

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

LOS BIENES PÚBLICOS E INCIDENCIAS EN SU PROVISIÓN

ECONOMÍA

PROFR. MIGUEL CERVANTES JIMÉNEZ

LAZALDE MURO FCO. JAVIER

JUNIO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LOS BIENES PÚBLICOS E INCIDENCIAS EN SU PROVISIÓN

Índice

	Pag.
Introducción	3
Capitulo 1. Conceptos básicos.....	5
1.1 Definición de Bien Público.....	5
1.2 Provisión de Bienes Públicos.....	9
1.3 El gobierno y los Bienes Públicos.....	14
1.4 El mercado y los Bienes Públicos.....	17
Conclusiones	20
Capitulo 2. Determinantes y consecuencias de la distribución de bienes públicos.....	21
2.1 Oferta y Demanda de Bienes Públicos.....	23
2.2 Procesos políticos como modificadores en las elecciones de los agentes con respecto a los Bienes Públicos.	29
2.3 El problema del “gorrón”	33
Conclusiones	36
Conclusiones generales.....	37
Bibliografía	38

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se basa en el estudio de una clase de bienes cuyos beneficios se reparten uniformemente entre toda la población, sin importar que algunos no lo paguen y aun así no se les puede excluir de los beneficios.

Se auxilia de la teoría de las fallas del mercado, y se fundamenta en las teorías del bienestar, enmarcada en la escuela neoclásica. De igual manera se utilizan algunas de las teorías del crecimiento del Estado. para explicar la forma en que se demandan los bienes públicos, por parte de la población y demás agentes.

Esto empieza desde el comienzo del siglo pasado, cuando se advirtió la preocupación hacia la capacidad del Estado para mejorar el bienestar social, pero aquí se encuentra que también aparece el beneficio individual por lo que de ahí parte la aparición de diversos modelos y teorías para tratar de conciliar tal hecho.

Olson dice que las teorías de las fallas del mercado es una gran herramienta para el cuestionamiento de los modelos competitivos.

Por su parte, Pareto colabora con el análisis de eficiencia económica y bienestar social en la provisión de bienes públicos; Edgeworth, Pigou, inician el análisis de las primeras ideas de externalidades; después Keynes con el reconocimiento de la ineficiencia del Estado en la provisión de bienes que para él, eran “técnicamente sociales”. Pero no fue hasta 1954 que Samuelson desarrolla una teoría para observar como es que se comportan los bienes públicos y privados en el mercado.

En éste marco el **objetivo general** de ésta tesina es describir la provisión de bienes públicos y sus principales consecuencias.

Además el documento se divide en dos partes, siendo éstas los **objetivos particulares**; en la primera se analiza la teoría de la provisión de bienes públicos por parte del Estado, vista ésta como una medida de intervención estatal; en la segunda se señalan las principales incidencias con que cuenta el proceso de provisión y de demanda de bienes públicos.

Con base en los criterios de Ackoff y Miller, la investigación se **justifica** de la siguiente forma:

La **conveniencia** de ésta investigación radica en que el estudio y entendimiento de los bienes públicos se hará mas profundo, habrá mas conocimiento al respecto, dado que se mencionaran algunas partes de los análisis de varios autores de diversas corrientes.

Respecto a la **relevancia social** hará mas fácil la búsqueda de temas relacionados con los bienes públicos por parte de las personas que sean nuevas en el tema.

Su **valor teórico**, es importante porque se desarrollarán teorías que están a favor y en contra del tamaño del Estado y de su participación, referente a la provisión de bienes públicos.

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS BÁSICOS

En éste capítulo se tiene como objetivo conocer lo que es un bien público, qué tipos existen y porque se les adjudica el adjetivo público por medio del análisis de sus características.

Se verá quienes son los actores que proveen¹ los bienes públicos, esto es, el Estado por medio del gobierno y el sector privado, y a la par de esto se observarán las ventajas de la provisión estatal y de la privada, con lo que se podrá justificar la intervención de cada uno.

En los dos últimos apartados se verá con más detalle el papel que tiene el Estado en la provisión de los bienes públicos y también la iniciativa privada, para esto se estudiarán diversos enfoques de autores muy destacados en el tema.

1.1. Definición de Bien Público

Los bienes y servicios que hay dentro de una economía no son de la misma índole y además no sólo son proporcionados por las familias o las empresas, el sector público también tiene su provisión de bienes llamados públicos –además de regular y controlar al sector privado por medio de la vía impositiva y las subvenciones-; los cuales son de carácter exclusivo y una característica interesante es que no cuentan con bienes sustitutos, por lo que se les conoce con el nombre de bienes públicos, como se verá a continuación, éste nombre es dado por que son en ciertos aspectos diferentes de los bienes que llamamos privados.

Son públicos porque el costo marginal de producción tiende a cero, por lo que el hecho de brindarlo a alguien más no incrementa su costo, por ejemplo, el bien público por excelencia es la defensa nacional; así que si ahora en México somos alrededor de 103 millones de habitantes, el costo de la defensa nacional era el mismo que cuando éramos 100 millones, además el costo de excluir a alguien es mayor que si se le siguiera brindando el bien.

Los bienes que provee el Gobierno pueden ser bienes públicos puros y bienes públicos, la diferencia reside en que ciertos bienes no cumplen con alguna de las condiciones que se mencionaron anteriormente y que algunos autores llaman no exclusividad y no sustituibilidad, a éste tipo de bienes se les dará el nombre de bienes públicos impuros o bien mixtos, porque si alguien más decide demandar ese bien, lo que pasará es que estará sujeto a una serie de problemas que tendrá que enfrentar como la disponibilidad, y sobre todo un precio que no todos lo podrán pagar, por lo que se puede incluir en este tipo de bienes a la educación, la salud pública, las carreteras de cuota, la televisión por cable, etc., es decir, en ciertos casos es posible la exclusión de demandantes y el incremento de los costos marginales de producción.

