinde de otras. A las interdependencias existentes, pero dejadas en sombra, por los sujetos decisionales en cada sistema las denominamos interdependencias directas, y constituyen la primera nota definitoria de cualquier tipo de efecto externo.

2) El carácter residual o inintencionado de estas consecuencias sobre el comportamiento de los demás sujetos por parte de quienes toman la decisión. Resaltando esta nota, Steven A. Y. Lin (13) considera que *"existen efectos externos, siempre que el valor de una función objetivo, por ejemplo el beneficio de una empresa o la felicidad de un individuo, depende de subproductos no intencionados o incidentales de alguna actividad de otros"*.

3) La relevancia socio-económica de tales interdependencias directas.

4) La ausencia, en el propio mecanismo de decisión, de medios para interiorizar estos efectos -positivos o negativos- de las acciones de unos sobre otros; es decir, de compensar a los perjudicados y penalizar a los beneficiados por el funcionamiento socialmente imperfecto o limitado del propio mecanismo de decisión.

B) Factores básicos a tener en cuenta en la tipificación de los efectos externos

- 1) El mecanismo o institución social a través del cual se toma la decisión o se realiza la actividad, con unas determinadas y específicas reglas de juego.
- 2) El sujeto, unidad u organización social que realiza la actividad o toma la decisión, así como el sujeto, unidad u organizaciones sociales potenciales receptores de sus consecuencias.
- 3) El conjunto de consecuencias sociales que la actividad o la decisión tiene o puede tener sobre los distintos sujetos, decisiones o actividades de la comunidad.

El análisis de estos tres factores puede permitir además tipificar los distintos efectos externos, así como señalar algunas pautas para detectar su importancia relativa.

LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES U "ORGANIZADORES SOCIALES"

Me ha parecido sugerente seguir aquí la interpretación que de estos mecanismos da K. E. Boulding, este viejo, pero refrescante profesor de Economía , (14)

"... la dinámica social se diferencia de la biológica por la existencia de lo que puede llamarse "organizadores sociales", que implican tipos de relaciones entre seres humanos individuales que crean organizaciones... Las organizaciones se crean mediante actividades que pueden describirse como organizadores sociales. No existe, en la dinámica biológica, un equivalente. Lo más próximo serían las enzimas, mensajeros químicos que organizan el crecimiento de las distintas partes del cuerpo... Los organizadores sociales son relaciones entre dos o más individuos que crea organizaciones y una gran red de jerarquías, dependencia y mutualidad".

Boulding considera que los principales organizadores sociales son: las relaciones de intercambio, las relaciones de amenaza y las relaciones integrativas. Cada uno de ellos crea una complicada red interdependencias que pueden denominarse respectivamente; sistema de intercambio, sistema político y sistema integrativo. Uno se siente tentado a denominarlo política, economía y integración.

Lo que nos interesa destacar en este contexto es que:

1) Las posibles organizaciones de asignación y distribución de los recursos económicos no pueden reducirse al mercado; que esta toma de posición es una considerable simplificación de la realidad cada vez menos justificada.

2) Los efectos externos e internos se dan en todas las organizaciones sociales existentes;

3) existe a su vez una marcada interdependencia entre las distintas organizaciones sociales existentes en una comunidad, en un espacio y en un tiempo.

Atendiendo al mecanismo de toma de decisiones, podemos diferenciar tantos tipos de efectos externos como mecanismos de decisión distingamos.

A este respecto, resulta ilustrativo y estimulante el apunte hecho por

Meade (15). Partiendo de la concepción amplia, como asimetría o falta de correspondencia entre quienes toman las decisiones y quienes reciben los beneficios o los costes sin ser parte consentidoras en ellas, podemos tratar de encontrar efectos externos en:

- (1) el sistema de esclavitud
- (2) la familia
- (3) la organización interna de la empresa
- (4) en el mercado
- (5) en el mecanismo presupuestario
- (6) en el mecanismo político

Nosotros nos vamos a limitar a tres:

- 1) El mercado
- 2) El mecanismo político en general
- 3) El mecanismo presupuestario, en particular

Disponemos así de otros tantos tipos generales de efectos externos:

(1) Efectos externos de mercado, cuyo mecanismo de decisión son los precios explícitos del mercado; y el comportamiento específico, el cambio. Este tipo de efectos externos ha constituido el campo problemático habitual de la literatura sobre efectos externos.

