

La satisfacción pública de las necesidades tutelares: Un caso de provisión o regulación públicas¹

MIGUEL OLMEDA DÍAZ²

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I.- CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DE LAS NECESIDADES TUTELARES

- 1.- Características comunes a las necesidades sociales y a las tutelares.
- 2.- Características propias de las necesidades tutelares.
- 3.- Comportamientos considerados necesidades tutelares

II.- EXPLICACIÓN DE LA DIVERGENCIA ENTRE LA UTILIZACIÓN DE HECHO Y LA UTILIZACIÓN DESEABLE DE DETERMINADOS BIENES O SERVICIOS.

- 1.- Soberanía del consumidor vs. satisfacción pública de las necesidades tutelares.
- 2.- Los efectos externos.
- 3.- Ausencia, imperfección o falsificación de la información.
- 4.- Aprendizaje y elección retrospectiva.
- 5.- Ambigüedad del esquema preferencial de los individuos.
- 6.- Utilización efectiva vs utilización deseable: la distribución de la renta y de la riqueza

III.- ELECCIÓN DE LA TÉCNICA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES TUTELARES.

- 1.- Ampliación del contenido de la soberanía del consumidor y del ciudadano.
- 2.- Técnicas adecuadas de actuación pública
- 3.- Reducir los niveles y formas de desigualdad.

CONCLUSIÓN

¹ Ponencia presentada al *III Encuentro de Economía Pública*, Departamento de Teoría Económica y Economía Política de la Universidad de Sevilla, Sevilla 9 y 10 de febrero de 1995.

² Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.

" ... ni uno ni varios individuos están autorizados para decir a otra criatura humana de edad madura que no haga de su propia vida lo que más le convenga en vista de su propio beneficio".

Mill, J. S., Sobre la libertad, p. 155

En las páginas que siguen, me gustaría esbozar mi idea, cada vez más apoyada por los análisis económicos que del tema van apareciendo, de que la investigación y formalización de los problemas implicados y sugeridos por la satisfacción pública de las necesidades tutelares constituyen ya y constituirán más en los próximos años un reto decisivo a nuestro análisis convencional de las decisiones públicas.

En nuestros días, los estudiosos de la Economía Pública hacen encomiables esfuerzos para incorporar y perfeccionar conceptos y categorías que les permitan captar, aislar y explicar el complejo fenómeno de la decisión colectiva en general y la decisión presupuestaria pública en particular. La década de los 50 podría considerarse en este aspecto como la sementera; y en tres categorías básicas: los efectos externos, los bienes públicos y las necesidades tutelares.

En 1954 y 1955, Samuelson, P. A. (1), rescata de un cierto silencio histórico la teoría de los bienes públicos; en los mismos años, surge con vigor el análisis de los efectos externos, especialmente en la forma de efectos externos de mercado; Musgrave, R. A. (2), por otra parte, en 1956 y 1959 propone la problemática de las necesidades preferentes y condenables.

Realmente se trata de tres aproximaciones a un mayor realismo de la modelización económica. Los individuos eligen voluntariamente dentro de los límites de su poder adquisitivo, entre los bienes y servicios disponibles, que tienen las características institucionales de bienes y servicios privados. Este tipo de comportamiento ha sido el campo problemático convencional del Análisis Económico. Pero los mismos individuos eligen, voluntariamente también, en el mecanismo de decisión colectiva, entre los bienes y servicios que tienen las características institucionales de bienes o servicios públicos. Y hay otro comportamiento relativamente inquietante: Los individuos o determinados grupos de individuos están obligados y coaccionados a utilizar o a dejar de utilizar determinados bienes o servicios que se denominan tutelares.

Si se ha visto con frecuencia como una simplificación fuerte el supuesto de que todos los bienes y servicios se eligen y suministran a

través del mercado y mediante decisión individual voluntaria, porque se dan también los bienes públicos elegidos y suministrados a través del mecanismo colectivo; resulta igualmente una simplificación fuerte seguir considerando que todos los bienes y servicios se eligen y suministran a partir de la elección voluntaria, privada o colectiva, de los usuarios. Para levantar esta última se incorporan los bienes tutelares (preferentes y condenables).

Relativo abandono analítico de los bienes y necesidades tutelares

En esta cuarentena de años transcurridos, la literatura económica se ha ocupado intensamente de los bienes y servicios privados y de los bienes y servicios públicos; pero los problemas -reales o presuntos- implicados en el concepto de bienes tutelares han quedado relativamente relegados. Como explicación de este hecho, pueden aducirse varias razones:

1) Musgrave (3) justifica su mayor dedicación a las necesidades sociales, porque, en su opinión, *“la situación de necesidades preferentes no se presenta tan a menudo como a veces se supone; cuando se examina el caso de cerca, se comprueba que se trata frecuentemente de necesidades sociales”*;

2) el mismo Musgrave añade otra razón: *“ Una teoría completa de la Economía Pública exige una explicación múltiple; el problema de la rama de servicios, planteado por las necesidades sociales, se presta más al análisis económico que el planteado por las necesidades preferentes o el planteado por la rama de distribución; por consiguiente, es natural que el economista se centre sobre este aspecto”*;

3) en clara relación con ésta, señala Pulsipher, A. G. (4) que *“la mayoría de los economistas se muestran reacios a abandonar la premisa de las sacrosantas preferencias individuales... ésta posición es quizás el resultado de un explicable apego a uno de los más seguros y extendidos pilares del credo utilitarista: como regla, el individuo conoce mejor que nadie lo que es mejor para él”*;

4) Head, J. G. (5) añade una cuarta explicación: “podría pensarse que este abandono simplemente refleja la sencillez relativa o carencia de importancia del concepto de necesidades preferentes o la falta de un tratamiento completo por parte de Musgrave.

La satisfacción pública de las necesidades tutelares, un

comportamiento normal

La lectura de la literatura relativa a las necesidades tutelares nos indica otro fenómeno: la consideración de estos comportamientos públicos como menos frecuentes, constituyendo algo así como desviaciones o excepciones al comportamiento normal que sería la satisfacción pública de las necesidades sociales y la satisfacción mediante el mercado de las necesidades privadas.

"Los economistas, escribe C. Walsh (6), cuando piensan en el posible papel de las políticas tutelares, tratan de identificar residuos no explicados: lo que queda después de haber agotado la capacidad de la explicación convencional (individualista) de los fallos del mercado para racionalizar lo que observamos". O como indica T. Besley (7), *"los argumentos de las necesidades tutelares se ocupan de una patología de la elección individual, i.e. se basan en razones por las que las elecciones de los consumidores son defectuosas".*

A mi modo de ver, sin embargo, la satisfacción pública de las necesidades tutelares no es en modo alguno excepcional, sino que tiene su propio sitio en la práctica diaria de la actuación económica del Estado. Se ha escrito (8) que *"existen buenas razones para suponer que los bienes de mérito y los bienes de demérito plantean problemas mucho más difíciles para el mecanismo político que los creados por los bienes públicos".* *"... hay buenas razones para suponer que las características de irracionalidad e incertidumbre de las necesidades proferentes plantean problemas más difíciles al mecanismo político que los asociados con la pura no apropiabilidad."* (9)

Esto puede explicar que el teórico se sienta más a gusto en un mundo de necesidades sociales que en el que introducen explícitamente las necesidades tutelares, como se ha sentido y se sigue sintiendo más cómodo en un contexto de bienes públicos puros que en el más realista de bienes públicos intermedios. Pero el interés del problema va más allá. Las necesidades tutelares plantean problemas más difíciles, desde luego; pero ¿al mecanismo político o al teórico del mecanismo político?. Se puede pensar que el mecanismo político ha tenido y tiene una fuerte tendencia a la satisfacción de necesidades tutelares; mayor desde luego que a la satisfacción de necesidades sociales: Al fin y al cabo, los ciudadanos, individual y colectivamente, tienden a ordenar las vidas ajenas por egoísmo, altruismo a paternalismo.

En todo caso, mi personal impresión es que el proceso de satisfacción de necesidades tutelares, como la provisión de bienes públicos intermedios -en sus dimensiones de bienes y males-, constituyen el nudo

gordiano de una teoría integrada y positiva del gasto público. Como muestra, cada vez es más frecuente encontrar en la bibliografía especializada que tanto el servicio sanitario como el servicio escolar -que constituyen los dos renglones mayores en volumen y ritmo de crecimiento del gasto público- se consideran más que como bienes públicos como bienes y necesidades tutelares.