La provisión de algunos servicios que son públicos y suministrados por el Estado no cumple con una de las dos características debido a los altos costos de su provisión como son la salud, la educación y el saneamiento básico. En la mayoría de estos se produce la exclusión y el servicio es prestado por el sector privado también.

¹ Para éste trabajo se utiliza la palabra “provisión” en muchos casos, pero es muy importante mencionar que provisión y producción no es lo mismo; la provisión es dar dinero a privados para que los produzcan –adquirir los bienes a privados y los ofrece al público-; y la producción es por parte propia del Estado, a partir del cobro de impuestos.

Además cabe mencionar que los bienes públicos son de índole opcional y no opcional, porque si bien el sintonizar un canal de la televisión abierta –pública- es por gusto y porque lo queremos hacer, convierte a éste bien como un bien público opcional, mientras que al brindar la defensa nacional es algo que no elegimos y que de cualquier manera en la que pensemos nosotros, esto es, si somos belicistas o pacifistas, el bien será proporcionado.

En general los bienes públicos tienen las siguientes características:²

- Si el bien se provee para alguien se provee para todos. Llamaremos a esto “no exclusividad” y a su opuesto “exclusividad”.
- El consumo de una cantidad determinada del bien por un sujeto no impide el consumo de la misma cantidad por otros. Llamaremos a esto “no rivalidad” y a su opuesto “rivalidad”.

Para explicar mejor se usará el siguiente cuadro:

Exclusividad	No exclusividad
A C	B D

Rival

No rival

El caso A, se refiere a un bien rival y excluible, o bien se podría llamar bien privado normal, o sea que para la provisión a un individuo, el hecho de que lo consuma, tiene implícito el hecho de que ya ninguna otra persona lo podrá consumir; es decir, no hay consumo simultáneo.

El caso B, se tiene como los bienes rivales no excluibles, en donde hay un bien que lo consume una persona, y éste hecho ya no permite que otras lo hagan, pero quien esté encargado de la provisión del bien, no puede determinar quien va a ser el que lo consuma, como ejemplo se cuenta el siguiente caso de externalidad –esto es cuando el consumo o la producción de algunas actividades, tienen un efecto indirecto en otras actividades de consumo y producción que no se refleja directamente en los precios de mercado-: Si alguien tiene un jardín en el que él tiene un panal de abejas, y el producto de él, lo comercializará, pero el hecho de que el panal sea de él, no impide que las abejas vayan a otros lugares y den beneficios a terceros.

En C se encuentra con los bienes no rivales excluibles, en donde si se puede impedir que un sujeto disfrute del bien, pero esto no quiere decir que al evitar el consumo de uno, una proporción la consuma otra persona, ya que todos consumen el bien en la misma proporción..

Como ejemplo se menciona un estadio en donde la demanda será menor que su capacidad, incluso si tenemos gratuidad en el evento.

El último caso, es el de los bienes no rivales y no excluibles, o sea lo que se conoce como bienes públicos puros, porque si se le ofrece a alguien, se le ofrecerá a todos y es imposible evitar que alguien más sea proveído de ese bien. el ejemplo clásico es la provisión de la defensa nacional, en donde todos la disfrutamos y el que alguien más la tenga no implica que otro ya no lo disfrute.

2 J.G. Head. Public Goods and Public Policy. Public Finance, EU, 1962.

Pero hasta aquí, es necesario que se mencione que para los “bienes públicos no puros”, hay un término que es el de bienes saturables, el cual designa a un bien que no es rival para cierto número de usuarios pero que, cuando este número rebasa cierto límite, la condición de rivalidad se presenta. Para dichos bienes, los costos iniciales de capital tienden a ser elevados, mientras que el costo marginal de agregar un usuario adicional permanece reducido mientras no se acerque al límite de la capacidad del recurso.

Por lo tanto, el costo medio por usuario baja permanentemente hasta que se alcanza la capacidad límite. Como ejemplos de lo anterior pueden señalarse casi todos los servicios proporcionados en un espacio bien definido, tal y como son las carreteras, puentes, vías férreas, canales, líneas de transmisión y ductos, clases en un salón, el espacio en el vagón del metro).

También se tienen las emisiones de TV por ondas aéreas: sea cualquiera la cantidad de receptores que tengan sintonizada una emisora, cualquier otro podrá sintonizarla también sin que haya ninguna pérdida de calidad. No hay por tanto rivalidad en su consumo y el aumento de la audiencia no implicará nunca un aumento de los costes de producción y emisión de programas.

Además, cuando las emisiones de TV son sin codificar, no es posible impedir a nadie que las reciba en su casa. Entonces también se puede decir que un bien público produce efectos sobre quienes no han participado en la transacción.

Es decir, aquellos que producen efectos para terceros o externalidades que no son susceptibles de internalizarse. Éste es el caso de los bienes públicos conocidos como puros que cumplen con las condiciones de no rivalidad en el consumo y no excluyentes, por lo que en éste ámbito sólo se podría mencionar a la defensa nacional, los parques, carreteras y medios de comunicación públicos.