(2) Efectos externos políticos, cuyo mecanismo de decisión es el sistema político en general y el comportamiento específico, la votación, la coacción y el don. La aplicación de esta categoría al análisis del mecanismo político es relativamente reciente y menos intensa. (15, bis)

(3) Efectos externos presupuestarios, cuyo mecanismo de decisión es el proceso de elaboración presupuestaria; y pretende clarificar la confusa utilización de la categoría de efectos externos en la conceptualización de los bienes públicos, así como la extensión de la categoría a los distintos niveles de toma de decisiones presupuestarias dentro del Estado (efectos externos presupuestarios interjurisdiccionales).

Cada uno de estos mecanismos sociales de gestión de los recursos económicos en una sociedad políticamente organizada se configura a partir de unas determinadas reglas de juego y unas específicas funciones que se les asignan o se espera de ellos.

Concretándonos a la organización política de las llamadas "Economías Mixtas", resumiremos las reglas de juego y las funciones.

Las reglas de juego del mercado.- Por supuesto, que el mercado resulta ser un producto histórico y político extremadamente complicado. La Ciencia Económica no ha sido todavía capaz de desvelar su entramado institucional. Sin embargo, podemos señalar algunos rasgos que lo definen:

- a) La propiedad privada predominante de los activos que son objeto

- de cambio;
- b) Voluntariedad individual de las decisiones;
- c) Distribución individual del poder de negociación;
- d) Reducido número de los sujetos que intervienen en cada transacción o decisión;
- e) Predominio en las transacciones de bienes físicos frente a servicios.

Es conveniente, en consecuencia, señalar aquí de pasada la diferenciación entre cambio o intercambio y mercado. El cambio en general es un comportamiento natural y abstracto; el mercado, un mercado en una época, contexto social o grado de desarrollo económico y político es el cambio más unas determinadas instituciones que lo configuran y determinan, al especificar los niveles de sus reglas de juego.

Las reglas de juego del mecanismo político .- Tampoco la Ciencia Política ha sido afortunada hasta el momento para desentrañar la complejidad del comportamiento político. No obstante, y en comparación con el mercado, vamos a enumerar algunas notas que lo definen:

- a) Cada ciudadano tiene un voto; en teoría, existe una igualdad de poder.
- b) Las decisiones son colectivas.
- c) La exigencia normal de representación en la toma de decisiones.
- d) Predominio de los servicios en el objetivo de sus decisiones.

Por otra parte, estas instituciones sociales de asignación de recursos cumplen una triple función:

- 1) De exclusión del uso o disposición de los recursos en cuestión a quienes no cumplen una serie de requisitos establecidos.
- 2) De apropiación y distribución de las ventajas a inconvenientes de la utilización o disposición de tales recursos.
- 3) Como consecuencia, de información y de valoración de los bienes y recursos.

El mercado, como institución social, tiene sus propias y específicas condiciones de exclusión, de apropiación, de información y valoración. Las tiene el mecanismo presupuestario de toma de decisiones colectivas. Y las tiene el mecanismo de decisión política.

El problema de la existencia, extensión y relevancia de los efectos externos surge por y radica en que ninguna de las citadas instituciones de gestión de los recursos económicos agota y cumple integralmente las funciones de exclusión, de apropiación, de información y valoración especialmente desde una perspectiva comunitaria. Todas realizan

determinadas exclusiones, apropiaciones e informaciones, pero igualmente todos dejan o pueden dejar libres de exclusión, de apropiación y de información determinados efectos o consecuencias sociales de sus reglas o condiciones de decisión, que se denominan efectos externos de cada una.

En los mecanismos institucionales de gestión de los recursos económicos, tenemos un primer punto de partida para aplicar las concepciones amplias y restringidas de los efectos externos.

Para una corriente de estudiosos del tema sólo sería aplicable la noción de efectos externos al mecanismo de mercado. La utilización de esta categoría en la toma de decisiones de cualquier otro mecanismo social no sería más que una simple extensión analógica de lo que ocurre en el mercado.

En este contexto se sitúa la distinción que hace J. E. Meade entre concepción amplia y restringida.

J. E. Meade (14) distingue explícitamente entre un concepto amplio y un concepto estricto de efectos externos. El concepto amplio vendría dado por la siguiente definición:

“Una economía externa (o deseconomía) es un hecho que confiere un apreciable beneficio (o inflige un apreciable daño) a alguna o algunas personas que no se constituyen en partes en la toma de decisión o decisiones que dan lugar directa o indirectamente al hecho en cuestión”.

