

Artículo original

Equivalencia de categorías entre fallas del gobierno y fallas del mercado

Equivalence of Categories between Government Failures and Market Failures

Maximiliano Albornoz

Universidad de Morón. Morón, Pcia. Buenos Aires, Argentina.

Manuscrito recibido: 13 de enero de 2021; aceptado para publicación: 14 de junio de 2021

Autor de contacto: Maximiliano Albornoz. Cabildo 134, Morón, Universidad de Morón.
Avenida Córdoba 2122, CABA, Universidad de Buenos Aires.

E-mail: cmalbornoz@yahoo.com.ar

Resumen

El artículo tiene por finalidad establecer equivalencias de categorías entre las fallas del mercado y fallas del gobierno según los aportes desarrollados por Charles Wolf entre los setenta y ochenta. Se establecen relaciones entre estos conceptos que son semejantes en cada institución. Algunas fallas del mercado tales como las externalidades, rendimientos crecientes y la desigualdad en el ingreso tienen su equivalencia en las fallas del gobierno, tales como internalidades, costos crecientes y desigualdad en el poder. Describir estas relaciones permite comprender que, así como el gobierno y el mercado son los dos aspectos de una misma cuestión, lo mismo sucede con las fallas de ambas instituciones.

Palabras clave: mercado, gobierno, fallas, externalidades, internalidades.

Abstract

The article has for purpose to establish equivalences of categories between the fall of the market and fall of the government according to the contributions developed by Charles Wolf between seventies and the eighties. Relationships are established between these concepts that are similar in each institution. Some market failures such as externalities, growing yields and inequality in income have equivalence in the fall of the government, such as internalities, growing costs and inequality in power. Describing these relationships allows us to understand that, as well as the government and the market on the aspects of the same issue, the same happens with the failures of both institutions.

Key words: Market, government, failures, externalities, internalities.

DOI: <http://doi.org/10.34073/267>

1. Introducción

El análisis sobre las fallas del mercado ha recibido gran atención por parte de los economistas especialmente luego de la gran depresión de los años treinta (Bator, 1958). Conceptos tales como externalidades, retornos crecientes y desigualdad en el ingreso, etc., han tenido una amplia difusión, tanto en la literatura académica como en la formación de economistas. No obstante, otros conceptos asociados con las fallas del gobierno tales como internalidades, costos crecientes y desigualdad en el poder, recibieron menos interés (Wolf, 1978, 1979).

Este trabajo realiza un análisis comparativo entre fallas del gobierno y del mercado en términos de equivalencias de categorías, empleando los aportes de Charles Wolf de los setenta y ochenta que no han sido muy difundidos en Latinoamérica junto con el análisis de Julián Le Grand.

El objetivo es establecer para cada categoría de fallas del mercado su equivalente fallas del gobierno, para poder comprender que ambos conceptos son los dos lados de una misma cuestión. De esta manera, las fallas del gobierno que suelen tener un enfoque más normativo (las fallas del mercado se las considera desde un enfoque positivo) pueden ser analizadas desde un enfoque objetivo y microeconómico, porque están asociadas básicamente a problemas del principal-agente.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 ofrece el desarrollo y se divide en tres partes. Por un lado, se realiza un análisis microeconómico del mercado en términos de eficiencia y bienestar. Por otro lado, se describe la función económica del gobierno. Finalmente, se lleva a cabo un análisis de equivalencias entre categorías de fallas del mercado y del gobierno según el enfoque de Charles Wolf. La sección 3 ofrece las conclusiones.

2. Desarrollo y discusión

2.1 El mercado

El mercado como institución en la cual interactúan los agentes económicos, familias y empresas es la base del sistema capitalista y de la economía de propiedad privada (Mas-Colell, Whinston y Green, 1995). Economistas clásicos, como Smith y Ricardo, señalaron las ventajas del sistema de mer-

cado con respecto a otros sistemas económicos (por ejemplo, el feudalismo). La metáfora de la “mano invisible” es uno de los conceptos más popularizados sobre la eficiencia del mercado.