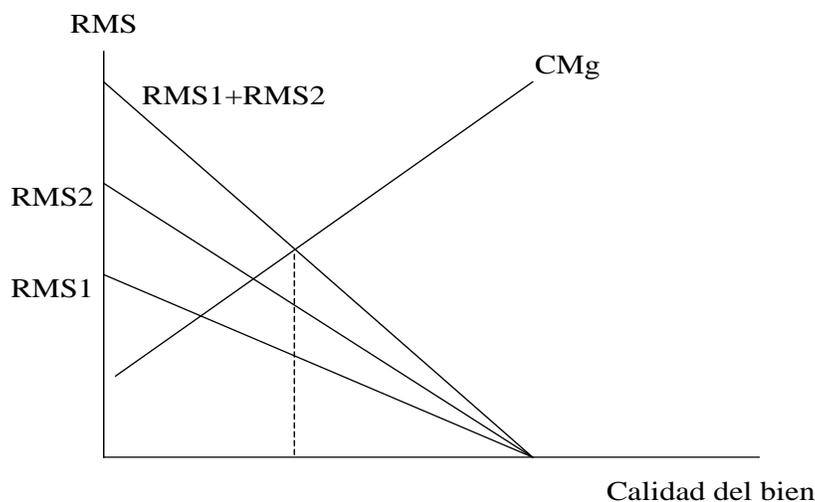
La fiesta de celebración del día de la Independencia es un también un buen ejemplo de lo anterior, dado que éste bien no es excluible porque es imposible impedir que una persona asista a la celebración. No es rival, porque el hecho de que una persona disfrute de él, no reduce la satisfacción de otra persona

1.2 Provisión de Bienes Públicos

Dentro del contexto de la provisión de bienes públicos, hay una implicación importante, la crítica de la provisión privada, la cual sirve como partida en la justificación de la intervención estatal, pero no por eso se cuenta con la justificación completa, por lo que el punto importante se centra en el hecho de determinar el nivel apropiado de provisión pública y privada

Entonces, la provisión de los bienes públicos puede ser tanto de carácter público como privado, principalmente es un asunto de eficiencia y de incentivos, por lo que la descripción se hará más adelante, con detalle, por ahora se puede decir que si se le dejara exclusivamente a la iniciativa privada la provisión de los bienes públicos, estos serían ofrecidos en una cantidad muy inferior a la socialmente eficiente, debido a que por una parte existen problemas para determinar un precio adecuado, por otra parte sí se pudiera establecer un precio existirían problemas de cobro. Cuando el sistema de precios funciona, el precio de mercado funciona como una señal que guía las decisiones tanto de compradores como de vendedores. Cuando un bien no tiene precio, los mercados privados simplemente no lo producen. Por lo tanto, el Estado puede ayudar a corregir ésta falla de mercado y mejorar el bienestar social,

porque ciertos bienes o servicios —entre los que se cuenta la seguridad— poseen la especial característica de que no están limitados a quienes realmente han pagado por ellos. Por el contrario, pueden disfrutarlos aun las personas que no han participado en su financiación. Se les denomina bienes o servicios públicos, en contraste con los bienes o servicios privados, que benefician exclusivamente a los que los han pagado. Y se aduce que esta característica especial de los bienes públicos es la que determina que los mercados no los produzcan, o por lo menos no en la cantidad o con la calidad suficientes, por lo cual se necesita la acción compensadora del Estado. A primera vista parecería que algunos de los bienes y servicios provistos por el Estado podrían calificarse verdaderamente como bienes públicos, pero no se ve con claridad cuántos de ellos, cuya producción está realmente a cargo de aquél, pueden incluirse en esa categoría. Como los ferrocarriles, los servicios postales, los teléfonos, las calles y otros por el estilo, parecen ser bienes cuyo uso puede ser limitado a las personas que los pagan, por lo cual podría decirse que son bienes privados. Por otro lado, como se había dicho, los bienes públicos, en su suministro tiene una condición de eficiencia, que se da cuando la suma de las relaciones marginales de sustitución de todas las personas son iguales al costo marginal, y para ayudar al entendimiento hay que usar la siguiente gráfica:



Dado que la producción de bienes públicos no es gratuita y por lo tanto se está enfrentando a costos, se presentan complicaciones porque no se puede excluir a nadie de su uso aunque no hayan pagado por ellos —cabe resaltar que si la exclusión es posible. Aunque el consumo no sea rival, el Estado suele cobrar una tasa llamada tasa por el uso, a los que se benefician de los bienes o servicios que suministra, por ejemplo, las autopistas de peaje³-, por lo que la iniciativa privada no podría percibir los ingresos necesarios para compensar la producción. Así que aquí entra el Estado con la consigna de encargarse directamente de la producción, o bien subvencionando a empresas privadas, solucionando el problema de garantizar el suministro suficiente de bienes públicos. Pero esa intervención plantea dos problemas: el primero, determinar cuál es la provisión óptima, en qué cantidad deben ser suministrados; y luego decidir sobre quién deben recaer los costos y en qué monto.

El hecho de que se puedan encontrar otras dimensiones en la provisión del bien público, explica que la calidad del bien pueda variar, sin que deje de ser bien público, puede suceder que al variarlo, éste puede beneficiar a unos más que a otros. Por lo que aún en casos simples, es difícil determinar quién debe proveer los bienes públicos, si el sector público o el privado, para entender más al respecto se desarrollará el ejemplo de Maurice Peston:

3 Stiglitz, Joseph, La economía del sector público, Ed McGraw Hill pp.151

Se refiere a la inmunización contra una enfermedad en concreto, y se hará la hipótesis irreal de que la inmunización de A le beneficia a él solo, pero la de B le beneficia a él y a A. Se supone que el coste de la inyección inmunizadora es constante y el mismo para cada uno de ellos. Se supone que B, elige un nivel de inmunización que le satisface a él solo (esto es, en el que su beneficio marginal iguala el coste por unidad). Ésto, en esencia, es un regalo para A, que comprará inyecciones adicionales por encima del punto en que su beneficio marginal iguala al coste por unidad. La cantidad total de inmunización “comprada” es igual a lo que A compra más lo que B compra.