Esta noción amplia abarcaría las seis series de condiciones que para Meade pueden dar lugar a los efectos externos, de renta real:

- (a) Condiciones de variable compartida.
- (b) Condiciones de mala o defectuosa definición de los derechos de propiedad.
- (c) Condiciones de coste de organización del mercado.
- (d) Condiciones fiscales.
- (e) Condiciones monopolísticas.
- (f) Condiciones de modelación de las preferencias.

El concepto restringido, sin embargo, hace referencia únicamente a la primera serie de condiciones, es decir, a las referentes a la coparticipación de una variable.

Es de notar, al mismo tiempo, que para Meade, los dos conceptos (amplio y estricto) de efectos externos son más bien vagos y elusivos. *“De alguna manera resulta paradójico que de hecho no resulte obvio que todos los fenómenos implicados en el concepto estricto no están necesariamente incluidos en la definición amplia”.*

Dando un paso más, podemos distinguir dentro de las transacciones

de mercado, de variable compartida, una concepción amplia y otra restringida de los efectos externos.

Es Pigou quien inicia el tratamiento de los efectos externos de mercado, en condiciones de competencia perfecta descubriendo, aun en esta situación teóricamente ideal, divergencias entre las magnitudes económicas privadas y sociales. Esta línea de razonamiento da lugar a una noción restringida de los efectos externos de mercado: referidos únicamente a mercados perfectos, pero que da lugar a consecuencias sociales para las que el mercado es inexistente. En este sentido, especialmente explícito el artículo de W. P. Heller y D. A. Starrett (16).

“Uno puede concebir los efectos externos como sinónimos de inexistencia de mercados. Definimos un efecto externo como una situación en que la economía privada carece de incentivos suficientes para crear un mercado potencial de algún bien y la no existencia de este mercado da lugar a pérdidas de eficiencia paretiana...”

... Expondremos que situaciones usualmente identificadas con los efectos externos tiene explicación más fundamental en términos de:

- (1) Dificultades en la definición de los derechos de propiedad privada.*
- (2) Comportamiento no competitivo,*
- (3) ausencia de información económica relevante, o*
- (4) existencia de no convexidades en la serie de transacciones.”*

Sin embargo, Meade (17), aún admitiendo que tal punto de partida puede tener una buena dosis de capacidad explicativa y corrección teórica, se muestra desconfiado y cauteloso.

“Tengo una fuerte sospecha de que, debido a que estamos fuertemente encariñados por el análisis que parte del supuesto de competencia perfecta, siempre que pensamos en los efectos externos nos estamos refiriendo a cosas tales como el ruido o la contaminación que son efectos reales que caen totalmente fuera de un mercado perfecto. Pero sugiere que hemos de ser cuidadosos a la hora de decidir el tratamiento de los efectos externos e internos en los casos en que la cuestión no es tanto de mercado perfecto por una parte y ausencia de mercado por otra, sino más bien la existencia de mercados imperfectos y monopolísticos así como de las operaciones del gobierno”.

Una buena parte del telón de fondo se esconde en la polémica referida a los llamados efectos externos pecuniarios; así como a los efectos externos de mercado con vocación de bienes públicos -que Meade denominará con anterioridad (18) de “creación de atmósfera”-.

Por lo que se refiere a la distinción entre efectos externos de

mercado pecuniarios y tecnológicos (de renta real) -y que trataremos más extensamente en el capítulo siguiente-, la discusión se centra en si los efectos externos se restringen a las modificaciones sobre las variables reales de los sujetos (concepción estricta) o también abarcan determinadas influencias residuales sobre las variables monetarias (concepción amplia).

En lo que afecta a los efectos externos de mercado con tendencia a constituir bienes o males públicos, nos hacemos eco de la diferenciación de Carl S. Shoup (12).

En el contexto en que se desenvuelve Shoup, los efectos externos en sentido estricto se refieren a *“los bienes de consumo en grupo que son productos conjuntos con bienes gestionados mediante la técnica de mercado. Este tipo de bienes de consumo en grupo pueden ser también siempre bienes de consumo colectivo”*.