La teoría económica dominante, el *mainstream*, considera al mercado como la institución base del capitalismo, el cual está basado en el sistema de precios, entendido como el mecanismo que asigna recursos y logra la eficiencia económica (Williamson, 1986). Los productores buscando el máximo beneficio y los consumidores satisfaciendo sus necesidades lograrían asignaciones de recursos y factores productivos *Pareto Eficientes*. Es decir, no es posible lograr una mejora en ningún agente económico, sin afectar a otro. Si el mecanismo de precios funciona correctamente, en el sentido que los precios reflejan los deseos y objetivos de los agentes económicos, la información contenida en ellos proveerá los incentivos correctos para la mejor toma de decisiones posible. Consideremos una economía de intercambio puro de dos individuos (i e j) adonde se consumen dos bienes (x e y). La función de utilidad del consumidor i es (será similar para j): $U^i = f(x_i, y_i)$

Considerando dotaciones de bienes fijas, x, e y, la distribución de bienes sería la siguiente, de manera abstracta: $x = x_i + x_j$, $y = y_i + y_j$ y la maximización de utilidad implicaría la construcción del Lagrangiano:

$$L = U^1(x_1, y_1) + (U_0^2 - U^2(x_2, y_2)) + \lambda_x (\bar{x} - x_1 - x_2) + \lambda_y (\bar{y} - y_1 - y_2)$$

De las condiciones de primer orden se deriva que la pendiente de las curvas de indiferencia de los dos consumidores debe ser las mismas. Esto implica que la tasa marginal de sustitución de x por y, deben ser iguales.

$$-\lambda = \frac{U_{x_1}^1}{U_{x_2}^2} = \frac{U_{y_1}^1}{U_{y_2}^2}$$

La importancia de la condición (1) reviste es que aquella permite la construcción de la *curva de contrato* en la caja de Edgeworth. Las diferentes combinaciones de bienes que son *Pareto Óptimo* deben ubicarse en las tangencias de las curvas de indiferencias. Esto implica que ambos consumidores, maximizan su utilidad dada una restricción presu-

puentaria y una dotación fija para cada conjunto de bienes, x e y . Esto se denomina “eficiencia en el consumo”. De manera análoga, habrá una eficiencia en la producción.

Consideremos que se usan dos factores productivos, Trabajo (L) y Capital (K), para producir x e y , dadas funciones de producción y con dotaciones factoriales determinadas, se construye el Lagrangiano y se derivan las condiciones de primer orden, similares al análisis realizado anteriormente.

$$L = f(L_x, K_x) + \lambda(y - f(L_y, K_y)) + \lambda_L (L - L_x - L_y) + \lambda_K (K - K_x - K_y)$$

Se obtiene la condición de óptimo en la producción, adonde la tasa marginal de sustitución técnica para dos bienes, X e Y , debe ser igual.

$$\frac{f_{L_y}}{f_{K_y}} = \frac{f_{L_x}}{f_{K_x}}$$

Finalmente, derivamos la condición conjunta bajo las cuales, el consumo y la producción son *Pareto eficientes*. La única diferencia, es que en lugar de considerar fijas las dotaciones de x e y , como se había supuesto ahora, son determinadas en la frontera de posibilidad de producción. Se construye una función agregada de las dotaciones de bienes y el Lagrangiano:

$$h(x, y) = h(x_i + x_j, y_i + y_j) \\ L = U^2(x_2, y_2) + \lambda_1 (U_0^1 - U^1(x_1, y_1)) + \lambda_2 (h(x, y))$$

De las condiciones de primer orden se obtiene:

Donde el término de la derecha es la pendiente de la frontera

$$\frac{U_{x_1}^1}{U_{y_1}^1} = \frac{U_{x_2}^2}{U_{y_2}^2} = \frac{h_x}{h_y}$$

de posibilidad de producción, dy/dx . Silberberg (1990) señala que la condición (3) es la condición *Pareto óptima* en la producción y el consumo:

“For overall (production and consumption) Pareto optimality, the marginal evaluation of each commodity must be the same for all individuals, and that common marginal evaluation must be equal the marginal cost of producing that good” (Silberberg, 1990, p. 585)

El mecanismo de precios genera información acerca de los gustos y preferencias y del estado de la tecnología, en la forma de precios correctos. Y éstos no son más ni menos que señales que los consumidores y productores incorporan dentro de su mirada del mundo y en sus funciones de demanda y oferta.