La cantidad total de inmunización “recibida” es aquella más lo que B compra; -es decir, lo que B compra se cuenta dos veces, porque cada uno de ellos disfruta del beneficio-.

Ahora se considera la expansión del nivel de inmunización de A. Él es el único beneficiario y ha igualado su beneficio marginal al coste marginal; de este modo, el nivel de su satisfacción parece estar en el óptimo de Pareto, esto es, que existe una asignación de recursos óptima en el sentido de Pareto, que se da cuando no puede cambiarse, sin que se perjudique al menos a una persona.

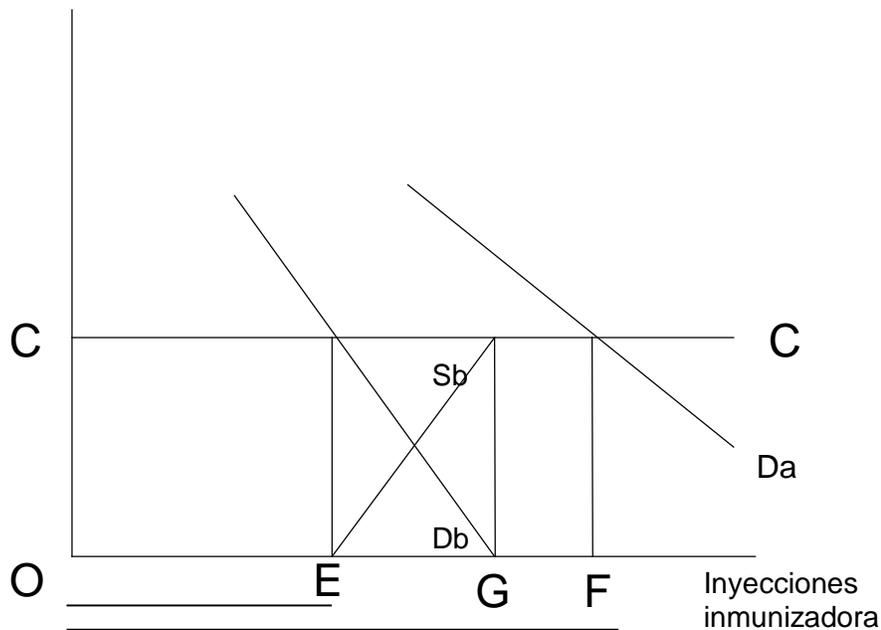
Después se considera el nivel de inmunización de B. Una inyección más comprada por él beneficiará a los dos, pero dado que él no tiene en cuenta el beneficio marginal de A, elegirá un nivel de inmunización que no es el del óptimo de Pareto. El nivel correcto de inmunización para B se da cuando su beneficio marginal más el de A iguala el coste marginal.

Ahora se supone que el beneficio marginal de B se hace cero en algún nivel de inmunización, así que todos los beneficios adicionales se acumularán para A, sea quien sea el que se inmunice.

Sería entonces el caso en que el nivel óptimo de inmunización está donde el beneficio marginal de A iguala el coste por unidad. Si se ignoran los efectos renta, éste es exactamente el mismo nivel que tiene lugar en la situación no competitiva. La diferencia es que se suministra más inmunización por B (que también recibe más beneficio) y menos por A.

La inmunización total “comprada” es exactamente la misma en el caso colectivo que en el caso de mercado libre, pero la primera es más eficiente porque se “recibe” más inmunización.

Esto se ilustra en la siguiente gráfica, en donde D_A mide el beneficio para A y D_B para B. La curva de coste marginal y medio es $C - C$. Si A y B se comportan independientemente cada uno del otro, B comprará OE inyecciones y A, EF. La compra total de inyecciones será OF y la inmunización total recibida $OF + OE$.



La línea S_b mide el coste por unidad menos el beneficio marginal de B, para cantidades superiores a OE. Es como si fuera la curva de oferta de inmunización de B para A.

Para cantidades más allá de OG, la curva de oferta vuelve a C-C.

Si A y B actúan conjuntamente, B comprará OC inyecciones de inmunización y A, CF. La compra total seguirá siendo la misma, pero la inmunización total recibida se elevará a OF + OG, con un incremento neto de EG.

Si se supone que la inmunización de B es sustitutiva más que perfecta para A de su propia inmunización, un incremento en el número de inyecciones por B llevaría a una reducción mayor en el número de inyecciones a proporcionar por A.

“En este caso, la cantidad total de inmunización “comprada” en el caso colectivo realmente sería menor que en el caso de mercado libre, aunque la inmunización recibida sería mayor. Esto es razonable porque se ha supuesto que resulta un eficiente productor de la inmunización y la provisión óptima requiere tener en cuenta esto”⁴.

Por último cabe mencionar que cuando hay provisión de bienes públicos, se mejora en el sentido de Pareto, cuando contamos con dos cosas: la primera, es lo que se está dispuesto a pagar y segundo, lo que se pagará.

Además tal eficiencia o no en el sentido de Pareto, depende de cómo se distribuya el ingreso en un primer punto, dado que los precios de reserva –cantidades máximas que es está dispuesto a pagar-, dependen de tal distribución inicial, o lo que es lo mismo el 2do. Teorema de la economía de bienestar⁵.

4 Pesto, M., *Economic journal* 449, 1998 , pp. 1203-1204

5 El primer teorema dice que todo equilibrio general competitivo lleva a la eficiencia en el sentido de Pareto; el segundo dice que es posible hacer una redistribución del ingreso y dejar que el mercado funcione, para llegar a una eficiencia en el sentido de Pareto.

