

El Costo Social¹

1. Introducción

Nunca se insistirá demasiado en la importancia del papel que desempeña el costo social en la moderna economía social. Los conceptos de costo social y de producto social están latentes en el criterio de "maximizar" los excedentes -criterio que suele imponerse en la esfera de los servicios públicos-, en el consiguiente cálculo y comparación de las tasas sociales de rendimiento en las inversiones viales y ferroviarias y en la filosofía de la estimación del costo marginal. Según Pigou, la posibilidad de que existan divergencias entre el costo o el producto social y privado proporciona una base para determinar los impuestos o los precios correspondientes a la congestión durante las horas pico en los sistemas viales, telefónicos y de aeropuertos; para el ingreso subsidiado en la red telefónica sobre la base de que otros suscriptores se benefician con ello; para la inversión regional y los impuestos o subsidios a la mano de obra, destinados a contrarrestar el desempleo oculto o los costos sociales del crecimiento urbano que no se reflejan en el cálculo privado; para la reducción de los precios de los servicios educacionales y de salud; para los subsidios a los inventos, la investigación y el desarrollo, etcétera.

La crítica de Coase a Pigou, que desarrolla en su artículo "El problema del costo social", y la reformulación que allí propone, desviaron la atención, en cierta medida, de las divergencias entre costo social y costo privado, orientándola hacia la posibilidad de resolver los problemas sociales por la vía del mercado mediante una mejor definición o reasignación de los derechos de propiedad. A pesar de este cambio de enfoque, tanto Coase y Pigou como la mayoría de los economistas de la época actual han conservado el concepto de valor del producto social como el criterio básico para comparar sistemas sociales alternativos. En este ensayo nos proponemos examinar dichos conceptos de costo social y producto social desde el punto de vista "austríaco" o "subjetivista". Además de su intrínseca importancia, el concepto de costo social reviste particular interés para los subjetivistas: el propio Buchanan ha sugerido que el trabajo de Coase sobre el tema constituye el mayor logro en la historia de la escuela subjetivista de la L.S.E. (London School of Economics).



Stephen C. Littlechild, [Fellow in Privatisation, Regulation & Competition](#)
S. Littlechild & Carlos J. Skerk - [Regulation of Transmission Expansion in Argentina](#) (2004)

El impacto más significativo de la L. S. E. sobre la economía moderna se ha producido a través de la aplicación indirecta de la teoría del costo de oportunidad, antes que socavando las concepciones básicas del costo. Un cuarto de siglo después de haber publicado su trabajo inicial sobre el costo, R. H. Coase impugnó con buen éxito el concepto de "costo social marginal" que Pigou había entronizado como piedra angular de la economía social aplicada. Su ensayo ahora clásico sobre el costo social,

¹ Véase S. C. Littlechild, [El Problema del Costo Social](#), Traducido de Louis M. Spadaro, *New Directions in Austrian Economics*, Sheed, Andrews and Me Meel, Inc., 1978. Derechos cedidos por el Institute for Humane Studies. Revista Libertas 12 (Mayo 1990).

que refleja la misma teoría del costo sostenida tiempo atrás, logró imponerse allí donde habían fracasado anteriormente los antiguos ataques más directos del propio Coase, de Thirlby y de Wiseman contra la norma de estimación del costo marginal (Buchanan, J. M., [Cost and Choice](#), pp. 11-12).

Sin embargo, en este ensayo descubriremos que la obra del profesor Coase, sean cuales fueren los demás méritos que haya tenido al enmendar a Pigou y reorientar el ejercicio profesional de la economía, no nos muestra un enfoque del costo que sea más satisfactorio, desde el punto de vista subjetivista, que el adoptado por Pigou. En realidad, una vez que se ha reconocido: a) que el valor social y el costo social son conceptos subjetivos, más bien que objetivos, y b) que sólo guardan una tenue relación con los verdaderos costos de la toma de decisiones, cabe cuestionar si la noción de costo social es la vía más útil para enfocar el problema.

Empezaremos por reseñar los argumentos referentes al costo social y el enfoque subjetivista en el área de la economía.