El mercado de competencia perfecta es la base del instrumental teórico y matemático de la economía moderna. Un mercado competitivo produce asignaciones de recursos que son *Pareto Eficientes* a través del sistema de precios. Y también se cumple la dualidad: toda asignación *Pareto Eficiente* tiene asociado un vector de precios competitivo.

No obstante, existen efectos no deseables de este tipo de mercados (Nicholson, 1972). Por un lado, aunque haya asignaciones de recursos *Pareto Eficientes* éstas pueden no ser socialmente deseables. Este punto fue también analizado por Keynes en su Teoría General (1936), al mencionar que el sistema de mercado puede producir infinitos puntos de equilibrios, adonde aquel se vacía, pero deja afuera a miles de individuos. Por otro lado, es posible que las condiciones del mercado no sean supuestos realistas. Aunque el atractivo de la equivalencia entre optimalidad paretiana y competencia perfecta es atractiva, cuando se lo aplica a problemas reales, puede no ser útil. Finalmente, el modelo de competencia perfecta tiene como supuestos que no hay costos de transacción, mientras que la evidencia señala que existen (Coase, 1937, 1960).

Los teoremas de economía del bienestar señalan los supuestos bajo los cuales, el mercado funciona de forma eficiente. El *primer teorema* dice que, si cada bien es intercambiado en un mercado a precios públicamente conocidos, y si las familias y las empresas son tomadores de precios, entonces el resultado del mercado es *Pareto Eficiente*. Es decir, cuando los mercados son completos, cualquier equilibrio competitivo es necesariamente *Pareto Eficiente* (Varían, 1989). El segundo teorema dice que, si las preferencias de los hogares y los planes de producción de las firmas son convexas, hay mercados completos con precios públicamente conocidos y cada agente es tomador de precios, entonces cualquier resultado *Pareto Eficiente* puede ser alcanzado mediante el equilibrio competitivo si transferencias de suma fija son llevadas a cabo Varian (1989).

2.2 El gobierno

La función del gobierno ha registrado grandes cambios entre el siglo XVIII y XX, especialmente durante los años de la gran depresión de los años treinta. Las altas tasas de desempleo y las graves consecuencias sociales sentaron las bases para un cambio de paradigma, revolución que tuvo a su máximo exponente a Keynes (1936).

¿Por qué el gobierno interviene en materia económica? Existen varias respuestas para esta pregunta. Por un lado, si el gobierno no interviniera, gran parte de la población viviría peor. La crisis de los años treinta demostró que la ausencia de aquel dejó a miles de personas libradas a su suerte, sin activos para afrontar los problemas de subsistencia y supervivencia (Galbraith, 2000). La tasa de desocupación alcanzó niveles exorbitantes, no vistos desde entonces. Estados Unidos tuvo tasas superiores al 25% a nivel general, llegando al 70% en la construcción y al 40% en la industria (Margo, 1991). Recién con la llegada de la segunda guerra mundial, la economía americana pudo recuperarse y ubicarse en niveles previos a 1929.

Por otro lado, el gobierno cumple tres funciones económicas básicas: asignación, distribución y estabilización (Musgrave, 1992). Las dos primeras podrían ser llevadas a cabo por el mercado a través del mecanismo de precios, pero en las economías modernas la función de estabilización sólo puede ser llevada a cabo por el gobierno. El uso de los impuestos y el gasto público pueden aminorar una crisis o desacelerar un crecimiento explosivo. En macroeconomía es bien conocido el término de “estabilizadores automáticos” para suavizar el ciclo económico.

La experiencia a comienzos del siglo XX demostró que el rol pasivo del gobierno, llevando a cabo actividades tradicionales, como seguridad interior y exterior, educación primaria y algún servicio administrativo, era inadecuado en una sociedad con grandes transformaciones y fuertes demandas sociales. El trabajo, la salud y la educación dejaron de ser realidades de una minoría y se transformaron en derechos de toda la sociedad. Si el mercado no podía satisfacerlas, el gobierno tenía que compensarlas y ofrecer una solución a las mismas. Es el caso de los bienes públicos y la regulación de los mercados.