También se tiene que la condición de eficiencia que se maneja en el suministro de bienes dice que, la cantidad total a la que están dispuestos a renunciar los individuos, o sea la suma de las relaciones marginales de sustitución, sea igual a la cantidad que tienen que renunciar, o lo que es lo mismo a la relación marginal de transformación, todo esto hablando de los bienes públicos puros.

Como conclusión se tiene entonces que el dilema de la decisión de si se provee o no, no es el problema principal.

El mecanismo de provisión y otros factores permiten llegar a algunas conclusiones que harán ver un poco más claro la complejidad que encierra el tema de los bienes públicos:

- 1) Es necesaria la presencia de muchos profesionales en el Gobierno que sean expertos en la provisión de bienes públicos.
- 2) La posible inoperatividad de la financiación de la que se disponga dentro de las organizaciones voluntarias.
- 3) En la mayoría de los casos, la provisión se llevará a cabo por parte del sector público, porque debido a que si hiciéramos un análisis costo-beneficio de la provisión de bienes públicos, los costos de administración sería una parte importante de dicho análisis.
- 4) Siguiendo con el análisis costo-beneficio, se debe de evaluar la función de bienestar social antes y después del proyecto, y comprobar si si aumenta el bienestar social. Para esto se usa el valor actual, el cual es la cantidad máxima que se está dispuesto a pagar hoy por el derecho a percibir ese dinero en el futuro. Y los criterios del valor actual que se aplican en la evaluación de proyectos son: 1) un proyecto es admisible sólo si su valor actual es positivo y 2) cuando dos proyectos sean mutuamente excluyentes, se optará por aquel que tenga mayor valor actual; siendo éstos criterios los más confiables.

Si el valor actual de un proyecto es positivo, éste se acepta al margen de quien gane y quien pierda, porque los ganadores compensarían a los perdedores y aún así les quedará un aumento neto de utilidad, esto es llamado criterio Hicks-Kaldor, que basa la selección de un proyecto en la existencia de una mejora potencial en el sentido de Pareto.

“Los beneficios y los costos de los proyectos públicos pueden medirse de varias formas: si no existe ninguna razón importante para creer que se apartan de los costos sociales marginales, pueden utilizarse los precios de mercado Los precios sombra ajustan los precios de mercado que se desvían de los costos sociales marginales debido a imperfecciones de los mercados.

“Si los grandes proyectos públicos alteran los precios de equilibrio, puede utilizarse el excedente del consumidor para cuantificar el efecto que esto tendrá sobre los individuos.

“Algunos bienes y servicios intangibles sencillamente no pueden medirse. La opción más segura es excluirlos del análisis costo-beneficio y calcular después cuál tendrá que ser su valor para que se modifique el resultado.”⁶

- 5) Además cuando hay un consumo excesivo, existen tres métodos para restringir su consumo: tasas por el uso, provisión uniforme y las colas, que no es otra cosa que la espera por un bien.

3.3 El Gobierno y los Bienes Públicos

Con el apoyo de la teoría contractualista del Estado, se justifica la intervención del Estado en la provisión de bienes públicos, de manera que el cumplimiento de las tareas esenciales que se le han encomendado al Estado, implica despliegue de **acciones** y **desarrollo** de actividades diversas, una de las cuales corresponde a la provisión de bienes y **servicios** públicos, lo cual se considera implícito a la finalidad social del Estado, siendo su deber, el aseguramiento o garantía de su prestación oportuna y eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. “Dicha actividad inherente al Estado, está sometida al régimen jurídico que establezca la **ley**, pueden ser suministrados – bienes y servicios - por **el Estado**, directa o indirectamente. Existen unos principios constitucionales sobre los servicios estatales, servicio a la comunidad y sus miembros que debe prestar el Estado.”⁷.

La idea central de que el proveedor de los bienes públicos tiene o debe ser el gobierno, recae en el planteamiento de que la iniciativa privada carece de incentivos económicos o bien, son muy pocos, para que produzca bienes públicos, por lo que el Estado en su función de proveedor, sería el actor indicado en la provisión y distribución de ésta clase de bienes, como se dijo con anterioridad⁸.

En general éstos bienes sobre los que existe una demanda social y, pese a ello una nula oferta en los mercados privados, constituye una forma de falla de mercado que justifica la intervención del Estado en la provisión de dichos bienes.

Así que la teoría de los bienes públicos, en general dice que los bienes públicos tienen efectos positivos para las personas que no aportan nada en absoluto para lograr su producción o financiarlos y con esto se demuestra que los bienes públicos si son deseables para la economía. Pero evidentemente que no serían producidos en un mercado competitivo, o por lo menos no en cantidad y calidad suficientes, porque ninguno de los que se beneficiarían con su producción contribuiría económicamente a ella –problema del “gorrón”-. Por lo tanto, para que sea posible producir esos bienes (aunque son deseables, no serían producidos por otro agente) el Estado debe intervenir y prestar su ayuda.

También es cierto que si el Estado dejara la provisión de bienes públicos, se producirían algunos cambios en la estructura social existente y en la distribución de la riqueza, y no hay duda de que esta reorganización traería consecuencias negativas para algunas personas. Precisamente a esto se debe la resistencia de gran parte del público a una política de privatización de las funciones estatales.