1. Valor social y costo social

El concepto de costo social es extraordinariamente evasivo. Los economistas no vacilan en atribuir el concepto a Pigou, tal como estaría expuesto en su obra [The Economics of Welfare](#) (1920), pero, a decir verdad, en ninguna de las cuatro ediciones de ese libro, ni en [Wealth and Welfare](#), publicado anteriormente, se menciona siquiera el término "costo social". Quizá no sea una simple coincidencia, entonces, que el propio ensayo de Coase [El problema del costo social](#) [original publicado en *The Journal of Law and Economics*, octubre 1960] no mencione tampoco el término "costo social". En realidad, ambos autores desarrollan casi enteramente sus análisis en función del producto social. (Aún no he podido descubrir el origen del término "costo social". Knight [[Some Fallacies in the Interpretation of Social Cost, 1924](#)] lo utilizó en su crítica a Pigou sin sugerir que se tratara de un concepto original. A. A. Young [[Pigou's Wealth and Welfare](#), 1913] se refirió al enfoque social del costo en su análisis crítico de *Wealth and Welfare*. Esta extraña situación tal vez preste cierto apoyo a la sugerencia de Coase en el sentido de que la doctrina pigoviana sobre estas cuestiones era, en gran medida, producto de una tradición oral.)

Pigou admitía que los elementos del bienestar social eran, esencialmente, estados de conciencia pero, con el fin de llegar a algo factible, consideraba necesario limitar este asunto a "esa posición del campo en la cual los métodos científicos parecen operar en la forma más ventajosa", es decir, "[...] a esa parte del bienestar social que puede ser relacionada directa o indirectamente con la vara de medición del dinero. Esta parte del bienestar social podría denominarse bienestar económico" (Pigou, A. C., *The Economics Of Welfare*, p. 11).

La "contraparte objetiva del bienestar económico que los economistas llaman dividendo nacional o ingreso nacional se componía, en última instancia, de varios servicios objetivos, algunos de los cuales se engloban dentro de las *commodities*". Para preservar la vara de medición del dinero, Pigou decidió incluir en el dividendo nacional sólo aquellos bienes y servicios que son vendidos realmente por dinero, y por la misma razón rechazó el excedente del consumidor como medida de un cambio en el dividendo nacional.

El principal instrumento del análisis de Pigou era el producto marginal, que definía así:

*El producto social neto marginal es el producto total neto de las cosas físicas o los servicios objetivos debidos al incremento marginal de los recursos empleados para cualquier uso o en cualquier lugar dado, sin que importe a quiénes pueda corresponder esa parte del producto [...]. El producto privado neto marginal es esa parte del producto total neto [...] que corresponde desde un principio - es decir, antes de la venta- a la persona responsable de invertir allí los recursos [...]. El valor del producto social [y privado] marginal neto de cualquier cantidad de recursos empleados para cualquier uso o en cualquier lugar es, simplemente, la suma de dinero que el producto social neto marginal vale en el mercado (Pigou, A. C., *The Economics Of Welfare*, pp. 134-135).*

Si los productos social y privado netos coinciden, "el libre juego del interés propio, en la medida en que no se vea obstaculizado por la ignorancia, tenderá a dar lugar a una distribución de recursos tal [...] que acrecentará el dividendo nacional, y con ello, elevará al máximo la suma del bienestar económico" (Pigou, A. C., *The Economics Of Welfare*, p. 143). Pero si existe una divergencia entre los productos social y privado (por ejemplo, si hay externalidades), "los actos específicos de interferencia con los procesos económicos normales", por medio de subvenciones e impuestos, eliminarán la divergencia e incrementarán el dividendo (Pigou, A. C., *The Economics Of Welfare*, p. 172).

No nos interesa ocuparnos aquí de la observación de Knight acerca de que las divergencias entre el costo privado y el costo social dependen de que el sistema vial (o cualquier otro medio de producción) sea o no de propiedad privada, ni tampoco de la sugerencia de Coase, cuando insinuaba que Pigou hacía caso omiso de la posición legal y en todo caso no tenía en cuenta la respuesta de la parte afectada por las externalidades. Hay, sin embargo, dos aspectos del análisis de Coase que merecen mencionarse.

En primer lugar, Coase advertía que la medición de Pigou del dividendo nacional en función de los bienes y servicios vendidos realmente "significa que el valor del producto social no tiene ninguna significación social" (*El Problema del Costo Social*). Coase prefería evaluar la producción por su valor de mercado, independientemente de que el pago haya tenido lugar realmente o no. En segundo término, recomendaba:

*Cuando un economista compara disposiciones o planes sociales alternativos, el procedimiento adecuado consiste en comparar el producto social total proveniente de esas diferentes disposiciones. La comparación de los productos privado y social no aparece aquí, ni en Pigou (*El Problema del Costo Social*)*

Más adelante parangona esto con el enfoque del costo de oportunidad utilizado en el análisis de la empresa. Parece razonable inferir que el costo social (de oportunidad) de elegir una disposición social podría definirse como el valor de mercado del producto total correspondiente a la mejor disposición alternativa no elegida.