En sentido amplio, los efectos externos pueden referirse a *“bienes de consumo en grupo que son productos conjuntos con otros bienes de consumo en grupo. Si un policía adicional no sólo reduce el crimen, sino que también incrementa la protección de incendios a través de la reducción de crimen, ninguno de estos servicios son efectos externos uno de otro en sentido estricto; simplemente son bienes de consumo en grupo producidos conjuntamente”*. Sin embargo, sí lo serían en sentido amplio.

En este sentido, y aplicando el argumento, para Shoup los efectos externos interjurisdiccionales o espaciales no son efectos externos en sentido estricto. *“La dispersión (spillover) de un servicio o diservicio geográficamente es un efecto externo en el sentido amplio en que comúnmente se utiliza esta noción”*, pero no lo es en sentido estricto, ya que *“únicamente implica que el servicio o diservicio que se suministra a un área geográfica únicamente una parte de él recae dentro de las fronteras del grupo político, es decir, dentro de las fronteras de la unidad de gobierno que decide y suministra el servicio”*.

LOS SUJETOS IMPLICADOS

El segundo elemento fundamental, a tener en cuenta, en la determinación amplia o restringida de los efectos externos o internos de una decisión o actividad se refiere a los sujetos implicados.

Todo efecto externo implica la existencia de una dualidad de partes: (a) la parte que los genera, conjunta y residualmente, al realizar una actividad planeada y querida; y (b) la parte que recibe las consecuencias sin haber intervenido directamente en la toma de decisión o actividad

generadora.

Pero esta dualidad de partes implicadas puede tener varias dimensiones: (1) el número de sujetos que componen tanto la parte generadora como la receptora; (2) la actividad económica que deciden realizar, sea de producción, de consumo; económica o política; (3) los sujetos que deciden pueden pertenecer a la misma o a distinta generación que los sujetos receptores; (4) pueden pertenecer a la misma o distinta comunidad política.

La tendencia del desarrollo conceptual de los efectos externos ha sido también aquí en el sentido de ampliación. En efecto, se inicia con planteamientos de pequeño número de sujetos afectados tanto en la generación como la recepción; predominantemente con referencia a actividades productivas (la relación que constituye el núcleo del análisis es la empresa-industria); no se tiene en cuenta, salvo excepciones honrosas, las relaciones intergeneracionales en la toma de decisiones; y, por supuesto, el marco de referencia no pasa ni explicita la comunidad política. En estos momentos, sin embargo, los estudiosos del problema están especialmente interesados en la extensión del concepto a terrenos de mayor interés político y redistributivo. Y así se está insistiendo en los supuestos de gran número de sujetos afectados tanto en la generación como en la recepción (de aquí la creciente necesidad de clasificar la relación entre la noción de efectos externos y la de bienes públicos); se considera al mismo nivel de interés las actividades de producción y las de consumo como generadoras y receptoras de efectos externos; se hacen análisis explícitos de las distintas comunidades políticas e incluso la noción de efectos externos está constituyendo una pieza fundamental en la determinación de la dimensión óptima de las distintas comunidades políticas, es decir, de la problemática descentralizadora; y estamos por último, asistiendo al comienzo de análisis serios de la relación intergeneracional.

En este último aspecto, me gustaría dejar constancia de dos citas, a mi modo de ver, expresivas.

Por lo que afecta a los efectos externos de producción, Graff (19) escribe:

“En qué medida existen en el mundo real es asunto empírico de primera importancia. La única observancia que vale la pena hacer en un plano teórico es que, aparte ejemplos clásicos como la molestia del humo, los efectos más notorios parecen ser, según todas las probabilidades, los que actúan en el curso del tiempo. La destreza de la mano de obra es el ejemplo típico: la deficiencia de un hombre en su tarea actual (y, por lo

tanto, la función de producción de la empresa empleadora) depende de la forma como se lo empleó en el pasado y, por ende, también de las políticas de insumos y productos, de las empresas en que trabajó” (pág. 19).

En cuanto a los efectos externos de consumo, escribe:

“Los ejemplos extraídos de Pigou y de Veblen, por mucho que nos impresionen, resultarán probablemente insignificantes si se comparan con el enorme proceso social de la formación del gusto, con ese misterioso complejo de efectos que operan a través del tiempo. La historia de una persona influye sobre sus elecciones por lo menos tanto como las pautas de consumo que se han ido desarrollando en el seno de la sociedad en que vive. La importancia de estas últimas es harto notoria, sin embargo, para que pueda ignorársela. Si no alcanzaran los testimonios obtenidos por la propia observación, bastaría acudir a la rica variedad de ejemplos recogidos por los antropólogos sociales, particularmente por los que estudiaran el impacto de la civilización occidental sobre las formas de vida primitivas. No hay más remedio que reconocer, con ineludible certeza, en qué tremenda medida las fuerzas sociales plasman los gustos, y en especial, los de la juventud’.