Stiglitz (2000) expresa que las economías mixtas son el modelo de organización social para la mayoría de los países oc-

cidentales, pudiéndose rastrear la intervención del gobierno en las políticas mercantilistas durante el siglo XVIII, opuestas al *Laissez faire*, que pregonaban los clásicos en los siglos XVIII y XIX. Fundamenta la intervención pública en los fallos del mercado, dando como ejemplo la gran depresión de los años treinta y sus consecuencias en Estados Unidos.

El Estado a través de su mano ejecutora, el gobierno, despliega sus resortes en todos los ámbitos económicos de manera de lograr una complementación entre el sector público y el privado. En aquella área adonde el sector privado no incursiona por temas de costos y/o rentabilidad, el gobierno lo hace para compensar esta falla del mercado. Es el nacimiento de los bienes públicos clásicos puros (por ejemplo, ciencia e investigación básica). Así, el gobierno en post de velar por el bienestar de toda la población amplía su abanico de actividades, más allá de las habituales, suministrando bienes y servicios hasta regulando los mercados de trabajo, cambiario y salud, de manera de evitar problemas de “selección adversa y riesgo moral”, que pongan en riesgo a la población.

La participación del gobierno en materia económica no sólo se debe a cuestiones de equidad, distribución del ingreso e igualdad de oportunidades, sino también para lograr eficiencia en los mercados y lograr la máxima producción posible en base a la dotación de factores productivos. El gobierno debería ser un complemento del mercado, pero en la práctica, las palabras “mercado” y “gobierno” se han visto como rivales y la presencia de uno implicaba la anulación del otro.

2.3 Equivalencias de categorías entre fallas del gobierno y del mercado

El objetivo de esta sección es describir el enfoque teórico de Charles Wolf (1978, 1979 y 1987) desarrollado entre los setenta y ochenta para establecer equivalencias de categorías entre las fallas del mercado y fallas del gobierno. Si bien el tema es extenso y la bibliografía es voluminosa, este trabajo es modesto en el sentido que solo quiere analizar categorías que sean comparables, en el sentido de cuál sería la falla del mercado que sería equivalencia a la falla del gobierno (y viceversa). Por lo tanto, no se van a describir todas las fallas del mercado y gobierno, sino solo aquellas que permitan establecer una correspondencia entre ambas según el autor de referencia, Charles Wolf.

El trabajo de Wolf comenzó a mediados de los setenta en una época donde el gobierno se corría dándole lugar al mercado. De hecho, su análisis denominado “*NonMarket Failures*” tenía implícito anular la palabra gobierno. Es decir, erradicar hasta semánticamente la categoría. Entonces, solo habría *fallas del mercado* y *fallas del no mercado*.

Wolf (1978) define a las actividades de no mercado como aquellas en las cuales el gobierno obtiene sus ingresos a través de donaciones, impuestos y otras fuentes “non-prices”, ósea, sin la intervención del mecanismo de precios. Ejemplos de organizaciones de no mercado son además del gobierno, iglesias, fundaciones, universidades públicas e instituciones sin fines de lucro tales como Boys Scouts. Además, parte de su esfuerzo intelectual estuvo en desarrollar una teoría de las fallas del gobierno, que sea comparable y equivalente a la teoría de las fallas del mercado.

Wolf (1978) describe cuatro fallas del gobierno (*Non-market failures*): 1) Internalidades y metas privadas; 2) Costos crecientes; 3) Externalidades derivadas y 4) Inequidad distributiva. En este artículo se van a analizar solamente tres: las internalidades, los costos crecientes y la inequidad distributiva.

La Tabla I describe las fallas del gobierno junto con las fallas del mercado en términos de categorías equivalentes en cada institución económica. Las internalidades están relacionadas con las externalidades, los costos crecientes con los rendimientos crecientes y la inequidad en el poder con la inequidad en el ingreso.