2. El enfoque subjetivista

Para quienes no están familiarizados con los escritos de la escuela austríaca, o con la escuela subjetivista de la L. S. E., creemos que será útil resumir las partes pertinentes de este enfoque, comenzando por los trabajos de Hayek publicados en las décadas de 1930 y 1940,

los cuales establecieron, según la descripción de Buchanan (*Cost and Choice*, p. 24), las características centrales de la metodología subjetivista.

En los ensayos que volvieron a publicarse como Parte Primera de [*The Counter-Revolution of Science*](#), 1955, Hayek hacía hincapié en que los "hechos" de las ciencias sociales son las percepciones humanas del mundo, las creencias de la gente, "prescindiendo de que sean verdaderas o falsas, y que, además, si bien no podemos observarlas directamente en las mentes de los demás, sí podemos reconocerlas por lo que hacen y dicen, simplemente porque tenemos una mente similar a la de ellos". Los objetos de la acción humana no son "hechos objetivos" y no pueden ser definidos en términos puramente físicos. "En lo concerniente a las acciones humanas, las cosas son lo que la gente actuante piensa que son." Por otra parte, "los conocimientos y creencias de diferentes personas, si bien poseen esa estructura común que posibilita la comunicación, serán sin embargo diferentes y frecuentemente antagónicos en muchos sentidos". Por lo tanto, el término "subjetivo" refleja la idea de que las acciones dependen de las percepciones, y que distintas personas tendrán generalmente percepciones diferentes.

Para los fines del presente ensayo, tienen particular pertinencia dos inferencias de esta idea básica. Primero, como sostenía Kirzner (*Competition and Entrepreneurship*, 1973), ya no es apropiado restringir la definición del "problema económico" a la asignación de los escasos recursos disponibles entre los fines competitivos, en la forma que había propuesto Robbins ([*An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*](#), 1932). Es necesario incluir la percepción de los fines y los medios, en vez de darlos por sentados. En consecuencia, esto conduce al concepto de "calidad empresarial" o de toma de conciencia de los cambios ventajosos en los medios o los fines, o al "hombre actuante" de Mises antes que al "hombre economicista" de Robbins. El elemento empresarial en la acción humana puede identificarse, a su vez, como aquel que genera un proceso de cambio, y en realidad todo el enfoque austríaco hace hincapié en el proceso de mercado, más bien que en el estado de equilibrio.

El propio Kirzner utilizó este concepto de percepción al comentar el análisis de Coase sobre los derechos de propiedad en el artículo acerca del costo social al que ya nos hemos referido. Coase había argumentado que, en ausencia de los costos de las transacciones, las transacciones del mercado transferirían los derechos de propiedad y asignarían los recursos de modo de maximizar el valor de la producción, haciendo caso omiso de la posición legal. Kirzner (*Competition and Entrepreneurship*, p. 227) objetaba que los costos cero de las transacciones no eran necesarios, ni suficientes, para asegurar que todos los participantes advirtieran los contratos mutuamente beneficiosos que podrían pactarse.

La segunda inferencia del enfoque subjetivista es que el costo debe considerarse como un concepto subjetivo, antes que objetivo, porque los elementos de la elección individual dependen, evidentemente, de las alternativas imaginadas y evaluadas como dignas de consideración por la persona que toma las decisiones, y la elección que realmente se efectúa depende de sus preferencias. Buchanan sostenía que los economistas de la L. S. E. (incluido Coase) desempeñaron un importante papel en el desarrollo de esta teoría subjetiva del costo, que describe en los siguientes términos:

El costo es aquello que la persona que toma las decisiones sacrifica o a lo que renuncia cuando elige una alternativa en lugar de otra. Por lo tanto, el costo consiste en su propia evaluación anticipada de la utilidad o del goce del que habrá de privarse

como resultado de esa misma elección. De esta definición del costo de oportunidad (ligada a la elección) pueden derivarse varias inferencias específicas.