Y, más recientemente, Meade (20), insiste en la idea en su intento de definir adecuadamente los efectos externos:

“Los individuos de esta generación hemos heredado un gran stock de capital y otras formas intangibles de riqueza (tales como los conocimientos técnicos) que se han ido acumulando como resultado de los esfuerzos y sacrificios de nuestros antepasados. Sin lugar a dudas, ello nos confiere un apreciable beneficio a través de decisiones en que, puesto que no habíamos nacido, no constituíamos partes completamente consentidoras. Evidentemente nuestros antepasados tomaron decisiones que han dado lugar a efectos externos que nosotros disfrutamos’.

CONSECUENCIAS SOCIALES

Por último, nos referimos al tercero de los factores que utilizamos para situar las concepciones restringidas y amplias de los efectos externos: las consecuencias de la decisión o actividad.

Partiendo de la interdependencia integral de las relaciones sociales, parece claro que cualquier actividad implica o puede implicar una modificación de n variables que constituyen el ecosistema en que el hombre actúa. Esto es aplicable tanto a las consecuencias planeadas como a las residuales de la actividad económica. No obstante, la teorización de

los efectos externos nos permite tipificar algunos grupos de variables de cara a matizar el concepto y sus implicaciones.

Las consecuencias sociales residuales de una decisión o actividad pueden ser:

- (a) Estrictamente sicológicas, v. gr. emulación, envidia, frustración, competitividad, etc;
- (b) pecuniarias, en el sentido de modificar básica y directamente la disponibilidad dineraria entre los sujetos afectados;
- (c) físicas o reales, en cuanto pueden alterar la calidad productiva o de consumo de los activos económicos;
- (d) biológicas, en el sentido de que pueden condicionar el funcionamiento del proceso biológico general, humano y ecológico, produciendo mutaciones celulares, cambios de especies, etc.;
- (e) estrictamente políticas, dando lugar a variaciones en los niveles de libertad, de eficacia colectiva, de costes políticos en términos generales.

A lo largo de estas páginas, se intenta situar en su lugar a estos diferentes tipos de consecuencias inintencionadas de la actividad económica. En este momento, sin embargo, nos importa señalar dos ideas:

(1) Esta diversidad de interdependencias existentes da pie para concepciones más o menos amplias del contenido de la categoría de los efectos externos; de acuerdo con las incluidas y las excluidas;

(2) El progreso del análisis de esta parcela del conocimiento económico está también ampliando el campo de referencia.

Los primeros estudios de los efectos externos se preocupan básicamente de las variables pecuniarias (Marshall) y sicológicas (Veblen). En nuestras días, por el contrario, existe un cierto recato en la incorporación explícita al análisis económico de los sicológicos; y se tiende a descartar las pecuniarias, llamándolas falsos efectos externos. El campo problemático más trabajado es el constituido por las consecuencias físicas o reales, y la ampliación se ve venir por las biológicas y las políticas.

C) Notas específicas de cada tipo de efectos externos

Cada tipo de efectos externos tiene sus propias y diferenciales características; y que, en términos muy generales, señalamos a continuación.

Efecto externo, como producto conjunto de las actividades de los

sujetos económicos en el mercado

Estas actividades dan lugar a dos tipos de interdependencias entre los sujetos: a) Las indirectas, a través de los precios, que son pretendidas y planeadas por los sujetos que deciden. b) Las directas, que no se expresan en los precios y son residuales en los planes del sujeto activo. Ambas interdependencias son efectos conjuntos, relativamente necesarios, de la actividad económica de los sujetos. Existe, además, una cierta fijeza en las proporciones entre los dos productos o efectos.

El sistema de precios, en la medida en que es aplicable: a) Excluye al potencial usuario del bien que no está dispuesto o no puede pagar el precio. b) Transmite información al poseedor o titular del activo respecto a las preferencias y posibilidades de los potenciales demandantes. c) Permite el ajuste entre la demanda y la oferta, cuando existe desequilibrio entre ambas.

Los efectos externos de mercado, en términos generales, son los efectos que las acciones y decisiones de los sujetos que intervienen en una transacción de mercado tienen sobre los demás sujetos, y que escapan al mecanismo funcional de los precios de mercado.