Se puede decir con Bernard, J. (10) que *"hasta ahora no tenemos una teoría económica de las necesidades tutelares"*. Puede pensarse que esta ausencia es debida a un inadecuado tratamiento del problema concreto de las necesidades tutelares. En esta, como en tantas otras cuestiones, puede resultar imposible la especialización temática. Mas en concreto, el subdesarrollo de una teoría aceptable de las necesidades tutelares es una pura manifestación de la ausencia de una teoría económica integrada de las necesidades sociales; de una teorización parcial y sesgada por un específico campo problemático, es decir, del comportamiento del sector público. Durante muchos años, se han analizado con profusión los fallos y deficiencias del mercado como presupuesto institucional del papel y de las funciones económicas del sector público. Y si sabemos todavía bastante poco acerca de ello, puede ser porque no se ha dado el paso de estructurar una teoría positiva del comportamiento colectivo desde él mismo.

La profundización sin restricciones rigoristas en la satisfacción pública de las necesidades tutelares como comportamiento colectivo normal puede ser un buen camino para la comprensión del sector público y de la toma de decisiones que en él tienen lugar.

I. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DE LAS NECESIDADES TUTELARES

En el actual estado de la cuestión, puede ser útil partir de una clasificación de las necesidades y/o de los bienes como sigue:

Necesidades o Bienes	Privadas		
	Públicas	Sociales	
		Tutelares	Preferentes
			Condenables

Al menos desde los años cincuenta, los hacendistas se esfuerzan en perfilar las características económicas que hagan posible el establecimiento de criterios de asignación óptima de los recursos económicos para satisfacer todo tipo de necesidades por las correspondientes instituciones más adecuadas. Con este objetivo en la mente, resulta útil presentar aquí las características comunes a las necesidades sociales y tutelares así como las propias o específicas de las tutelares.

1. CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LAS NECESIDADES SOCIALES Y TUTELARES

En primer lugar, en ambos tipos de necesidades, la satisfacción corresponde a una actuación pública -presupuestaria o no-. Se trata, pues, de necesidades públicas. En ambos casos, hay fallos del mecanismo de mercado; es decir, hay una inadecuada cantidad o calidad de recursos asignados por el mecanismo de mercado a la satisfacción de las necesidades sociales y tutelares y se precisa una intervención correctora por parte del sector público.

La segunda característica común es la existencia de una divergencia relevante en la utilización de hecho de determinados bienes y servicios por la comunidad o parte de ella y la utilización deseable u óptima según lo considera la mayoría dominante. Tanto las necesidades sociales como las preferentes están implicando en el modelo convencional la existencia de unos resultados excesivos o defectuosos en la disponibilidad y/o la utilización de determinados servicios o bienes por los ciudadanos. En esto consiste, pues, el fallo de mercado que unas y otras suponen; aunque éste sea distinto en cada caso, como se verá después.(11)

La tercera característica común consiste en que tanto las necesidades sociales como las tutelares suelen implicar la existencia y relevancia de efectos externos afectando a muchos receptores y/o generadores. No obstante, no pueden identificarse las necesidades tutelares con los efectos externos ni del tipo, nivel y contenido de los efectos externos en las tutelares tienen por qué coincidir con los efectos externos en las necesidades sociales.

2. CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE LAS NECESIDADES TUTELARES

Desde la publicación del artículo pionero de Head, ha sido habitual

caracterizar las necesidades tutelares por la existencia en ellas de tres tipos de problemas: 1) problemas de distorsión de las preferencias individuales; 2) problemas distributivos y 3) problemas de bienes públicos.

Se discute además sobre el peso relativo que cada uno de los tres tipos de problemas tiene en la caracterización de esta modalidad de necesidades. Para Head, se trata de tres características conceptualmente distintas e independientes sin que exista relación necesaria entre ellas; siendo la característica esencial la deficiencia informativa; para Pulsipher, A. G., sin embargo, *“los bienes preferentes, adecuadamente definidos, muestran siempre y conjuntamente la primera y tercera característica. Problemas de distorsión de preferencias y problemas de bienes públicos”*. Para McLure (12), la nota básica es la violación de las preferencias del consumidor.

Distorsión e interferencia en las preferencias del individuo

La primera característica diferencial entre las necesidades públicas sociales y públicas tutelares radica en el diferente grado de respeto a las preferencias reveladas del individuo afectado. En principio, las necesidades sociales suponen un esquema de preferencias individuales dado y no distorsionado y que se satisfacen a través de un proceso político como expresión lo más fiel posible de tal esquema preferencial del ciudadano. El criterio de eficiencia se basa en el ajuste y conformidad con las preferencias de los individuos afectados. Las necesidades tutelares, sin embargo, se caracterizan básicamente por un cierto grado de distorsión del esquema preferencial individual y su satisfacción pública implica alguna forma de intervención pública contra las preferencias individuales reveladas a través del mercado o del mecanismo político. El criterio de eficiencia, en las tutelares, estará fundamentado en la adecuación de la corrección o de la interferencia con el esquema preferencial individual.

En la satisfacción pública de las necesidades sociales, pueden darse minorías cuyas preferencias son contrariadas por la decisión colectiva; pero este resultado: a) no es buscado ni querido, sino residual; se trata de una imperfección técnica de la toma de decisiones colectivas. Es un efecto externo político; b) la demanda política está generada por los mismos ciudadanos afectados o insatisfechos con los resultados del mercado; c) se parte de la confianza, por parte del colectivo, en la toma de decisiones por los individuos. En la satisfacción pública, sin embargo, de las necesidades tutelares: a) el objetivo buscado y planeado es la corrección de las preferencias individuales de algún grupo respecto a algún bien o servicio determinado; no se trata, pues, de ningún efecto externo político; b) la demanda política se genera por unos ciudadanos en relación con el

comportamiento de otros ciudadanos; c) se parte de un cierto grado de desconfianza en relación con el modo de actuar de los individuos.

Las necesidades sociales, escribirá Musgrave, implican *"situaciones en las que la política correctora es necesaria a fin de garantizar una asignación de recursos que esté de acuerdo con las preferencias del consumidor. Un tipo diferente de intervención tiene lugar, cuando la política pública trata de conseguir una asignación de recursos que se desvía de la reflejada por la soberanía del consumidor. En otras palabras, se satisfacen necesidades que podrían ser satisfechas por medio del mercado; pero no lo son porque los individuos deciden gastar su dinero en otras cosas. La razón para una intervención pública en este caso no ha de buscarse en las dificultades técnicas que surgen a causa de que ciertos servicios se consumen en cantidades iguales para todos. Son posibles cantidades diferentes de consumo individual. La razón de la actividad pública es corregir la elección individual."*

Una segunda característica propia de las necesidades tutelares radica en las causas de la utilización de determinados bienes o servicios considerada socialmente inadecuada por defecto (necesidades preferentes) o por exceso (necesidades condenables). *"Los bienes preferentes, escribe Head, pueden definirse como aquellos que, debido a un conocimiento imperfecto, los individuos deciden consumir demasiado poco... Simétricamente, los bienes condenables podrían definirse como aquellos que, debido al conocimiento imperfecto, los individuos deciden consumir en exceso"*.

El fenómeno del consumo o utilización defectuosa o excesiva acompaña necesariamente a los comportamientos caracterizados como necesidades tutelares: pero no es suficiente para su caracterización: también se da en otros fallos del mercado, como los efectos externos y los bienes públicos. La especificidad del consumo o utilización defectuosa o excesiva en las necesidades tutelares podría deducirse de: 1) la especificidad de las deficiencias del mercado en el suministro de determinados bienes a servicios; 2) la peculiar valoración del grupo político respecto a la utilización de determinados bienes o servicios; 3) la especial técnica de intervención por parte del proceso político corrector.

Una tercera característica específica de las necesidades tutelares puede identificarse a partir de las técnicas públicas empleadas para adecuar el nivel de utilización efectiva y deseable de los bienes o servicios que las satisfacen. Así la obligatoriedad o prohibición sería la más pura expresión de las necesidades tutelares; la estimulación, mediante la financiación pública total o parcial así como la desestimulación mediante

impuestos pueden ser el segundo tipo de técnicas de intervención pública.

Por último, una característica que desde su origen se ha considerado propia de las necesidades tutelares es el mayor peso que, en la generación, reconocimiento y satisfacción pública de las necesidades tutelares tienen las desigualdades de renta, de riqueza, de educación y dotación biológica existentes y, en términos más exactos, las desigualdades en las oportunidades de elección, acción y disposición sociales.

3. COMPORTAMIENTOS REALES CONSIDERADOS COMO NECESIDADES TUTELARES

C. Walsh (13), enumera las siguientes políticas que pueden considerarse como satisfacción pública de necesidades tutelares:

Impuestos sobre tabaco y alcohol; registro obligatorio de comerciantes y profesionales; regulación de la oferta de drogas terapéuticas; prohibición de la oferta y del consumo de drogas no terapéuticas; impuestos y regulación de la publicidad; seguros obligatorios; regulación y subsidiación de las actividades culturales y educativas; provisión a bajo coste de vivienda y servicios sanitarios.