En el contexto del título de éste apartado se mantiene que si el Estado no provee ese bien, el mercado no lo producirá o, si lo hiciera, sería a niveles en los cuales no habría óptimos, debido a que los productores particulares sacarían provecho de la externalidad especulando con la posibilidad de convertirse en “gorriones” (es decir, a la espera de que otro sea quien lo produzca y, por tanto, también pague todos los gastos correspondientes a la producción.). En otros términos, los bienes públicos son el argumento central del intervencionismo estatal –lo que lleva inherente la provisión-, porque supone que el gobierno produciría la cantidad óptima del bien y éste sería financiado por todos a través de la vía impositiva con lo cual se internalizaría la externalidad y no habría

7 Pérez Escobar, Jacobo, Derecho Constitucional, Ed. Temis Bogotá, 1997, pp. 446.

8 A través del Federalismo Fiscal el Estado transfiere la elección de la asignación de recursos a través de entes más cercanos al problema.

“gorriones” ni costos ni beneficios externos sin internalizar. Tal vez el resumen más claro de esta posición esté expresada por M. Olson quien dice que: “un Estado es, ante todo, una organización que provee de bienes públicos a sus miembros, los ciudadanos”⁹. Éste argumento se refuerza con el siguiente ejemplo.

Se realiza una encuesta y se determina que un total de 3,000 personas están dispuestas a pagar \$20.00 pesos para ver los fuegos pirotécnicos el 15 de septiembre en la noche. El costo de montar la celebración es de \$45,000.00. Como los beneficios son mayores que los costos (\$60,000 vs. \$45,000) entonces es eficiente que los ciudadanos vean la quema de castillo y los juegos pirotécnicos el día de la Independencia.

¿Produciría el mercado privado un resultado eficiente? La respuesta que se tiene es no. Además hay que imaginarse que la empresa X se encarga de vender boletos para ver la celebración del día de la Independencia. Seguramente, X tendría problemas para vender boletos, ya que las personas se darían cuenta que es posible ver la celebración sin pagar boleto.

Esto crea el problema del “gorrón”, que es una: persona que recibe el beneficio de un bien pero evita pagarlo. “Se nota entonces que como los bienes públicos no son excluibles, el problema del “gorrón” impide al mercado privado suministrarlos. Sin embargo, si los beneficios totales son superiores a los costos totales, el gobierno puede suministrar el bien público y pagarlo con ingresos fiscales”¹⁰. – Cabe destacar que no todas las personas pagan impuestos, porque unos los evaden –esto es, que cuando ya tienen un monto a pagar en impuestos y no lo hacen- o eluden –evitar impuestos-, por lo que el costo recae sobre los cautivos-.

A manera de conclusión se tiene que el gobierno debe ser el proveedor de los bienes públicos puros, dado que éstos no proporcionan incentivos a la iniciativa privada para su producción y provisión por lo que es más eficiente para la sociedad la participación del gobierno. Por último, es importante mencionar como anexo que el impuesto de Clark y los impuestos pigouvianos corrigen las externalidades; por medio del siguiente mecanismo:

- 1) Asignar un costo a cada agente que tendrá que pagar si se decide suministrar el bien público.
- 2) Obligar a cada agente a declarar un valor neto, el cual que puede ser igual o no a su verdadero valor neto.
- 3) Si la suma de los valores netos declarados es positiva, se suministrará el bien público, si es negativa, no se suministrará.
- 4) Y por último un impuesto a la persona bisagra –la que decide si se suministra o no el bien, es decir la que representa el 50%+1-, la cual lo haga conciente del peso que recae sobre su decisión, el cual también es conocido como el contribuyente medio.

9 Mancur Olson. Venegas Lynch, Alberto “Bienes públicos, externalidades y los free-riders: el argumento reconsiderado”, 1995.

10 <http://usic13.ugto.mx/economia/cardenas/peconomia/apuntes/cap11.pdf>

3.3 La iniciativa privada y los bienes públicos

M.N. Rothbard dice “a veces se interpreta de manera incorrecta la aseveración de la ciencia económica de que la acción del mercado libre es *siempre* óptima. No lo es desde la perspectiva de la ética personal de un economista, sino desde la de las acciones libres, voluntarias, de todos los participantes, y porque satisface las necesidades libremente expresadas de los consumidores. Por ende, la interferencia gubernamental siempre, y de modo inevitable, alejará esa acción de su punto óptimo”¹¹

Según los teóricos que apoyan a Rothbard la propia intervención del Estado en el mercado puede originar problemas. Los argumentos a favor de la ausencia de intervención o de una intervención muy reducida no se basan en que el mercado es el medio para lograr determinados objetivos sociales, sino, más bien, en que los problemas que causa la intervención son mayores que los que resuelve, aunque recientemente este argumento ha sido debatido en los últimos años para el caso de la justicia, mucha de la ineficiencia en el sector se la atribuye a la excesiva intervención estatal. Los defensores de la ausencia de intervención concentran, sus esfuerzos en: a) criticar la intervención del Estado y b) demostrar que los problemas del libre mercado son relativamente pequeños.

Así que los inconvenientes de la intervención del Estado se pueden resumir en los siguientes aspectos: en primera instancia puede originar escasez y excedentes, ausencia de incentivos para el mercado, problemas creados por los cambios de gobierno, ignorancia por parte del electorado, gobiernos poco representativos y la falta de libertad de las personas.

Además la evidencia histórica demuestra que todos los denominados bienes públicos cuya producción está ahora a cargo del Estado fueron en otros tiempos provistos por la empresa privada, y aún lo son hoy en día en algunos países. Por ejemplo, los servicios postales se financiaban en forma privada prácticamente en todas partes; hasta los famosos faros fueron alguna vez financiados por la iniciativa privada; existen fuerzas de policía y detectives privados, y tradicionalmente las organizaciones de beneficencia privada han visto por los enfermos, los pobres, los ancianos, los huérfanos y las viudas. Por lo tanto, la experiencia desmiente que todas esas cosas no puedan producirse en un sistema de mercado.