La existencia de efectos externos de mercado puede, pues, implicar una o las dos de las siguientes consecuencias: 1) Existen funciones asignativas relevantes que el sistema de precios de mercado no puede cumplir, 2) Las funciones atribuidas al sistema de precios, completas o restringidas, no se cumplen adecuadamente.

Por lo que se refiere a este último extremo podemos concluir que: a) Existen desajustes entre demanda y oferta que el sistema de precios ni expresa ni capta; b) El sistema de precios transmite solo información parcial respecto de las preferencias y, especialmente, de las posibilidades de los potenciales usuarios de los bienes; c) Ciertamente el sistema de precios de mercado excluye a quienes no pagan el precio; pero su sistema de exclusión no es socialmente adecuado: (a) Existen zonas del comportamiento de mercado en que no se realiza esa exclusión; (b) La exclusión la realiza de acuerdo con las posibilidades económicas, no precisamente por las preferencias o las necesidades.

Las decisiones de cualquier sujeto, individual o colectivo, privado o público, dan lugar a una pluralidad de efectos o consecuencias. Estos pueden descomponerse en dos tipos:

- 1) Los efectos o consecuencias planeadas y queridas que forman parte de la función objetivo del sujeto que toma la decisión.
- 2) Los efectos o consecuencias residuales e inintencionadas que

suelen denominarse efectos externos.

La proporción entre los efectos 1) y 2) puede ser variable, es decir, los efectos externos pueden representar una porción relativamente grande o pequeña de los efectos totales de la decisión o actividad.

Es posible igualmente relacionar la naturaleza, igual o distinta, de ambos tipos de efectos:

- a) Positivos o negativos: la actividad pretendida suele ser siempre positiva; pero la residual puede ser tanto de uno como de otro signo.
- b) Puede ser el mismo bien o servicio o distinto: producción, consumo, etc.
- c) Tanto la actividad principal como la residual puede ser privada, colectiva o pública.

Por último, puede afectar tanto la actividad principal como la residual a mayor o menor número de sujetos.

Notas específicas de los efectos externos presupuestarios

En este contexto de toma de decisiones, todas las interdependencias entre los sujetos implicados se realizan al margen de los precios, el comportamiento relevante no es el intercambio compensado, sino la coacción y el don; es decir, las transferencias unidireccionales, determinadas o influidas en un sistema democrático mediante la votación individual.

Fundamentalmente, son: a) provisión de bienes y servicios públicos; (b) transferencias monetarias del sector público a los ciudadanos (gastos públicos de transferencias).

Tanto unas como otras decisiones tienen unos destinatarios planeados y buscados y pueden tener otros beneficiarios o perjudicados que no han sido tenidos en cuenta en la toma de decisión colectiva presupuestaria. Así, las subvenciones o transferencias a las cooperativas del campo tienen unos destinatarios fijos y planeados, pero otros sujetos, por ejemplo, el sector de la maquinaria agrícola, pueden ser beneficiados o perjudicados residualmente por esta transferencia. Un incremento del tipo impositivo en el Impuesto sobre Sociedades o una desaparición de la deducción por inversiones tiene unos sujetos planeados y buscados en la decisión, pero residualmente puede beneficiar o perjudicar a los trabajadores de las industrias cuyos costes tributarios han crecido, en la forma de disminución del salario monetario, del salario real o la

disponibilidad de empleo.

A la serie de interdependencias entre sujetos afectados residualmente por la toma de decisión presupuestaria, la consideramos como efectos externos presupuestarios; a las interdependencias planeadas y buscadas, efectos internos presupuestarios.

Son interdependencias directas, porque se realizan por vía distinta del mismo mecanismo de toma de decisiones.

Es, pues, conveniente diferenciar dos series de interdependencias que resultan de cualquier decisión presupuestaria:

- a) Las interdependencias directas se refieren a la relación planeada y directa entre la provisión del bien o servicio y el sujeto o sujetos inmediatamente receptores; y sobre el que puede establecerse, en determinados casos, en relación de financiación. Igualmente ocurre por el lado de los ingresos públicos. La decisión presupuestaria de establecer un tipo de ingresos (impuesto, tasa, deuda o inflación) tiene unos destinatarios directos y unos efectos sociales determinados; pero la decisión misma desencadena una amplia serie de interdependencias que son indirectas a la decisión y con toda probabilidad residuales, relevantes y no compensadas.
- b) Las interdependencias indirectas, comprenden toda la serie de efectos que la provisión pública tiene o puede tener sobre los demás sujetos que no son destinatarios planeados de tal provisión.