- 1. El costo debe ser asumido exclusivamente por la persona que toma las decisiones: no es posible transferirlo o imponerlo a otros.*
- 2. El costo es subjetivo; sólo existe en la mente de la persona que elige o toma las decisiones.*
- 3. El costo se basa en anticipaciones: es, necesariamente, un concepto ex ante o anticipador.*
- 4. El costo no puede realizarse nunca debido al hecho de que se ha llevado a cabo la elección: no se podrá disfrutar nunca de la alternativa que es rechazada.*
- 5. El costo no puede ser medido por ninguna otra persona que no sea aquella que elige, puesto que no hay ninguna manera de observar directamente la experiencia mental subjetiva.*
- 6. El costo puede datarse en el momento de la decisión o la elección final.*

En toda teoría general de la elección, el costo debe estimarse en la dimensión de las utilidades y no de las *commodities*. De aquí se desprende que el costo-oportunidad implícito en la elección no puede observarse y objetivarse y, más importante aún, no puede medirse de manera tal que permita efectuar comparaciones entre marcos de elección completamente diferentes (Buchanan, *Cost and Choice*, pp. 14-15).

Thirlby (*Economists' Cost Rules and Equilibrium Theory*, 1960) y Wiseman ([*Uncertainty, costs, and collectivist economic planning*](#), 1953) señalaron algunas de las dificultades que presenta ahora la supervisión.

Supongamos que un gerente tiene instrucciones de elevar al máximo el ingreso neto. (No debemos decir "ingreso menos costo", puesto que estos dos conceptos no pueden medirse o compararse con el mismo patrón: el ingreso se mide en función del dinero; el costo, en función de la utilidad.)

Dado que no podemos conocer con certeza los resultados de todos los cursos de acción posibles, no nos es posible verificar en forma directa la eficacia del gerente. Podemos llevar a cabo controles o comprobaciones indirectas averiguando cuáles son las alternativas que él ha considerado (v. gr., examinando su "plan"), evaluando el resultado efectivo (mediante la revisión de su "estado de cuenta") y verificando la exactitud de su pronóstico (al comparar su plan con su estado de cuenta). Pero es imposible saber con certeza si hubo mejores alternativas que deberían haberse tenido en cuenta o si los resultados de las alternativas no elegidas fueron previstos correctamente. Por otra parte, cuando se utilizan controles indirectos de esta clase, el gerente es inducido a modificar sus acciones para tenerlos en cuenta, por la sencilla razón de que el costo, para él, de tomar una decisión es necesariamente su propia evaluación del resultado alternativo desechado. No es el ingreso neto mismo el que determina sus acciones, sino la significación que tiene para él el ingreso neto.

Aplicaremos ahora algunas de estas ideas a los conceptos de valor social y costo social.

3. Costo social y producto social. Una reconsideración

El producto social y el costo social son términos evidentemente objetivos, tanto para Pigou como para Coase. El producto social es definido como un stock o flujo de servicios físicos específicos. No se plantea el problema de determinar qué constituye un bien o un servicio, es decir quién y cómo lo percibe. No existe incertidumbre alguna respecto de los bienes y servicios asociados -con cada decisión posible y, por lo tanto, no hay expectativas antagónicas. Finalmente, se elude el problema de establecer de quién es la valuación que habrá de utilizarse haciendo referencia al "valor de mercado". En estas circunstancias, la elección óptima es simplemente una cuestión de computación y el costo social (oportunidad) es objetivo.

Podría admitirse que, en la práctica, los resultados probables de toda medida particular son inciertos, como lo son los precios de mercado probables, pero es necesario optar por la "mejor conjetura". Este elemento de subjetividad plantea, por supuesto, las dificultades a las que nos hemos referido en la sección anterior. ¿Cuál es la conjetura apropiada para los fines de la acción política y cómo habrá de determinarse la eficacia del procedimiento conjetural? Por otra parte, hay una diferencia crucial entre esta situación y la de la empresa privada, por cuanto no disponemos de ningún control objetivo final que nos permita evaluar la eficacia; si el procedimiento de la toma de decisiones es ineficaz, no hay ninguna realimentación comparable a la pérdida financiera y la bancarrota.

Ahora bien, supongamos que reconocemos plenamente el grado de subjetividad de las creencias referentes a las situaciones, y que ya no les atribuimos un conjunto objetivamente especificado de productos físicos o un precio de mercado. En tal caso, ¿qué sucederá con el concepto de valor del producto social? ¿Será posible conciliar el producto social y el costo social con la teoría subjetiva del costo y la elección?