Tabla I. Comparación entre fallas

Fallas	
Mercado	Gobierno
1. Externalidades	1. Internalidades
2. Retornos crecientes	2. Costos crecientes
3. Inequidad distributiva (ingreso y riqueza)	3. Inequidad distributiva (influencia y poder)

Fuente: Elaboración en base a Wolf (1978, 1979, 1987 y 1990)

En el caso de las internalidades, Wolf expresa que las organizaciones e instituciones públicas, debido a que no pasan

por el mercado ni tienen que cumplir con estándares de los clientes, desarrollan normas internas propias (evaluación del personal, promoción, determinación de salarios, etc.). Wolf (1978) define a estos estándares como “Internalidades”:

“The goals that apply within non-market organizations to guide, regulate, and evaluate agency performance and the performance of agency personal” (Wolf, 1978, p. 10)

Esta estructura interna de “premios y castigos”, es una versión interna (hacia adentro) del mecanismo de precios que opera en las transacciones que pasan por el mercado (hacia afuera). Las “internalidades” son en las actividades de no mercado lo que las externalidades son en las actividades de mercado.

En ambas fallas hay una divergencia entre los resultados reales y los socialmente óptimos. Los costos privados son incluidos en el cálculo de los tomadores de decisiones sociales (a la inversa de los privados, adonde los precios no incluyen esos costos). Ejemplos de internalidades se encuentran cuando los burócratas públicos piden un presupuesto creciente año a año (*More is better*). Dado que las organizaciones de no mercado no tienen como meta maximizar una variable objetivo como el beneficio, utilizan otras sustitutas como el presupuesto y el staff (personal).

Wolf (1979) expresa que el desempeño se lleva a cabo a través de la protección de los recursos del área y/o agencia; aquel agente que trabaja para cuidar los ingresos de la institución y evitar su reducción, es más eficiente y merecerá ascensos y/o promociones. Otro activo que se torna relevante en el análisis es la información, cuya propiedad y resguardo, permite la supervivencia y existencia de tales instituciones de no mercado y sus participantes.

Con respecto a los costos crecientes, éstos suceden porque las actividades en el marco de burocracias deseosas de recursos, poder y personal provocan ineficiencias de tipo “X” (no se logra la eficiencia debido a la ausencia de presiones competitivas). Es decir, los contratos que se celebran bajo este entorno no minimizan los costos de producción.

La existencia de costos crecientes se basa en la necesidad de la agencia pública de maximizar alguna función objetivo, como son el presupuesto y el personal en detrimento de los beneficios, que no existen, por ser organizaciones sin fines

de lucro. En cambio, en el ámbito privado, determinadas circunstancias pueden dar origen a costos decrecientes (es decir, rendimientos crecientes), de manera de eliminar a la competencia, y a la obtención de beneficios extraordinarios. Es el caso de la competencia imperfecta, donde los monopolios son el ejemplo más extremo.

La inequidad distributiva también se encuentra en el análisis de las fallas del mercado y del gobierno. La principal diferencia es que, en el ámbito del mercado, la inequidad surge en términos de ingreso o riqueza (la concentración de activos en pocas manos o la brecha de ingresos entre ricos y pobres), mientras que en el ámbito público lo que se concentra es el poder. Éste puede ser ejercido con recelo, competencia o compasión, como señala Wolf (1979). Los efectos redistributivos emergen cuando el poder se utiliza para oportunidades de abuso e inequidad. La inequidad distributiva en organizaciones de no mercado es el uso del poder para fines ajenos al bienestar social y su uso con fines privados. El poder y las influencias son activos intangibles como el dinero mismo.

En el caso del mercado, el fenómeno que ha recibido gran atención en la última década por los estudios del economista francés, Thomas Piketty, cuya obra *El Capital en el Siglo XXI*, demostró que la humanidad está volviendo a niveles de inequidad distributiva como había en los siglos XVI y XVII, es decir, previos a la revolución industrial (Piketty, Atkinson y Saez, 2011).

Le Grand (1991) desde el enfoque de la escuela de *Public Choice*, creada por el Premio Nobel James Buchanan, sostiene que el comportamiento del gobierno y de las instituciones gubernamentales se basa en que los agentes económicos, burócratas, persiguen su propio beneficio en el manejo de la cosa pública. Su análisis trata de rendirle tributo al estudio pionero de Wolf (1978 y 1979) el cual, según Le Grand (1991), no ha recibido el merecido reconocimiento debido a que el trabajo no es claro.

Le Grand (1991) recupera el enfoque pionero de Wolf (1978) y busca corregir y pulir su análisis, señalando que existen tres categorías de fallas del gobierno: (1) en la provisión; (2) en los subsidios y (3) en la regulación.