Entonces se tiene que las ventajas del libre mercado se presentarían en los ajustes automáticos de las economías de mercado, ventajas dinámicas del modelo capitalista, un alto grado de competencia incluso en el monopolio o en el oligopolio, y por último notables poderes que compensarían a los participantes del mercado libre.

Además el hecho de que una actividad sea hecha por el sector privado, no significa que tenga poca o mucha conexión con el sector público, o que no sea mejor brindado por él.

Y al empezar a desarrollarse una actividad, el costo de brindarlo a alguien más puede ser que tienda a cero, sin embargo contamos con la posibilidad de la exclusión, como es el caso de una carretera en donde se transitara poco, dado que se cobrará una cuota.

En éstos casos se encuentra que existen rendimientos crecientes o unos costos marginales decrecientes según la cantidad de consumidores.

11 M. N. Rothbard, Man, Economy, and State, p. 889.

Por lo que un caso importante es que una empresa que conforma un monopolio puede maximizar sus beneficios y cubrir además los costos que conllevan la provisión y el cobro individual -por lo que la alternativa será brindar el bien a un costo marginal, que tal vez podría ser cero-, entonces el beneficio social total se incrementaría por los beneficios recibidos por los nuevos usuarios.

“Entonces aparece algo, que bien se podría decir que es una paradoja, porque se está en el caso de que el beneficio neto es capaz de cubrir los costos, pero si se cae en el hecho de querer intentar un cobro, esto llevaría a pérdidas, de igualdad con la provisión indiscriminada”¹².

Pero las cosas no terminan ahí porque hay otro enfoque que dice que cuando el costo marginal es todavía positivo, pero no tanto para poder cubrir el precio, se encuentra en una situación en la que se tiene que subvencionar el servicio recibido por los consumidores.

Así que lo que se necesita es subvencionar a los usuarios que no pueden cubrir el costo, pero como compensación están los costos de financiación de la subvención y, posiblemente el deseo de desgravación total o parcial del beneficio que de manera acumulada se va dando en la empresa que opera de manera privada.

En otros sentido, por ejemplo David Friedman dice que el propio proceso político de elección es en si mismo una producción privada de un bien público. “Cuando se consume tiempo y energía decidiendo qué candidato servirá mejor el interés general y, en consecuencia, votando, la mayor parte del beneficio va a otras personas”¹³.

Para entender mejor esto hay que citar al profesor Jorge Valín Weblog, el cual dice que: “La norma es ésta: Toda vez que se demuestre de algún modo que la producción de un bien o servicio particular tiene un efecto positivo sobre alguien, pero no se lo puede producir en absoluto, o no se lo puede producir en una cantidad o con una calidad definida a menos que ciertas personas participen en su financiación, está permitido ejercer violencia contra ellas, sea en forma directa o indirectamente con la ayuda del Estado, y esas personas deben ser compelidas a compartir las obligaciones financieras necesarias. No hace falta aclarar que la implementación de esta regla conduciría al caos, porque equivale a decir que cualquiera puede atacar a otro cuando le parezca”.¹⁴

Con todo lo que se ha analizado, algunos han llegado a aceptar la conclusión de Molinari de que, para beneficio de los consumidores, todos los bienes y servicios deben ser producidos por los mercados. Él dice que es falso que existan categorías de bienes claramente diferenciables, con lo que su existencia haría necesaria una corrección a la idea de la superioridad económica del capitalismo; aun si existieran, no sería posible encontrar una razón específica por la cual esos bienes públicos, no deberían ser producidos por las empresas privadas, puesto que sin excepción entran en competencia con los bienes privados.

12 C.Fr. R.Millward, Exclusion costs, external economies and market failure, Oxford Economic Papers, UK, 1970. pp. 70-75.

13 Venegas Lynch Alberto. Bienes públicos, externalidades y los free-riders, el argumento reconsiderado, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1995. pp. 54.

14 Valín, Jorge. Fallacies of the Public Goods Theory and the Production of Security, Journal of Libertarian Studies, vol 9, Londres, 1989.

La evidencia apunta a que la mayor eficiencia de los mercados en comparación con el número creciente de bienes públicos es cada vez mayor a pesar de la propaganda de los teóricos de los bienes públicos, según el profesor Valín.

No se podría negar, ante la experiencia de todos los días, que los mercados pueden producir en la actualidad servicios postales, ferrocarriles, electricidad, teléfonos, educación, dinero, caminos, etcétera, con más eficiencia que el Estado, es decir, satisfaciendo mejor las preferencias de los consumidores, tal como lo propone la ideología liberal de Valín.

Conclusiones

El Estado por medio de las funciones: 1) asignación, provee los bienes públicos; 2) distribución: a través del gasto, se influye en la distribución de los beneficios del crecimiento por medio de brindar infraestructura que promueva el desarrollo y 3) estabilización: aunque se vea menos productivo, por ejemplo, el gasto en defensa nacional, se está promoviendo la estabilidad política y social, las cuales son condiciones necesarias para el crecimiento. Además de la inversión pública cumple el papel de corregir fallas del mercado en el ámbito de producción y provisión de bienes públicos, corregir externalidades negativas y promover positivas y favorecer la competencia.

De acuerdo a Stiglitz se llega a un equilibrio parcial o también conocido como la eficiencia desde la perspectiva de un único mercado, en donde los individuos, para decidir la cantidad que van a demandar, igualan el beneficio marginal que les reporta el consumo de una unidad más y el costo marginal, que es el precio que tienen que pagar. Las empresas, para decidir la cantidad que van a ofrecer, igualan el beneficio marginal que obtienen, que es simplemente el precio, y el costo marginal. En el equilibrio del mercado, en el que la oferta es igual a la demanda, el beneficio marginal de los consumidores es igual al costo marginal de las empresas y cada uno es igual al precio.