Hay, por otra parte, dos modalidades de interdependencias generadas a partir de las decisiones presupuestarias: (a) Las que tienen lugar entre los individuos que componen la unidad política capaz y legitimada para tomar la decisión presupuestaria a consecuencia de una toma de decisión, y que llamaremos efectos externos presupuestarios individuales; y (b) Las que tienen lugar entre individuos componentes de otra comunidad y la decisión presupuestaria tomada por una comunidad dada, que denominamos efectos externos presupuestarios intercomunitarios o interjurisdiccionales.

Tanto en las interdependencias presupuestarias interindividuales como en las intercomunitarias, cabe establecer una ratio entre las interdependencias directas y las indirectas, es decir entre los efectos externos y los internos. Esta relación resulta especialmente significativa para muchos propósitos analíticos y decisiones políticas presupuestarias.

La proporcionalidad entre las interdependencias directas e indirectas en el caso de provisión pública es considerablemente variable, según sean

las características del bien a servicio -en la visión convencional de los bienes públicos-, o quizás, con más exactitud de acuerdo con la técnica de provisión. Esta distinta proporcionalidad motivará y estimulará los esfuerzos por tipificar y diferenciar los bienes públicos puros de los distintos casos mixtos, hasta el caso extremo de los bienes privados puros en que la proporcionalidad es nula. En los bienes públicos puros, la proporcionalidad es perfecta, y todos los sujetos son destinatarios y partícipes por igual del bien o servicio público.

Los beneficios potenciales son idénticos y la financiación puede ser racionalmente general. En los casos mixtos, sin embargo, surge la simetría entre los efectos directos e indirectos, entre los beneficios potenciales de los distintos sujetos; y la financiación general puede no ser una exigencia racional.

Esta divergencia entre interdependencias directas e indirectas puede ser debida a una pluralidad de factores que no siempre responden a características específicas del bien o servicio. Destacamos las siguientes:

- a) La dimensión espacial de los beneficios proporcionados por el bien o servicio suministrado presupuestariamente.
- b) Su capacidad limitada.
- c) El nivel y composición de los activos privados de los distintos sujetos.
- d) La estructura preferencial de los ciudadanos.

Estas componentes consustanciales a la provisión de bienes y servicios públicos constituyen la base de las posibles relaciones asimétricas entre la unidad decisional de oferta pública y los sujetos a los que afectan sus consecuencias. M. Olson (21) tipifica estas relaciones en cuatro grupos:

- a) Algunos (en casos raros casi todos) beneficiarios del bien colectivo viven fuera de las fronteras de la jurisdicción proveedora.
- b) Todos los beneficiarios viven dentro de las fronteras de la jurisdicción, pero constituyen sólo una parte de los que viven dentro de ellas.
- c) Algunos de los beneficiarios viven dentro y son una pequeña porción de los que viven dentro, y otros beneficiarios viven fuera.
- d) El destino de los beneficios del bien colectivo coincide exactamente con las fronteras de la jurisdicción.

Tres son, pues, las direcciones sobre las que pueden enfocarse el análisis de los efectos externos presupuestarios:

- 1) El carácter discriminatorio de los beneficios de las decisiones presupuestarias entre los grupos que componen una unidad política.
- 2) La limitación de la capacidad de las unidades de bienes públicos.
- 3) Las relaciones entre las distintas unidades de decisión presupuestaria a nivel local, estatal o interestatal.

A nuestro modo de ver, estos serían los contenidos propios que definirían la nota de efectos externos que suele citarse como determinante del concepto de bienes públicos. De ello nos ocuparemos detenidamente en otro lugar.

Notas específicas de los efectos externos políticos

También aquí la actividad de los sujetos queda fuera del mecanismo de los precios; pero igualmente cabe percibir un doble tipo de interdependencia:

- a) Las interdependencias directas entre la decisión colectiva y los sujetos pertenecientes al grupo que han votado a favor.
- b) Las interdependencias indirectas entre la decisión colectiva y los individuos que o no han votado o se han opuesto.

Este tipo de efectos externos es el que básicamente analizan Buchanan y Buchanan-Tullock denominándolo efectos externos políticos.