Consideremos, en primer lugar, el enfoque de Pigou. Una decisión tomada por una persona puede afectar también a otras. Describir esto como un conjunto de cambios en los niveles de utilidad no es más que una convención. El valor del producto social (marginal) es entonces, en cierto sentido, el cambio neto en la utilidad total, pero esto da lugar a que se planteen las objeciones obvias bien conocidas respecto de que las utilidades son ordinales y no se pueden sumar. Tratamos entonces de derivar una medida cardinal preguntando qué vale en términos monetarios el cambio en la utilidad, y esto lo hacemos ideando un conjunto de situaciones de elección artificiales, una para cada persona afectada, y preguntándonos qué es lo que esta persona estaría dispuesta a pagar para que se tome o no la decisión de que se trata. La decisión óptima depende de las sumas totales de dinero calculadas de ese modo.

Es evidente que la situación visualizada por Coase no difiere significativamente de ésta. Coase no centra la atención en un solo individuo que toma las decisiones; por lo contrario, permite que todas las personas respondan a cada disposición social (o sea, posición legal) sometida a consideración, con los correspondientes cambios en los niveles de utilidad que han de ser evaluados en términos monetarios. La elección óptima de la disposición social depende entonces de la suma de los valores monetarios así obtenidos.

¿Hasta qué punto esta interpretación artificial de la elección que acabamos de describir es compatible con el enfoque subjetivista? En realidad, aquí nos preguntamos si es posible atribuir un significado a la noción de perjuicio o beneficio, tal como la evalúa la persona perjudicada o beneficiada por la acción de otra. Si esta acción hubiera sido el resultado de un contrato entre ambas, habríamos podido medir, en principio, el efecto (más precisamente, el efecto esperado) con respecto a las opciones alternativas disponibles, es decir, con respecto al costo del contrato. En caso de que no se efectúe ningún contrato, consideramos una elección hipotética y nos preguntamos qué gran atracción puede haber ejercido una alternativa hipotética para que se haya optado por ella (o cuán poco atractiva puede haber sido y no obstante se la haya preferido).

El primer punto que debemos destacar es que el procedimiento propuesto no implica elecciones, aunque sean hipotéticas, por parte de la persona en cuestión, sino más bien por parte de un economista, un funcionario del gobierno, un juez o un político que observa desde afuera. Como dijimos, los costos de su elección incluyen la significación que tienen para él las diferentes respuestas, por ejemplo, si éstas parecen plausibles para sus pares y sus supervisores. Por lo tanto, la valuación del daño infligido a otra persona no es, en absoluto, un costo para esa persona. Por otra parte, aun si la elección artificial fuera hecha por la persona en cuestión, sus costos incluirían los beneficios de elegir una cifra superior o inferior en una situación de laboratorio, y no medirían los costos involucrados en la situación de elección que se tiene en mira (cf. Murray N. Rothbard, [*Toward a Reconstruction of Utility and Welfare Economics*](#) (1956)).

Segundo, dado que esta evaluación no es una elección hecha realmente en el mercado, existe, evidentemente, mucha incertidumbre con respecto a cuál sería el valor apropiado. Para usar la terminología estándar, conjeturamos simplemente dónde se encuentran las curvas de indiferencia pertinentes (Buchanan, J. M., *Cost and Choice*, p. 79). Distintos observadores podrían ofrecer evaluaciones diferentes, ninguna de las cuales demostraría ser objetivamente correcta o incorrecta.

Tercero, el propósito del esquema de una elección hipotética es evaluar la respuesta de una persona a una situación, mientras se consideran como dados sus oportunidades y objetivos percibidos. Pero ya hemos mencionado que en el enfoque subjetivista la economía no es simplemente una cuestión de medios y fines conocidos; también implica la percepción de nuevas posibilidades, las cuales modifican en general nuestra evaluación de las oportunidades previamente percibidas. Supongamos que la alternativa que tiene en consideración el que decide la política no había sido concebida por la persona que debe efectuar la evaluación. Por consiguiente, sólo podrá obtenerse una evaluación si *modifica* sus percepciones existentes. Esto plantea, por supuesto, dos problemas: cómo debería presentársele (conceptualmente) la nueva alternativa a esa persona, y cuál sería su reacción. El problema tiene una aplicación más general: incluso si esta persona reconoce la posibilidad de la decisión sometida a su consideración, la impresión que tendrá de la naturaleza, las implicaciones y la verosimilitud de dicha decisión diferirá generalmente de la de otra persona. ¿El observador/economista debería dar por sentadas sus percepciones iniciales, quizás "incorrectas", o debería modificarlas (conceptualmente)? ¿Qué se entiende por una percepción "correcta" de las consecuencias de cualquier acto?