Como una muestra, sin pretensión de ser exhaustiva, podría hacerse la siguiente enumeración: 1) La obligatoriedad de la escolarización primaria; 2) Prohibición del consumo, producción y oferta de drogas no terapéuticas. Incluida la prohibición de vender alcohol a menores de edad y fumar en establecimientos sanitarios o públicos; 3) Obligatorio de prescripción facultativa (médica y farmacéutica) para la adquisición y venta de drogas terapéuticas o medicamentos no triviales; 4) Obligatorio de la vacunación; 5) Obligatorio de las vacaciones de los trabajadores por cuenta ajena; 6) Prohibición del aborto, el suicidio y la eutanasia; 7) Obligatorio del servicio militar; 8) Obligatorio de llevar puesto el cinturón de seguridad o el casco en las motocicletas; 9) Obligatorio de determinadas pólizas de seguros.

Mención aparte merecen los intentos frecuentes de caracterizar como necesidades preferentes a algunos de los epígrafes presupuestarios mas notables: 1) la escolarización, 2) la asistencia sanitaria, 3) la vivienda y 4) los bienes y servicios culturales.

En todo caso vale la pena observar que se trata de comportamientos y políticas heterogéneos, que están llenando el quehacer político de nuestros días.

II. EXPLICACIÓN DE LA DIVERGENCIA ENTRE LA UTILIZACIÓN DE HECHO Y LA UTILIZACIÓN DESEABLE DE DETERMINADOS BIENES Y SERVICIOS

1. SOBERANÍA DEL CONSUMIDOR VS. SATISFACCIÓN PÚBLICA DE LAS NECESIDADES TUTELARES

Ante el fenómeno innegable y extendido de la intervención pública planificada contra las preferencias individuales manifestadas en su comportamiento de mercado, y manteniendo los principios supuestos del modelo liberal, el analista desde una perspectiva económica podría pensar en las alternativas siguientes, que el propio Musgrave, creador de la categoría, formuló:

1.- Tales actuaciones del Estado deben quedar al margen del modelo normativo elaborado para las llamadas necesidades sociales. Para Musgrave, *"las necesidades en relación con las cuales la elección del consumidor se abandona y cuya satisfacción es impuesta... quedan fuera de un modelo normativo"*. *"Apenas es necesario insistir, escribe McLure, que existe interferencia en la soberanía del consumidor; pero ésta es una proposición positiva. Esta interferencia puede no tener justificación normativa en un sistema como el de Musgrave"*. Del mismo modo para A. Barrere (14), *"la sustitución de las preferencias individuales, libremente expresadas en el mercado, por las preferencias de las autoridades públicas no necesita justificación, simplemente deben tenerse en cuenta"*.

2.- Estas intervenciones estatales exigen "incorporar al modelo fiscal una teoría de la elección impuesta". *"Una teoría orgánica del Estado podría fácilmente incluir las preferencias estatales por ciertos bienes por encima o por debajo de lo que los ciudadanos desear"*.

3.- Buscar una reconciliación entre los supuestos del modelo de prioridad valorativa de las preferencias individuales manifestadas y las intervenciones en su contra por parte del Estado. Y esta es la tarea de la mayoría de los estudios disponibles sobre el problema.

El mismo Musgrave, en parte, ordena las salidas de conciliación: (1) *"La elección individual racional requiere el conocimiento de las alternativas posibles y la experimentación (incluso aunque pueda encerrar una elección impuesta sobre unas bases temporales) puede ser necesaria para obtener"*

la información pertinente. La utilización temporal de la imposición en las elecciones puede también justificarse por su ayuda al proceso de aprendizaje. Por ello, lo que aparece como una elección impuesta puede ser compatible a largo plazo con el objetivo de una elección libre e inteligente". (2) "Una posibilidad alternativa de reconciliación puede derivarse de que... muchos fenómenos que parecen ser del tipo de los bienes preferentes pueden ser explicados por la interdependencia de las utilidades". (3) "Una explicación puede ser simplemente que una democracia como la nuestra tiene todavía aspectos de una sociedad autocrática, en que se considera correcto que la élite imponga sus preferencias".

En cualquier caso, es preciso señalar las dudas o indecisiones del propio Musgrave: *"Puede ser que no debiera llevarse demasiado lejos la cuestión de reconciliar las necesidades preferentes con las elecciones personales: todavía existe la posibilidad de que la elección fuera impuesta per se, y entonces nuestro análisis básico de los bienes públicos no tendría aplicación alguna". (21)*

En esta segunda parte del estudio, se pretende buscar una conciliación, tratando de captar los factores capaces de explicar la divergencia entre el comportamiento individual observable y el comportamiento individual considerado deseable. Y se hace dentro del modelo convencional, con algunas pequeñas modificaciones.

2. LOS EFECTOS EXTERNOS

Los efectos externos ocupan habitualmente un lugar prominente en el tratamiento de las necesidades tutelares. Y esto hasta el punto de defenderse que *"en la práctica, se puede dudar de que el concepto de necesidad preferente tenga mucho contenido operativo distinto del de efectos externos" (15); o que "no existe necesidad de un término nuevo para estos casos (necesidades tutelares) ; el término de efectos externos es suficiente" (16).*

Como contrapunto, sin embargo, no faltan quienes relativizan considerablemente su importancia. Para Bernard, J. *"Las indivisibilidades y los efectos externos pueden existir -y de hecho existen muy frecuentemente- en los bienes preferentes; pero su existencia no es una condición necesaria de la tutela". (17)*

A mi modo de ver, sin embargo, el interés de los efectos externos en el tratamiento de las necesidades tutelares radica más en la justificación de

la intervención pública (en la medida en que se producen éstos) que en la explicación económica de la divergencia entre la utilización individualmente y socialmente deseable.

Efectos externos y necesidades preferentes v condenables

La utilización de un bien o servicio por los ciudadanos de una comunidad puede considerarse necesidad tutelar bajo dos perspectivas: 1) A partir de los efectos internos o consecuencias que su utilización o falta de ella tiene sobre los propios ciudadanos usuarios o consumidores; y 2) a partir de los efectos externos o consecuencias que sobre los demás ciudadanos ejerce la utilización o su ausencia por parte del propio usuario o consumidor.

Se puede situar aquí la noción de interdependencia de las funciones de utilidad o bienestar de los ciudadanos. En otras palabras, el colectivo puede estar motivado, al considerar determinados bienes o servicios como tutelares, por el interés en los propios usuarios potenciales o por las consecuencias que sobre el colectivo podría tener la utilización o no de un bien o servicio por parte de determinada parte de la comunidad. En definitiva, por motivos altruistas, egoístas o paternales.

Ambas perspectivas ofrecen parte de la realidad y son perfectamente legítimas en sus límites adecuados: ya que cualquier comportamiento genera evidentemente tanto efectos internos como externos y suele estar motivada por altruismo, egoísmo o paternalismo. Las mejores explicaciones estarán por la vía de situar el problema a niveles de grado, de dosis relativas de efectos internos y efectos externos, de motivaciones altruistas, egoístas o paternales. Lo que estamos necesitando es una explicación unitaria que ponga en relación sistemática la generación de efectos internos y externos y la correspondiente reacción política o comunitaria al respecto. Se trata, en definitiva, de justificar la imposición por parte de la comunidad de un determinado consumo de bienes o servicios que algunos de los ciudadanos no están dispuestos (por diversos motivos) a hacer a partir de sus propias escalas de preferencias o de sus restricciones presupuestarias.

El problema podemos situarlo a dos niveles institucionales: (1) El comportamiento de mercado; y (2) El comportamiento colectivo o político. En el comportamiento típico de mercado, el ciudadano puede minusvalorar -en relación con la valoración predominante del grupo dominante en el mecanismo político- los efectos internos de un determinado consumo para su propio bienestar; así como puede minusvalorar los efectos externos que su consumo o la falta de él pueden difundir sobre otros ciudadanos de la

comunidad.

El consumidor habitual de drogas, el niño o el padre que están decididos a prescindir del colegio y dedicarse a otra actividad distinta en los años de la infancia, el alcohólico o el fumador empedernido pueden estar valorando las consecuencias que su actividad les reporta de forma distinta que los ciudadanos de su comunidad; así como pueden considerar menos relevantes los efectos que su actividad tiene sobre los demás ciudadanos.

Interesa señalar dos ideas que se desprenden de lo dicho. En primer lugar, la identificación de las necesidades preferentes y condenables con los efectos externos, como hacen Culyer y McLure, puede con facilidad no ser acertada; y, en todo caso, supone una toma de postura excluyendo el comportamiento altruista en la explicación de las necesidades preferentes y condenables. En segundo lugar, puede resultar útil y necesario diferenciar los distintos mecanismos institucionales que intervienen en los comportamientos implicados en los efectos externos aplicables a la explicación de las necesidades preferentes y condenables.