En el primer caso se refiere a la existencia de un monopolio estatal, o habiendo competencia, ésta viene de organizaciones que no maximizan beneficios. En el segundo caso, dado

que el precio es reducido por los subsidios y la demanda es alta, hay problemas de abastecimiento y/o demoras en la provisión del bien o servicio. Además, dado que los burócratas maximizan el presupuesto, están dispuestos a ofrecer más servicios y el consumo se ubicaría por encima del socialmente óptimo, utilizando el criterio de la mayoría y/o de la opinión de la burocracia. Finalmente, con respecto a la regulación, existen problemas sobre la información necesaria para tomar buenas decisiones, como también hay incentivos a establecer alianzas entre los burócratas y los grupos de presión, provocando ineficiencias.

Finalmente, como sostiene Wolf (1987, 1990), el sistema económico necesita tanto del gobierno como del mercado, dado que ambas instituciones son relevantes en las economías modernas. El gobierno es necesario para minimizar los problemas distributivos derivados de la ausencia de mercados y concentración de la riqueza mientras que el mercado es necesario para lograr eficiencia dinámica y para ayudar a corregir las fallas del gobierno.

3. Conclusiones

El artículo realizó un análisis de equivalencia de categorías entre fallas del mercado y del gobierno. Dado que en las economías modernas el sistema es mixto, las fallas se producen en simultáneo. Charles Wolf desarrolló una teoría de las fallas del gobierno (*nonmarket failure*) donde estableció categorías que pueden ser equivalentes a las fallas del mercado propuestas por la teoría microeconómica estándar. Las internalidades, los costos crecientes y la inequidad en el poder e influencia (fallas del gobierno propuestas por Wolf) son los equivalentes a las externalidades, rendimientos crecientes y la inequidad en el ingreso (fallas del mercado clásicas).

De esta manera, es posible analizar al gobierno y al mercado como las dos instituciones de un mismo sistema y sus fallas tendrían categorías asimilables. Esto es importante porque si bien las fallas del mercado han recibido un enfoque más positivo (y objetivo), las fallas del gobierno están asociadas a comportamientos de tipo normativo (y subjetivo). De esta manera, con el enfoque desarrollado por Wolf y la comparación de este trabajo, las fallas del gobierno pueden analizarse desde un enfoque microeconómico asociadas a problemas de principal-agente.

Referencias bibliográficas

- Bator, F. (1958). The Anatomy of Market Failure, *the Quarterly Journal of Economics*, 72 (3), 351-379.
- Galbraith, J. (2000), El crash del 29, Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Keynes, J. (1936). Teoría general del empleo, el interés y el dinero. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Le Grand, J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*. 21 (4), 423-442.
- Margo, R. (1991). The Microeconomics of Depression Unemployment. *The Journal of Economic History*, 51 (2), 333-341.
- Mas-Collel, A. Whinston, M. Green, J. (1995). *Microeconomic Theory*. New York, United States: Oxford University Press.
- Musgrave, R. (1992). *Teoría de la hacienda pública*. Madrid, España: Mc Graw Hill.
- Nicholson, W. (1972). *Microeconomic Theory*. Illinois, United States: The Dryden Press Inc.
- Silberberg, E. (1990). *The Structure of Economics*. A Mathematical Analysis. New York, United States: Mc Graw Hill.
- Piketty, T. Atkinson, A. Saez, E. (2011). Top Incomes in the Long Run of History, *Journal of Economic Literature*, 49 (1), 3-71.
- Stiglitz, J. (2000). *Economía del sector público*. Madrid, España: Antoni Bosch.
- Varian, H. (1989). *Análisis microeconómico*. Madrid, España: Antoni Bosch ediciones.
- Williamson, O. (1986). *Las instituciones económicas del capitalismo*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
- Wolf, C. (1978). Non-Market Failures and Market Failures. Working Paper, The Rand Corporation, USA.
- Wolf, C. (1979). A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis. *The Journal of Law and Economics*, 22 (1), 107-139.
- Wolf, C (1987). Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment. *Journal of Public Policy*, 7 (1), 43-70.
- Wolf, C. (1990). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*. Cambridge: MIT Press.