Aun si fuera posible especificar las reacciones iniciales de las personas ante una acción propuesta, ¿qué posición deberían adoptar respecto de los cambios siguientes en sus planes y

percepciones? Coase es consciente, sin duda, de esta dificultad. Se refiere así al uso del "bluff" con el fin de inducir a la otra parte a efectuar un pago mayor, pero comenta que "tales maniobras son pasos preliminares para llegar a un acuerdo, y no afectan la posición de equilibrio de largo plazo" (Coase, R. H., *El Problema del Costo Social*).

Coase opina, evidentemente, que la respuesta pertinente a una situación no es la inmediata, sino la de "equilibrio", después que se ha obtenido la información apropiada. El inconveniente de esta posición reside en la precariedad de la noción de equilibrio, una vez que la actividad económica es considerada como un proceso, más bien que como un estado.

4. Conclusión

Trataremos de resumir la argumentación que desarrollamos en este ensayo.

Hemos comprobado que Pigou y Coase no utilizaban el concepto de costo social, aunque su uso era muy generalizado, sino que preferían trabajar, en cambio, en función del producto social. A pesar de que estos autores diferían en el tratamiento que daban a este concepto, ambos proponían, en esencia, utilizar el valor del producto social como un criterio para elegir entre situaciones alternativas. Este concepto dependía del "producto físico" compuesto por bienes y servicios objetivamente especificados, a los cuales se les había asignado o se les podía asignar precios objetivamente definidos.

Se demostró que este enfoque presentaba ciertos inconvenientes:

1. Las presunciones básicas son incompatibles con un enfoque subjetivista. Los bienes y los precios se definen de manera objetiva, de modo que la elección óptima es, simplemente, un problema de computación, y el costo es objetivo.
2. Si se admite la incertidumbre de las cantidades y los precios futuros, no habrá entonces ningún cálculo objetivamente "correcto", será difícil evaluar la eficacia de aquellos que deben maximizar el producto social y no habrá ningún test final comparable al ingreso neto en una empresa privada.
3. La tentativa de utilizar situaciones de elección artificiales con el fin de obtener una cifra monetaria de cambio de la utilidad significa que para el observador los costos de la elección no son costos que se experimentarían en una situación de elección real.
4. Algunas personas pueden no haber percibido que la alternativa en consideración es pertinente, de modo que sólo podrá obtenerse una respuesta a una situación hipotética modificando (conceptualmente) las percepciones de esas personas. En un sentido más general, puesto que distintos individuos pueden visualizar las alternativas de modo diferente, no evaluarán necesariamente la "misma" alternativa. ¿Cómo debería presentarse entonces (en términos conceptuales) la situación?
5. Si se ve la actividad económica, no como un estado de equilibrio, sino como un proceso que implica percepciones y valores cambiantes, no resulta claro en qué momento, o después de qué período de reflexión, será apropiado calcular el valor del producto.

En este trabajo he tratado de demostrar que el costo social y el producto social no son conceptos objetivos. Esto no quiere decir que un observador particular no pueda hacer una estimación de los perjuicios o beneficios derivados de cualquier acción, sino que esa estimación deberá incluir, necesariamente, elementos de su propia evaluación personal, y la determinación de lo que es apropiado dependerá de sus propias percepciones y presunciones. Por lo tanto, diferentes individuos harán estimaciones diferentes, y no es posible ningún control objetivo de la eficacia.

Esto nos lleva a preguntar si el producto social, tal como se lo concibe tradicionalmente, es el mejor concepto del que se puede hacer uso en las decisiones gubernamentales. En realidad, el propio argumento utilizado por Coase puede volverse en su contra. La pregunta apropiada que debemos formular no es si tal o cual disposición social elevan al máximo el valor del producto social, sino si la utilización del producto social como criterio es preferible al uso de algún otro enfoque. Para responder a esta pregunta es necesario conocer algo más sobre la forma en que se comportaron en el pasado aquellos que se vieron inducidos u obligados a aplicar este criterio. En primer término, podríamos examinar las decisiones de las industrias nacionalizadas en Gran Bretaña, y la respuesta del gobierno a los análisis de costo-beneficio en los sistemas viales, los ferrocarriles y los aeropuertos. En segundo lugar, es necesario saber qué grado de eficacia han tenido otros controles objetivos, tales como los requerimientos del balance de las cuentas o las restricciones específicas a los gastos o la provisión de servicios. Por último, resulta necesario comparar los controles gubernamentales de cualquier tipo con aquellos impuestos por el mercado. Alchian, Stigler, Posner y otros economistas iniciaron un estudio fructífero de estos problemas, y cabe suponer que Coase estaría de acuerdo con dicho enfoque.