Supongamos una necesidad considerada preferente, la obligatoriedad de llevar puesto el cinturón de seguridad en los automovilistas; y una necesidad condenable, el consumo de drogas fuertes. Se pueden explicar la obligatoriedad y la prohibición respectivamente por el interés que la comunidad política tiene en que los conductores sufran el menor daño posible en caso de accidente y los drogadictos no experimenten las consecuencias alienantes de la drogadicción; así mismo puede explicarse la intervención coactiva, porque se reducen los costes que la comunidad soporta si disminuyen los daños de los accidentes de circulación y el cuidado sanitario de los drogadictos, a través de los gastos indispensables de la Sanidad Pública.

En la segunda vía explicativa, estamos utilizando la categoría de efectos externos; y considerando la imposición positiva o negativa como forma o técnica de interiorización de ellos. Pero inadecuadamente. Efectivamente, se trata de comportamientos de mercado: demanda defectuosa o excesiva de un bien; pero no parece que las consecuencias, dentro del propio comportamiento de mercado, sean socializadas. Mas bien, se produce socialización de las consecuencias positivas o negativas, cuando se ha decidido que otro mecanismo, el sector público, intervenga.

Implicaciones de la existencia de efectos externos sobre el nivel de utilización de un bien o servicio

Por la teoría general de los efectos externos, es conocido que se

atribuyen dos implicaciones asignativas a la existencia de efectos externos relevantes: (1) los costes y beneficios sociales de la actividad generadora son mayores que los costes y beneficios privados en los efectos externos positivos; y menores, en los negativos; (2) el output de la actividad y los inputs afectados a ella son menores que los socialmente deseables en los efectos externos positivos y superiores a los socialmente deseables en los negativos.

Si identificamos las necesidades preferentes con efectos externos positivos y las necesidades condenables con efectos externos negativos, resultarían las consecuencias asignativas siguientes: (1) En las necesidades preferentes, el consumo o utilización de determinados bienes o servicios por los ciudadanos es inferior al socialmente deseable; y los recursos asignados a su producción o suministro por el sector privado son deficientes. En las necesidades condenables, el consumo o utilización es excesivo y los recursos afectados son igualmente excesivos; (2) en las necesidades preferentes, los beneficios sociales, de tales actividades son superiores a los beneficios privados; en las necesidades condenables, los beneficios privados son superiores a los sociales.

Si el análisis es correcto, la recomendación política es clara. Si el equilibrio privado origina tales consecuencias, surge la posibilidad de que el Estado encuentre justificación para incrementar el output y los recursos asignados a actividades preferentes y reduzca los outputs y recursos afectados a actividades condenables.

Tipología de necesidades en relación con los efectos externos

Es Musgrave el más expresivo en esta cuestión. Utiliza dos criterios: (1) el grado de respeto a la elección individual, y (2) el grado de generación de efectos externos. Se limita a las actividades de consumo y generadoras de efectos externos positivos; lo que explica que no aparezcan explícitamente las necesidades condenables. En Sistemas Fiscales al preocuparse del peso relativo de las necesidades sociales y de las preferentes en los sistemas socialistas, utiliza dos cuadros expositivos.

Cuadro I

Determinación de la necesidad	Beneficios internos	Beneficios externos
Libre elección individual (Ci)	Necesidad privada	Necesidad social
Impuesta por el Estado (Cg)	Necesidad preferente	Necesidad preferente

Este cuadro, como punto de partida, permite tipificar los casos polares de necesidades: (a) privadas es decir, sin efectos externos y libre

de elección individual en su satisfacción; (b) sociales, con efectos externos y libre elección en su satisfacción; y (c) preferentes, con elección impuesta al consumidor, haya o no efectos externos.

Es preciso destacar que, a partir de aquí, se percibe que la generación de efectos externos no es condición necesaria de las necesidades tutelares, en el sentir de Musgrave. La divergencia en la apreciación de los beneficios internos por parte del individuo y de la comunidad da lugar a la imposición de un determinado comportamiento. La realidad de los comportamientos, sin embargo, no se ajusta a los casos teóricos polares. El carácter privado, social o tutelar de las necesidades es una cuestión de grado. *“¿No hay -se pregunta Musgrave (18)- siempre presentes en todos los bienes efectos externos, variando solo su grado, y no incluyen muchos bienes públicos aspectos privados y sociales en la satisfacción de las necesidades?... La teoría tiene que ajustarse para considerar la totalidad del espectro de casos existentes”*. En este intento, presenta el Cuadro II como expresión de los casos intermedios o necesidades mixtas.

Cuadro II

	Grado de efectos externos	
Grado de respeto a la elección individual	Necesidad privada pura	Necesidad social pura
	Necesidad preferente pura	Necesidad social preferente

La expresión más acabada del espectro de necesidades corresponde al Cuadro III que luego reproducirá Pulsipher.

Cuadro III

Grado de respeto a la elección individual	Grado de externalidad		
	Total	Parcial	Nulo
Total	1	2	3
Parcial	4	5	6
Nulo	7	8	9

El análisis del Cuadro III por filas y por columnas permite explicitar algunas cuestiones y relaciones respecto a la tipología pormenorizada de las necesidades. La fila superior abarca los bienes privados puros (caso 3),

los bienes públicos puros (caso 1) y los bienes intermedios o mixtos (caso 2). En todos los casos de la fila primera del Cuadro III y de su desarrollo (Cuadro IV), se busca y pretende la provisión presupuestaria mediante el respeto a las preferencias manifestadas de los ciudadanos. Las filas media e inferior del Cuadro III no son más que la tipificación de las necesidades preferentes (en el caso de efectos externos positivos) y condenables (en el caso de efectos externos negativos). Los 6 casos resultan de una planeada limitación o anulación de la elección libre del usuario del bien o servicio. Los casos 5 y 8 se pueden matizar mucho más, utilizando el cuadro IV, que no es más que la especificación detallada del caso 2.

3. AUSENCIA, IMPERFECCIÓN O FALSIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La ausencia o deficiencia de la información relevante en el usuario individual junto con la existencia y extensión de los efectos externos han constituido los factores decisivos en la explicación y racionalización de la satisfacción pública de las necesidades tutelares.

Si R. A. Musgrave, iniciador e introductor del problema y de la categoría analítica, dio especial importancia a los efectos externos, J. G. Head, uno de los principales formalizadores, ha insistido fundamentalmente en la distorsión de las preferencias individuales por información deficiente o falseada y por comportamientos irracionales.

Tan básicos han sido y siguen siendo estos dos factores que A. L. Hilman (19) en 1980 fundamenta todo el análisis de las necesidades tutelares en tres tipos de concepciones: a) basadas en la noción de efectos externos; b) basadas en la noción de información y aprendizaje, c) basadas en la relación entre el mecanismo político y las necesidades tutelares.

Por otra parte, puede resultar oportuno señalar aquí que la situación de información incompleta y relativamente falseada suele constituir hasta ahora, al menos, el medio normal en que se toman la mayoría de las decisiones individuales. Y, en todo caso, parece oportuno diferenciar grados y formas de deficiencia y falsedad en la información necesaria en función de: a) la complejidad de los bienes o servicios que constituyen las alternativas de elección individual; b) el carácter más o menos indirecto de los beneficios individualmente esperados de la utilización de los bienes o servicios potencialmente elegibles; c) la frecuencia de la elección y utilización de los bienes o servicios o equivalentes; d) el coste individual de la adquisición de la información relevante.

La información, además, puede tener un contenido vario en relación con las características de los bienes o servicios elegibles y utilizables. Tres de estas características se han destacado en relación con las necesidades tutelares: a) el número y calidad de los bienes y servicios disponibles para el uso y utilización; b) los precios relativos de éstos; c) las consecuencias que la utilización de un bien o servicio tiene o puede tener sobre los individuos. D. A. L. Auld y P. C. Bing (20) proponen denominar a este tercer contenido información característica.

Si se explicita un poco más el contenido posible de los niveles de información relevante para la caracterización y explicación de las necesidades tutelares, se puede distinguir:

a) La información característica, es decir, relativa a las consecuencias que la utilización de un bien o servicio tiene, de un ciudadano medio; b) La información característica media de la ciudadanía más ilustrada e informada; c) La información característica de los expertos en la materia; d) La información característica generada y hecha disponible por los funcionarios y políticos que constituyen el aparato del Estado.

Evidentemente, la expresión de información imperfecta adquiere un contenido distinto según el patrón de información que se utilice para analizar la distorsión de las preferencias individuales.

El análisis se hace en términos de información característica, del ciudadano medio y, en este apartado, se limita a la cantidad y calidad de la información como causa de la distorsión de preferencias individuales en la medida en que puede explicar la divergencia entre la utilización de determinados bienes hecha por algunos ciudadanos y la utilización deseable por el colectivo.

La información característica que el ciudadano medio tiene puede referirse a las consecuencias que sobre: a) su propio bienestar o b) el bienestar de los demás ciudadanos, tiene o puede tener la utilización de determinados bienes o servicios por el mismo; c) sobre su propio bienestar puede tener la utilización de un bien o servicio por los demás individuos.

Cuadro V

Respeto a las preferencias	Información característica sobre el propio bienestar de la propia utilización		
	Total	Parcial	Nula
Total	1	2	3
Parcial	4	5	6
Nula	7	8	9

El Cuadro expresa los efectos internos. Explicita la idea de que las necesidades tutelares pueden darse y explicarse perfectamente sin que existan efectos externos. Como se sabe, las necesidades tutelares corresponden a los seis casos de las filas 2 y 3. Los casos de la segunda fila (4, 5, 6) pueden considerarse como casos tutelares impropios: se distorsiona sólo parcialmente las preferencias del ciudadano. Los casos de la tercera fila (7, 8, 9) serán casos tutelares puros; en ellos tiene lugar una distorsión total de las preferencias ciudadanas.

El Cuadro, por otra parte, permite identificar problemas distintos en los diferentes casos. Así resultan poco problemáticos los casos de la diagonal: 1, 5 y 9. Claramente problemáticas parecen ser dos de los casos de la otra diagonal: 7 y 9. En el 7, el individuo tiene información característica total de su actuación sobre el propio bienestar y se le niega todo respeto a sus preferencias; en el caso 3, no tiene información característica alguna de su actuación sobre el propio bienestar y se le respetan totalmente sus preferencias.

Cuadro VI

Respeto a las preferencias	Información característica de la propia actuación sobre los demás		
	Total	Parcial	Nula
Total	1	2	3
Parcial	4	5	6
Nula	7	8	9

Cuadro VII

Respeto a las preferencias	Información característica de la actuación ajena sobre el bienestar propio		
	Total	Parcial	Nula
Total	1	2	3
Parcial	4	5	6
Nula	7	8	9

A partir de los tres cuadros anteriores, es posible establecer una gradación de los compartimientos en lo que al componente de necesidades tutelares se refiere.

El Cuadro V expresa el mayor grado de tutela. El problema fuerte de las necesidades tutelares surge en relación con la información del decisor sobre las consecuencias que su elección puede tener sobre el mismo. La reducción del respeto a sus preferencias, que constituye el componente

especifico tutelar, sólo se justifica por la información parcial o total pertinente, es decir, los casos 8 y 9 en sentido puro, y el 5 y 6 por ampliación. Resultan de difícil justificación, por este concepto, los casos 4 y 7; tampoco resulta explicable a sensu contrario el caso 3.

El Cuadro VII presenta la casuística de la información adecuada sobre las consecuencias que el comportamiento de los demás tiene o puede tener sobre el propio sujeto. Se tiene aquí posiblemente la única dimensión por la que los efectos externos pueden contribuir a la explicación de la componente tutelar. Como en el Cuadro anterior, los casos 8 y 9 constituyen los casos polares de tutela; los casos 5 y 6, los casos asimilados; los casos 4 y 7 son difíciles de explicar así como el caso 3 por razones distintas.

4. APRENDIZAJE Y ELECCIÓN RETROSPECTIVA

La información característica puede relacionar además las consecuencias presentes y las consecuencias futuras de la decisión individual tomada en cada momento. De ello se ocupan A. J. Culyer (21) desde la perspectiva del cambio de preferencias y K. Basu (22) como divergencias entre la decisión actual y la decisión retrospectiva.

El problema se sitúa en relación con la información del individuo sobre las consecuencias de su propio consumo; y, en el caso más puro y extremo, haciendo el supuesto de que no se generan efectos externos ni la restricción presupuestaria de la renta individual resulta especialmente relevante al efecto.

Se puede suponer que el individuo tiene información adecuada acerca de las consecuencias de sus actos sobre su propio bienestar en el momento que toma la decisión, (t_0); y que las condiciones objetivas de su medio ambiente no han variado para él con el transcurso del tiempo. Es habitual, sin embargo, encontrar individuos que, en periodos posteriores (t_m, t_n, \dots), por aprendizaje, experiencia, tanteo y error, etc.; y, en general por nueva información característica adquirida, habrían preferido haber hecho otro tipo de decisión en el periodo anterior (t_0).

Los ejemplos abundan en la vida diaria: los adolescentes que deciden abandonar los estudios y en la edad adulta se lamentan y se sienten frustrados por la elección hecha anteriormente; los fumadores, los drogadictos, los casados y los solteros, etc...

Resulta así útil diferenciar dos tipos de elección, cuando se intenta analizar la relación que el individuo hace de las consecuencias de sus actos

en el tiempo sobre su propio bienestar, a partir de sus preferencias: la elección actual y la elección retrospectiva. En la medida en que ambas divergen, hay un interés en reducir esta diferencia, aproximándose así a los verdaderos intereses del individuo. En general suele reconocerse, especialmente por el individuo afectado, que sus preferencias en el momento (t_0) estaban distorsionadas por falta de información característica en la elección hecha en aquel momento.

“Si pudiera conocerse ex ante, escribe Basu, que su elección retrospectiva le proporcionaría una utilidad mayor que la elección actual, el gobierno tendría derecho sin lugar a dudas a intervenir y obligar al consumidor a elegir lo que él mismo retrospectivamente preferiría”.

5. AMBIGÜEDAD EN EL CONTENIDO DE LAS PREFERENCIAS REVELADAS

Durante mucho tiempo -y tal vez todavía- el análisis económico dominante ha supuesto que las preferencias de los ciudadanos están dadas y son estables en el tiempo. Tanto por afán de objetividad y de aproximarse a los métodos analíticos de las ciencias naturales como por razones de simplificación, se ha optado por defender que la perspectiva económica no está especialmente capacitada para decir algo útil sobre la estructura y dinámica de las preferencias individuales. *De gustibus, se escribirá, non est disputandum* (23).

Esté o no preparado el economista para añadir algo al conocimiento de las preferencias individuales, en todo caso no parece justificado que, cuando otros científicos están avanzando en el conocimiento de la estructura y variación de los esquemas preferenciales de los ciudadanos, la Ciencia Económica siga basando sus análisis en una Psicología relativamente simple y con escasa aproximación a la real.

La necesidad, sin embargo, de racionalizar las intervenciones del sector público en la toma de decisiones de los ciudadanos; los intentos recientes de conciliar la soberanía del consumidor y del ciudadano con la satisfacción pública de las necesidades tutelares están forzando a levantar los supuestos fuertes en que la economía dominante ha mantenido el análisis de las preferencias. Ha surgido así una pequeña e interesante Caja de Pandora, con una aparente ambigüedad en las preferencias y que el adecuado análisis debe clarificar. Como escribe P. Self (24), *“las denominadas necesidades tutelares no pueden interpretarse, en medida apreciable -si es que pueden serlo en alguna- como una redistribución de*

los ricos a los pobres... Ni por el peso de los intereses políticos... La única explicación plausible hace referencia a algún tipo de dualismo o ambivalencia en el sistema de preferencias de los mismos individuos".

Preferencias individuales privadas y preferencias individuales sociales o colectivas

Entre otros, L. C. Thurow (25) utiliza esta diferenciación y hace de ella alguna utilización de interés. Las preferencias individuales privadas "se refieren a la maximización de la utilidad personal en el juego económico corriente"; las preferencias individuales sociales "hacen referencia a las reglas ideales del juego económico y a la mejor distribución de las recompensas económicas (el grado deseado de igualdad y desigualdad)". El problema, escribe Thurow, radica en analizar adecuadamente las preferencias individuales sociales de una comunidad y en un tiempo dado. Este es un problema complejo; pero en cualquier caso, "no deben buscarse en el análisis los factores que crean la utilidad personal".

Con esta perspectiva, Thurow intenta buscar una explicación del interés que la sociedad presta a la provisión y distribución de los servicios sanitarios, educativos y de vivienda. Interés éste que corresponde a las preferencias individuales sociales y no a las preferencias individuales privadas. Este interés social "no nace de externalidades que afectan a la utilidad privada personal, sino de nuestras preferencias individuales sociales de que los derechos del hombre incluyan en si mismos un igual derecho a la vida... El mismo razonamiento que nos conduce a la igualdad del derecho al voto nos lleva a la igualdad en los derechos a los servicios médicos... Favorecer la igualdad en la distribución del derecho a la vida y cierto grado de desigualdad en la distribución de los demás bienes y servicios económicos no resulta internamente inconsistente... Una distribución igual del poder adquisitivo no necesita formar parte de la propia concepción de los derechos del hombre. Lo que se precisa para tener igualdad en la distribución de los servicios sanitarios y, con todo, permitir la desigualdad de los demás bienes y servicios es una distribución en especie de los servicios sanitarios".

Preferencias ex ante, preferencias ex post e intereses reales

J. G. Head (26) extiende y aclara la distinción hecha con anterioridad por Pigou entre: deseos, satisfacciones y bienestar de los individuos.