Sin embargo, parecería que el producto social no puede utilizarse como criterio definitivo de evaluación por las razones dadas. ¿De qué otro criterio disponemos? Menciono simplemente la sugerencia de Kirzner (*Competition and Entrepreneurship*, pp. 216 y ss.) en el sentido de que las instituciones o disposiciones alternativas pueden evaluarse en función del éxito logrado al llevar a cabo contratos mutuamente beneficiosos. La eficacia de este criterio aún está abierta a la investigación.

5. Suplemento

Quisiera comentar brevemente la definición del costo social que encontramos en la literatura especializada, y ahondar en el análisis del costo social considerado como criterio para la acción por parte de una organización pública.

Coase define implícitamente el costo de toda disposición social como el valor de mercado al que se renuncia bajo una disposición alternativa. Este es, en realidad, un costo, en el sentido definido por Buchanan, si concebimos la sociedad como una entidad que elige disposiciones alternativas con el propósito de maximizar el valor de mercado (aunque no se especifica cómo se generan y evalúan estas alternativas). Sin embargo, no todos los economistas adoptan esta definición. Stigler, por ejemplo, examina el caso de una planta química que descarga sus desechos en una corriente de agua y afirma que "la suma de los costos para todos es denominada el costo social de la eliminación de los desechos" (*Theory of Price*, 1966). Este concepto no es un costo en el sentido definido por Buchanan: en realidad, una acción realizada por una persona no puede imponer costos a otras. Esto no quiere decir,

desde luego, que una definición sea superior a la otra, sino que una es o es más fácil conseguir que resulte) compatible con la tradición de la L. S. E.

Si bien algunos de los economistas que participaron en la Conferencia de Windsor estuvieron de acuerdo, de una manera general, con la argumentación expuesta en este ensayo, manifestaron sin embargo ciertas dudas respecto de dos puntos: a) Dado que el procedimiento para calcular los costos y beneficios sociales parece ser similar al aplicado para el cálculo de los costos y beneficios privados, ¿por qué este último es legítimo y el primero ilegítimo? b) Si no se exige a las organizaciones públicas que basen sus decisiones en el costo social, ¿qué otras instrucciones deberíamos darles?

En este suplemento trataré de responder en forma más directa a estos dos interrogantes.

Consideremos, en primer término, dos tipos ideales: un hombre de negocios interesado en elevar al máximo el ingreso privado neto y un dictador benévolo que desea elevar al máximo el beneficio social neto. Ambos enfrentan problemas idénticos, aunque los criterios que utilizan son diferentes. En ningún caso puede hacerse una distinción entre conceptos subjetivos y objetivos, porque en ambos casos se supone que el mundo es como lo percibe aquel que decide. Los bienes y servicios pertinentes son aquellos que él cree que son pertinentes. Los futuros precios, respuestas y valores apropiados son aquellos que él cree que son apropiados. En principio, la tarea de calcular el beneficio social neto no es más difícil que la de calcular el ingreso privado neto.

La puesta en marcha de nuevos planes genera nueva información, la cual conduce a su vez, tarde o temprano, a la adecuada revisión de los planes anteriores. Se realizan inversiones o se celebran nuevos compromisos porque los compromisos previos pueden haber caducado, y pueden haber surgido nuevas oportunidades. La pauta de los costos y beneficios y, en consecuencia, las acciones óptimas, diferirán, en general, de las que se planearon anteriormente. En tal caso, se hace necesaria la revisión de los planes, independientemente de que el objetivo sea el ingreso privado neto o el beneficio social neto, y no hay razones para suponer que será más fácil hacerlo en un caso que en el otro.