La función de bienestar individual, que suele presentarse como:

$$W = W(U_1, \dots, U_2, \dots, U_n)$$

puede tener tres interpretaciones distintas:

(I) $W = W(I_1, \dots, I_2, \dots, I_n)$, deseos o preferencias ex ante

(P) $W = W(P_1, \dots, P_2, \dots, P_n)$, satisfacciones o preferencias ex post

(W) $W = W(W_1, \dots, W_2, \dots, W_n)$, bienestar o intereses reales o éticos

Caben así tres interpretaciones distintas del contenido posible de la soberanía del consumidor o del ciudadano: (I), (P) y (W). Este triple contenido puede aplicarse: a) a cada individuo, en el sentido de que cabe divergencia entre alguno o algunos de los tres; b) para varios individuos, la mayoría o todos los individuos de una comunidad, en el sentido que la divergencia entre ciudadanos puede manifestarse en los tres contenidos señalados.

Preferencias propias del mercado, del mecanismo político y del tercer sector

Otra dualidad en las preferencias de cada individuo se presenta en la distinción entre dos mecanismos de revelación de las mismas: el mercado y el mecanismo político. A destacar dos posiciones básicas al respecto. Por una parte, Head rechaza que sean distintas: *"una cosa es definir los tipos de preferencias (se refiere a los W de su formulación anterior) y otra muy distinta especificar las situaciones institucionales o mecanismos sociales de decisión por los que las preferencias pueden expresarse"*. G. Brennan y L. Lomasky (27) consideran fundamental profundizar en esta diferenciación. En su opinión, *"existen diferencias cruciales entre la elección en el mercado y en el mecanismo político que implican que las preferencias reveladas en las dos situaciones institucionales sean diferentes. Específicamente, el mismo individuo que elige entre dos comportamientos en el mercado no necesariamente hará la misma elección mediante el voto en una decisión por mayoría"...* *"El contexto institucional en que se revelan las preferencias crea diferencias en lo que se revela"*. Brennan y Lomasky destacan unas cuantas implicaciones para la discusión de las necesidades tutelares:

1) Es posible y probable que el ciudadano vote la provisión de necesidades tutelares que no estaría dispuesto a consumir en cantidades equivalentes en una situación de mercado.

2) No basta con referirse, en las necesidades tutelares, a la soberanía del individuo, consumidor o ciudadano; ésta puede tener al menos dos contenidos: a) preferencias individuales de mercado o m-preferencias; b) preferencias individuales del votante o p-preferencias. Otras dos implicaciones de interés van más allá del estricto campo analítico de las

necesidades tutelares.

3) Cabe más de un contenido del criterio de evaluación económica, como es la eficiencia. Una es la eficiencia, o conformidad con las preferencias individuales de mercado; otra la eficiencia que supone el acuerdo con las preferencias individuales en el mecanismo político.

4) De especial interés es la idea de los autores, en un intento de dar base a una proposición con cierta tradición en la Historia de la Hacienda Pública: la radical distinción entre la toma de decisiones privadas y públicas.

En cualquier caso, queda abierta la cuestión que aquí más interesa: hablar de distorsión de preferencias individuales puede referirse sólo a las reveladas en el mercado; cuya distorsión puede significar la adecuación y satisfacción de las preferencias individuales reveladas en el mecanismo político.

Preferencias y metapreferencias

No resulta difícil encontrar referencias en la literatura económica y no económica a la existencia de una determinada jerarquía entre distintos tipos o modalidades de preferencias individuales. Se cita la idea de akrasia en Aristóteles; la proposición de S. Pablo: video meliora, proboque; deteriora sequor (veo lo mejor y lo apruebo, pero sigo lo peor); la distinción kantiana entre inclinación y razón, etc.

Espigando en la reciente literatura económica, vale la pena citar a Burrows (28): *“En la práctica, los votantes están dispuestos esquizofrénicamente a aceptar el liderazgo y a seguir la opinión de los expertos a la hora de votar a favor de una legislación que efectivamente restringe su libertad de elección y la de otros consumidores (por ejemplo, la libertad de no llevar los niños a la escuela, de conducir sin cinturón de seguridad o bajo influencia del alcohol). Esta esquizofrenia no es irracional. Podrá reflejar el hecho de que los individuos pueden tener dos series de preferencias en relación con una actividad: una ordenación superior y otra inferior.*

La ordenación superior relaciona al individuo con un objetivo, con independencia de su estado de ánimo. La ordenación inferior lo relaciona con la tentación (en la taberna antes de conducir). El individuo como votante puede actuar de acuerdo con la ordenación superior en un esfuerzo por protegerse a sí mismo de sus propias acciones en consonancia con la ordenación inferior”.

Esta línea de razonamiento, en que se configuran esquemas

preferenciales de distinto valor, se está desarrollando bajo la denominación de metapreferencias o preferencias reflexivas.

6. UTILIZACIÓN EFECTIVA VS UTILIZACIÓN DESEABLE: LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y DE LA RIQUEZA

No es preciso insistir en el peso que las diferencias en poder adquisitivo tienen en la revelación y expresión de preferencias individuales en el mercado; incluso el mismo esquema de preferencias es en parte determinado por el contexto en que la decisión individual queda definida por la restricción presupuestaria. No poca gente aparece en el mercado revelando sus preferencias por un brandy barato o por una música de baja calidad. En el primer caso, les falta poder adquisitivo; en el segundo, la experimentación social -en un contexto de educación dada- les ha dotado exógenamente de un determinado esquema preferencial. No es correcto hablar de buenos y malos gustos, sino de posibilidades y determinaciones diferenciales.

III. ELECCIÓN DE LA TÉCNICA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES TUTELARES

En la sección II, se han tratado dos de las tres dimensiones caracterizadoras del problema tutelar: a) el carácter específico de las deficiencias del mercado y b) la peculiar valoración que el grupo político hace de la utilización de determinados bienes o servicios por la población. En esta sección, se analiza la tercera dimensión: la elección de la técnica de actuación pública más adecuada para conciliar la satisfacción pública de las necesidades tutelares con el principio de la soberanía del consumidor y del ciudadano individual.

Precisamente esta cuestión dio lugar en los años 1957, 58 y 59 a que R. A. Musgrave ofreciera a los investigadores la categoría de necesidades tutelares (preferentes y condenables). Desde aquella fecha, la formalización de esta categoría ha avanzado; pero siempre dentro de los cauces del modelo que Musgrave denomina "The service State", es decir, de corrección de los fallos del mercado o de la corriente principal anglosajona de la Economía.

En estos momentos, sin embargo, puede apreciarse un cierto

movimiento hacia otro modelo, el de "Communal State", en que lo colectivo no es una pura agregación de lo individual, sino que tiene sus propias y específicas necesidades sentidas y hechas valor por los ciudadanos. Sería algo así como el medio ambiente social en que cada individuo se siente vivo y se configura. Cada individuo y todos los individuos determinan y configuran el medio y cada medio colectivo determina, restringe y configura las elecciones y preferencias de los ciudadanos individuales.

En 1990, Musgrave considera que *"los individuos, como miembros de la comunidad, aceptan determinados valores o preferencias de la comunidad, aunque puedan diferir de sus propias preferencias. El término de bienes preferentes puede referirse a esta situación"* (29). En agosto de 1995, Musgrave escribe: *"La idea de que el Estado como tal tiene sus propias necesidades puede rechazarse; pero la distinción entre el papel de los individuos como personas privadas y como miembros de su comunidad requiere una seria consideración... Es sabido que el concepto de comunidad tiene sus riesgos, riesgos que se evitan en el paraíso seguro del egoísmo. Pero la tradición germánica no debe ser acusada de haber reconocido el papel de la comunidad en las cuestiones humanas. El problema está en hacerlo correctamente. Mi concepto de necesidades preferentes fue un empujón en esta dirección, pero todavía queda mucho por hacer."* (30)

Puede valer la pena partir, antes que nada, de algunas precisiones. En primer lugar, la interferencia pública en las preferencias individuales puede tener lugar: a) en el proceso de su formación y generación; b) en el proceso o procesos de expresión y revelación de las mismas; y c) en la respuesta colectiva y/o pública a las preferencias ya formadas y manifestadas. En segundo lugar, la interferencia pública en cualquiera de los puntos antes indicados puede pretender: a) modificarlas y alterarlas de acuerdo con algún esquema considerado preferible exógenamente o b) ser un mecanismo de ayuda al individuo en la búsqueda de sus propias y reales preferencias. Por último, puede no ser irrelevante que la interferencia pública se lleve a cabo por una u otra de las distintas actuaciones públicas: provisión, financiación y regulación; dentro de la regulación pública puede diferenciarse a su vez entre estimulación vs. imposición de determinados comportamientos individuales.

En esta ocasión, se trata únicamente de considerar la respuesta pública -más o menos colectiva- a las preferencias individuales ya formadas y manifestadas y con el objetivo de ayudar al individuo en la búsqueda de sus propias y reales preferencias, empleando alguna de las diferentes actuaciones públicas señaladas.

SOBERANÍA INDIVIDUAL Y NECESIDADES TUTELARES

A mi entender, la conciliación de la soberanía del ciudadano con la imposición pública de determinados comportamientos individuales puede tener lugar si: a) se amplía y flexibiliza el contenido de la soberanía del individuo, b) se limita el análisis a la respuesta pública a las preferencias individuales ya reveladas, c) no se pretende imponer exógenamente unas preferencias determinadas, y d) se consideran como técnicas adecuadas de intervención pública la regulación y la provisión pública de información característica.

1. AMPLIACIÓN DEL CONTENIDO DE LA SOBERANÍA DEL CONSUMIDOR Y DEL CIUDADANO

Es posible presentar tres, al menos, proposiciones que indican un cierto grado de amplitud en el contenido de la soberanía del consumidor y/o del ciudadano: (1) El individuo, en el mercado, en las decisiones colectivas y en el tercer sector, es el único juez de su bienestar; (2) el individuo, en el mercado, en las decisiones colectivas y/o en el tercer sector, es el mejor juez de su bienestar, (3) el individuo, en el mercado, en las decisiones colectivas y/o en el tercer sector, es el mejor juez de su bienestar, a no ser que se pruebe lo contrario.

Puede no ser erróneo afirmar que la posición de los principales economistas liberales han defendido la proposición tercera; es decir, que existe una "presuntio iuris tantum" de que el ciudadano individual es el mejor juez de su propia bienestar (31). Lo que, a mi entender, hay que explicitar es: a) descartar que la primera proposición sea el contenido único de la soberanía individual y b) tanto la proposición segunda como la tercera se amplían y matizan por la presunción que admite prueba en contrario.

Surgen así dos implicaciones pertinentes: 1) la existencia de individuos o comportamientos para los que no se cumple que el individuo es el único juez o el mejor juez de su bienestar no contradice la validez del principio de la soberanía individual; 2) Lo que se necesita en todo caso es la identificación de los individuos y/o comportamientos en que es posible la prueba en contrario, es decir, que no son los individuos los mejores jueces de su interés o bienestar. En consecuencia, puede sostenerse que la intervención pública en la satisfacción de las necesidades tutelares no necesariamente contradice el principio de la soberanía del ciudadano, si es

posible probar y se prueba que eran otras las reales preferencias del mismo y se pretende, mediante el suministro de información y la regulación pública, ayudar a explicitar las reales preferencias del ciudadano. Lo que aportaría el análisis económico de las necesidades tutelares sería las pruebas o los medios de prueba o la selección del tipo de comportamientos en que es admisible la prueba en contrario de que lo revelado por las acciones actuales del ciudadano se corresponde con las verdaderas preferencias del mismo.

Estas situaciones o comportamientos se especifican a partir del análisis de las causas que pueden explicar la divergencia entre la utilización de hecho por los ciudadanos de determinados bienes o servicios y la utilización considerada deseable, teniendo en cuenta las verdaderas o reales preferencias de los mismos ciudadanos implicados en la decisión.

A partir de lo expuesto en la sección anterior, a continuación se hace un pequeño ensayo en este sentido.

1.- La falta de información o información inadecuada sobre las consecuencias que sobre el bienestar del ciudadano decisor tiene o puede tener su propia decisión o la decisión de los demás. No se trata, como se ve, de efectos externos como tales; sino más bien de efectos internos en un caso y de conocimiento adecuado por parte del receptor de los efectos externos. Habría que probar en este supuesto que la elección y comportamiento del ciudadano afectado serían distintos, si tuviera la información adecuada en ambas direcciones.

Una situación interesante y que forma parte de los comportamientos definidos normalmente como necesidades tutelares sería la prohibición de venta y utilización de la mayoría de los medicamentos sin prescripción médica. Se supone que el ciudadano normal desconoce o tiene un conocimiento deficiente de los efectos que la utilización de los medicamentos pueda tener sobre su salud. Normalmente no se quiere significar que ha habido una injerencia o suplantación del esquema preferencial del ciudadano insatisfecho con su estado de salud, antes bien se pretende salvar la soberanía del usuario, recurriendo a justificar la decisión del médico, autorizando la utilización del medicamento, mediante la relación de agencia entre el médico y el ciudadano.

2.- La dificultad que el ciudadano experimenta en llevar a la acción sus verdaderas preferencias; es decir, situaciones definidas por comportamientos que los individuos llevan a cabo y que, en lugar de ser expresión de sus preferencias, se realizan en contra de sus reales quereres. Esta divergencia puede deberse a: a) debilidad de voluntad, b)

adición y c) hábitos y tradición.

Son muchos los comportamientos en que se da esta dualidad: el esquema preferencial bastante bien definido del ciudadano que se manifiesta en un determinado comportamiento está en abierta contradicción con aquel. Baste citar buena parte de los drogadictos, de los alcohólicos, de los fumadores, de los ludópatas, etc. Si la actuación colectiva ayuda al ciudadano en el proceso de ajustar su actuación a su real esquema de preferencias, no se está violando el principio de la soberanía del ciudadano, sino que más bien se está colaborando para ponerlo en acción.

3.- El aprendizaje y la propia experimentación constituyen en algunas situaciones piezas insustituibles de una correcta soberanía en la decisión individual. La información relevante para la decisión está constituida por el aprendizaje y la propia experimentación, por el tanteo y el error del propio decisor. Será el caso habitual de las decisiones en la adolescencia y la interpretación de las mismas hecha por los padres en ese momento y la hecha después por los mismos decisores ya maduros.

La prueba en contrario reviste aquí especiales dificultades. La estructura preferencial de cada individuo es en parte endógena y en parte exógena. El aprendizaje y la experimentación personal es igualmente resultado de factores internos y exógenos al individuo: determinar el grado en que una determinada preferencia es o no consecuencia de un nivel adecuado o no de experimentación y aprendizaje puede resultar difícil. En todo caso, sospecho que otras disciplinas científicas están trabajando en esa dirección. No es, sin embargo, aventurado afirmar que se conocen suficientes casos en que la falta de aprendizaje y experimentación limitan realmente la autonomía decisional de los individuos v.gr. adolescentes, elección de carrera, etc.

4.- La pluralidad de esquemas preferenciales en cada ciudadano. El conflicto, entre esquemas preferenciales diferentes y simultáneos en el mismo individuo es posible y frecuente. Y a falta de una relación clara de rango entre ellos, no hay por qué suponer que el estímulo público por la priorización de un esquema preferencial individual determinado mediante la actuación pública significa de suyo contrariar la soberanía del ciudadano; sino que más bien la implica y potencia, puesto que iría contra un esquema, pero a favor de otro: ambos del mismo individuo.

Se puede tener una alta preferencia por los abrigos o chaquetones de visión, dentro del esquema de preferencias reveladas en el mercado: pero la visión ecologista -el esquema de preferencias colectivas o las

metapreferencias- pueden entrar en conflicto. ¿Se puede considerar una actuación contra la soberanía del ciudadano, si una tercera parte -incluido el sector público estimula o fuerza un esquema preferencial sobre otro?

Desgraciadamente, el análisis económico ha dejado de lado tradicionalmente la diversidad de esquemas preferenciales en el individuo; con ello se ha privado a esta disciplina de conocimientos relevantes respecto a los conflictos y su resolución entre diferentes esquemas preferenciales de cada individuo. Ello haría posible la aportación de pruebas de situaciones en que la actuación pública por resolver el conflicto no implica más que respeto al principio de soberanía del ciudadano.

2. TÉCNICAS ADECUADAS DE ACTUACIÓN PÚBLICA

1.- Provisión pública de información relevante

No resulta difícil creer y hasta probar que las desigualdades individuales en información pueden superar las desigualdades en renta y en riqueza en la mayoría de las comunidades. El análisis económico de las necesidades tutelares pone sobre el tapete y en primer plano esta asimetría informativa que constituye el punto de partida y la justificación de los comportamientos egoístas, paternalistas y solidarios. En un mundo de decisiones de información imperfecta y de considerables asimetrías informativas entre individuos, el suministro colectivo de información relevante y fiable constituye una básica tarea pública. Y precisamente esta técnica no implica, si es adecuada, problema alguno con la soberanía del ciudadano en la toma de sus decisiones.

Se trata pura y simplemente de ayudar a constituir el medio social a partir del cual se configuran endógenamente los diferentes esquemas preferenciales de cada ciudadano y se expresan y revelan.