Por último, supongamos que el hombre de negocios y el dictador benévolo no llevan a cabo las acciones por sí mismos, sino que imparten instrucciones a sus subordinados para que, en su nombre, maximicen los respectivos objetivos. En ambos casos, cabe presumir que los subordinados tienen objetivos y preferencias que les son propios, y que tratarán de satisfacerlos en la medida en que no se los desapruere o se les impida hacerlo. Surge aquí, entonces, el problema del control: ¿cómo asegurarse de que los subordinados cumplen sus obligaciones de manera eficaz? En ninguno de los dos casos es posible determinar directamente cuál es la política óptima: por consiguiente, es preciso establecer controles indirectos examinando el proceso de preparación de los planes, los resultados de los cursos de acción elegidos y la exactitud del pronóstico.

¿Dónde reside, entonces, la diferencia entre los objetivos del beneficio social neto y del ingreso privado neto? Reside, a mi entender, en el grado de dificultad para evaluar los resultados de cualquier serie de acciones. Ambos conceptos se miden en términos monetarios, pero mientras que los activos líquidos de una organización pueden determinarse, en cualquier momento, en forma razonablemente fácil y objetiva, no ocurre lo mismo con el beneficio social neto. La esencia de un análisis del costo-beneficio social

consiste en imputar a la gente valores que en realidad no se manifiestan en el mercado. No existe ningún valor "correcto"; sólo existen puntos de vista diferentes acerca de los valores, que pueden ser más o menos plausibles para los demás. El problema del control es infinitamente más difícil de solucionar cuando el resultado de una acción no se pone de manifiesto de manera inmediatamente visible.

Para maximizar el beneficio social neto puede ser más eficaz, por paradójico que parezca, no establecer esa "maximización" como un objetivo directo, debido, simplemente, a la dificultad que plantea la tarea de controlar la performance. Como dijimos en otros trabajos, el mecanismo del mercado, el móvil del lucro y la posibilidad de competir proporcionan incentivos para descubrir y satisfacer los deseos de los consumidores, con el consiguiente beneficio monetario para quienes logran éxito y el inevitable reemplazo de los que fracasan. El mecanismo del mercado no asegura, por supuesto, que se tomarán siempre las decisiones "correctas", puesto que éstas no se pueden conocer, pero existen razones para suponer que es más probable que el mercado eleve al máximo, a la larga, el beneficio social neto.

Se podría objetar que la competencia no siempre es posible, y que ésta es, en realidad, una razón de peso para reemplazar el mecanismo del mercado por alguna forma de organización gubernamental.

Por lo que respecta al primer punto, los trabajos de Hayek, Coase, Kirzner, Alchian, Demsetz y otros economistas permitieron comprender de manera más clara y profunda la naturaleza de la competencia y del fracaso del mercado. Se reconoce ahora que la eficacia del mercado puede acrecentarse (v. gr. perfeccionando los derechos de propiedad) si hay voluntad para hacerlo. En cuanto al segundo punto, el argumento del fracaso del mercado como activo para la intervención del gobierno es una cuestión discutible. Mediante la intervención, el gobierno aísla deliberadamente a una industria de las fuerzas del mercado, y la somete, en cambio, a las fuerzas políticas. Se afirma que la industria no debería maximizar el beneficio social neto sino, por lo contrario, dar más importancia a algunos consumidores o productores particulares. No es extraño observar, entonces, el escaso entusiasmo que muestran por su tarea aquellas organizaciones gubernamentales responsables de controlar la performance de otras organizaciones gubernamentales encargadas de maximizar el beneficio social neto. A diferencia del ingreso privado neto, el beneficio social neto es un concepto artificial que sólo interesa a los economistas.

Esto nos induce a sugerir que las normas operativas destinadas a controlar a las organizaciones públicas deberían satisfacer dos criterios. Primero, deberían referirse a conceptos y entidades de directa pertenencia para las personas u organizaciones de que se trata. Segundo, tendrían que ser explicitadas en términos operacionales objetivos: debería ser posible verificar si se ha cumplido o no con dichas normas.

Creemos que será ilustrativo citar aquí un ejemplo: la política británica exige generalmente a las industrias nacionalizadas que evalúen las inversiones propuestas en función de una "tasa de descuento piloto". Dado que en la práctica resulta imposible para una persona de afuera [un outsider] decidir si las presunciones y los pronósticos englobados en la evaluación son o no razonables, esta norma no proporciona ningún control real y efectivo sobre la eficacia de la inversión. Sería preferible reemplazarla, por ejemplo, por un interés realista sobre los préstamos más una tasa especial de ganancia sobre los préstamos de la industria en su

conjunto. Exigir que la industria invierta de modo de maximizar el beneficio social neto no proporciona ningún control, sino sólo una ilusión de control.