2.- Regulación pública de los comportamientos más que provisión pública de bienes o servicios

La distinción en este contexto entre provisión pública de bienes y servicios y regulación pública de comportamientos ciudadanos permite, a mi entender, dos resultados de un cierto interés: uno, facilitar vías de aproximación a la conciliación entre la imposición pública de determinados comportamientos individuales y el respeto a la soberanía del ciudadano; dos, explicitar el contenido de la regulación pública, una de las actuaciones públicas de más crecimiento y futuro en los próximos años. La regulación pública puede fundamentarse en:

(1) Proteger a los ciudadanos de las consecuencias negativas que el comportamiento de los demás tiene o puede tener sobre su bienestar; o ayudar a captar las consecuencias positivas de las propias acciones que benefician a los demás, sin ser por ello gratificados. Sería la fundamentación basada en los efectos externos negativos o positivos respectivamente.

(2) Reducir los costes de la toma de decisiones, al ser las decisiones individuales más costosas que la decisión colectiva y pública. Serían los casos de relación de agencia: la renuncia voluntaria a la decisión propia a cambio de la información y su menor coste.

(3) Paternalismo público: Algunos ciudadanos sobre la mayoría de sus comportamientos o los ciudadanos en general sobre algunos tipos de comportamiento no están en condiciones de conocer sus mejores intereses ni de aceptar una relación de agencia. En estos casos, la obligación o la prohibición de tales comportamientos pueden situar al individuo en sus verdaderos intereses. *“Paternalismo, escribe S. Kelman (32), es la visión según la cual está justificado restringir la libertad de elegir de una persona, sin su consentimiento, aun cuando la acción afecte a ella únicamente, cuando se considera que no está en situación de conocer los mejores intereses propios y el comportamiento impuesto se considera que mejora sus intereses”*.

(4) Ayudar a resolver los potenciales conflictos entre los diferentes esquemas preferenciales individuales en la toma de sus decisiones.

Los contenidos 1 y 2 de la regulación pública no plantean problemas en relación con la soberanía del ciudadano ni se consideran comportamientos propios del problema tutelar.

De más interés al respecto resultan ser los contenidos 3 y 4. Una primera situación del contenido 3 se refiere al comportamiento o algunos comportamientos de los niños y de los deficientes mentales.

Para Musgrave (29), *“estas situaciones pueden verse como excepcionales y no forman parte del problema esencial de los bienes tutelares... Estas situaciones pueden surgir allí donde la elección se mejora por delegación de la misma a otros con información superior. Un caso más en que las preferencias individuales quedan afectadas, pero sin cuestionar su soberanía a nivel normativo”*. Una segunda situación del contenido 3 se da, en opinión de Musgrave, donde la elección racional está impedida por negligencia o miopía. Los individuos, aunque informados y generalmente

competentes para tomar decisiones, pueden estar inclinados a desviarse de la elección racional en algunas cuestiones. Y cita los comportamientos en que el consumo futuro tiende a infravalorarse con relación al consumo presente; los servicios públicos pueden sobrevalorarse o infravalorarse por ser de disposición libre, etc. La utilización de estos bienes por encima a por debajo de lo deseable puede considerarse como necesidades tutelares y reclamar una corrección; pero, en su opinión, no parece apropiado aplicarles esta categoría.

Para Musgrave, el verdadero contenido del problema tutelar viene dado por el contenido 4. Se trata de *"la complejidad de las estructuras preferenciales, que hacen el proceso de decisión más difícil que supone el modelo convencional del comportamiento del consumidor. Las preferencias de un individuo pueden derivarse de una serie de conflictos... Los bienes preferentes pueden verse como bienes elegidos bajo un esquema superior de preferencias"*.

3. REDUCIR LOS NIVELES Y FORMAS DE DESIGUALDAD

Es frecuente atribuir cierto peso en la generación de las necesidades tutelares a las desigualdades existentes entre la población. Ciertamente, aun en un mundo igualitario, existirían las necesidades tutelares, precisamente por la mayor diferenciación en los esquemas de preferencias individuales que la igualdad en el bienestar supondría. Pero, en todo caso, las diferencias excesivas en renta, escolarización, salud y seguridad económica constituyen un medio específico de formación de esquemas preferenciales y de conflictos entre ellos, individual y comunitariamente considerados.

Pero el resultado inmediato y más tangible de las desigualdades entre la población es la diversidad de restricciones que ella tiene sobre las decisiones y sobre el comportamiento de los individuos. Buena parte de las preferencias reveladas expresan tanto las preferencias individuales como las posibilidades de los individuos.

CONCLUSIÓN

Es posible encontrar una satisfactoria conciliación entre el principio de soberanía del consumidor y del ciudadano y la relevancia de la satisfacción pública de las necesidades tutelares. Y es útil continuar esta

tarea iniciada por Musgrave. En esta línea se mueven las líneas que el lector acaba de soportar. Actuaciones públicas como la provisión de información relevante y reducir las desigualdades entre ciudadanos son un poderoso reductor de las necesidades tutelares y del nivel de coacción necesaria. La estimulación mediante impuestos y subsidios no se presenta como obstáculo a la soberanía individual. La técnica de prohibición u obligatoriedad, debidamente analizadas, pueden presentar aspectos que hacen operativo el principio de soberanía del ciudadano.

NOTAS

- (1) Samuelson, P. A., The theory of public expenditure, Review of Economics and Statistics, 1954, 387-89; "Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure", Review of Economics and Statistics 1955; "Aspects of public expenditure theory", Review of economics and Statistics, 1958.
- (2) Musgrave. R. A., "A multiple theory of budget determination", Finanzarchiv 1956/57, 333-43; The Theory of Public Finance Londres, McGraw-Hill, 1959. Hay traducción castellana Aguilar. Madrid, 1967.
- (3) Musgrave. R. A. Teoría de la Hacienda Pública, cit. pág. 92.
- (4) Pulsipher. A. C. "The properties and relevancy of merit goods", Finanzarchiv, 1971/72, 284-285.
- (5) Head, L. G., "On merit goods", Finanzarchiv, 1966.
- (6) Walsh, C., "Individual irrationality and public policy: in search of merit/demerit policies", en Brennan, G. y Walsh, C. (eds.), Rationality, individualism and public policy, Canberra, Australian National University, 1990, 146.
- (7) Besley, T., "A simple model for merit goods arguments", Journal of Public Economics, 1988, 3, 372.
- (8) Calle Saiz, R., "Los bienes públicos, los bienes de mérito y los bienes de demérito", Revista de Economía Política, 1970, 55.
- (9) Calle Saiz, R., Estudio introductorio a El futuro de la política fiscal de R. A. Musgrave, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980.
- (10) Benard, J., "Some theoretical aspects of merit goods and tutelage", en Kaser y Portes (eds.) Planning and market relations, Londres, MacMillan, 1971, 228.
- (11) De la relación entre necesidades tutelares y fallos del mercado se ocupa específicamente T. Besley ("A simple model... "), cit.
- (12) McLure, Ch. B., "Merit wants: a normatively empty box", Finanzarchiv, 1968.
- (13) Walsh, C., "Individual irrationality and public policy", cit. pág. 169.
- (14) Barrere, A., "L'interprétation de la coexistence des économies

publique et privée”, Finanzarchiv, 1962.

(15) Culyer, A. J., “Merit goods and the welfare economics of coercion”, Public Finance, 1971.

(16) McLure, Ch. E., “Merit wants...”, op. cit.

(18) Musgrave, R. A., Fiscal systems. Traducido castellano Sistemas fiscales, Madrid, Aguilar.

(19) Hilman, A. L., “Notions of merit wants”, Public Finance, 1980.

(20) Auld, D. A. L. y Bing, P. C., “Merit wants: a further analysis”, Finanzarchiv, 1971/72.

(21) Culyer, A. J., “Merit goods....”, cit.

(22) Basu, K., “Retrospective choice and merit goods”, Finanzarchiv, 1976.

(23) Stigler, G. J. y Becker, G. S., “De gustibus non est disputandum”, American Economic Review, marzo 1977.

(24) Self, P., Econocrats an the policy process, pág. 134

(25) Thurow, L. C., “Toward a definition of economic justice”, Public Interest, 1973.

(26) Head, J. G., “On merit wants”, en Brennan, G. y Walsh, C. (eds.), Rationality, individualism and public policy, cit.

(27) Brennan, G. y Lomasky, I., “Institutional aspects of merit goods analysis”, Finanzarchiv, 1983, 194.

(28) Burrow, P., “Efficient pricing and government interference”, en Posner, M. (ed.), Public expenditure, Cambridge University Press, 1977.

(29) Musgrave, R. A., “Merit goods”, en Brennan, G. y Walsh, C. (eds.), Rationality, individualims public policy, cit.

(30) Musgrave, R. A., “The role of the State in fiscal theory”, International Institute of Public Finance, 51st Congress, Lisboa, agosto 1955.

(31) Olmeda Díaz, M., “Las funciones presupuestarias del Estado para los economistas clásicos y neoclásicos”, en Estudios dedicados a Juan Peset Alexandre, Universidad de Valencia, 1982. T. III, 159-178.

(32) Kelman, S., “Regulation and paternalism”, Public Policy, 1981, 2.