Si un bien público no debe suministrarse o quizás en una cantidad fija, se debe de cumplir con la condición de eficiencia en el sentido de Pareto, la cual dice que la suma de lo que cada persona está dispuesta a pagar, debe ser mayor al costo del suministro del bien público.

Cuando es suministrado en una cantidad variable, la condición que se debe de cumplir para una cantidad eficiente paretiana es la suma de las RMS, las cuales deben ser iguales al costo marginal.

Hay dos casos básicos de fallas de mercado que están relacionadas con los bienes públicos; el subconsumo –se cobra por un bien no rival- y el suministro insuficiente –no se cobra por un bien no rival, por que no habrá incentivos para brindarlo-.

Para decidir si el bien debe ser suministrado por el Estado, se debe comparar el ahorro de los costos de transacción y la ganancia derivada del aumento del consumo, con la suma de la pérdida cuando hay un consumo excesivo del bien y la pérdida que causan los impuestos que son usados para financiar el bien.

Se analizó también como es que los llamados bienes públicos son suministrados por dos grandes agentes económicos: el Estado y el sector privado; buscando realmente la comprensión de cómo esta provisión afecta al público y a los dos agentes antes mencionados. Se vio que es bueno de cada uno de ellos, pero no cabe duda que

cada quién tendrá una posición diferente de acuerdo a su formación, pero el trabajo ha dejado en el papel ambas posiciones, aunque teniendo un punto de vista muy personal, que dice que ninguna medida extremista es buena en ninguna situación, y en el marco del trabajo, creo que es aplicable tal ideología.

Por último cabe mencionar que en el contexto de la globalización, este tema pasa a ser de suma importancia , porque se está en un proceso de adelgazamiento estatal, lo que conlleva a una mayor discusión de quién debería de alzar la mano a la hora de proveer los bienes públicos.

CAPÍTULO 2. DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN DE BIENES PÚBLICOS

Dentro de éste capítulo se articulan dos cosas: la primera es la parte de los determinantes de la provisión de bienes públicos, esto es la oferta y la demanda, a partir de los puntos de vista de autores como Samuelson, Wicksel, Downs y Wagner entre otros, señalando que éste último autor servirá como base para una buena parte del capítulo. Se citarán modelos y leyes para la mejor comprensión de cómo se ofrecen y se demandan los bienes públicos.

La segunda parte es acerca de algunas de las consecuencias que provoca la distribución de éstos bienes. En primera instancia están los procesos políticos, los cuales modifican la proporción de bienes públicos brindados al público, por medio de las ofertas políticas de aumento del gasto público –lo cual es referente a las fallas del gobierno-. La última parte está centrada en un problema conocido como el “gorrón”, el cual es una incidencia dentro del proceso de provisión de bienes públicos y que para algunos sirve para justificar la intervención del mercado, pero como se dijo ya con anterioridad cada quien tendrá una perspectiva diferente de la intervención y la manera en que se resolverá. Y para muestra está la siguiente cita.

“La provisión de bienes públicos, ya sean nacionales o globales, es el resultado de la cooperación o la coerción, no de la competencia en el mercado. Ya sea cuestión de unos pocos o de muchos, se debe hacer respetar los acuerdos de cooperación, y puede que esto requiera coerción. Incluso cuando es el resultado de la cooperación pura, los esfuerzos para distribuir los bienes públicos pueden producir conflictos (reales o latentes) a propósito de cómo compartir los costos o a propósito de la dimensión del bien público. En términos más generales, la creación política de reglas, leyes, instituciones y bienes públicos se produce dentro de un contexto moral. Esto significa que las premisas morales condicionan incluso la negociación social. Aunque se pueda argumentar que la producción de bienes públicos y la distribución de su costo depende del poder de negociación de los agentes involucrados, sería un error verlo únicamente en esos términos.

La negociación se conduce típicamente bajo normas sociales implícitas que definen unos criterios de legitimidad, un concepto que carece de significado en un mundo de intereses propios. Aunque los individuos y los grupos pueden ejercer su poder de alteración (o amenazar con ejercerlo) para alcanzar sus fines, los fines que consideren apropiados y los medios que consideren legítimos están condicionados por su pertenencia social. Un bajo nivel de cohesión social puede explicar la débil cooperación y, por lo tanto, la escasa provisión de bienes públicos. Sin embargo, la propia cohesión social baja puede deberse a una distribución pública deficiente de la equidad. En segundo lugar, a lo largo del tiempo se puede producir una retroalimentación positiva que abarque la cohesión y la equidad, por un lado, y la cooperación y la distribución de bienes públicos, por otro.”¹

RAO, J. M. “Culture and economic development.” En: *World Culture Report: Creativity and Markets.*, Ed. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París, 1998.

2.1 Oferta y Demanda de bienes públicos

Samuelson ha caracterizado a los bienes públicos como “aquellos en los que se da una agregación vertical de su demanda, frente a los bienes económicos, donde presenta una agregación horizontal de las demandas individuales por cada precio que el consumidor está dispuesto a pagar. La razón de ello es que no se puede saber, por ejemplo, las necesidades de la defensa de un país, porque los ciudadanos no parecen dispuestos a revelar el precio de reserva por su cuota de defensa y confían en que las autoridades den con el nivel adecuado”²

Entre 1954 y 1955 formuló un conjunto de principios que establecen las condiciones marginales necesarias para alcanzar la eficiencia en asignación requerida por la provisión de bienes públicos o colectivos, para una comunidad definida de personas. Esto permitió una extensión al sector público, de las normas aceptadas en la teoría de economía del bienestar para el sector privado.

Esta teoría establece que:

“las condiciones marginales de eficiencia deben satisfacer para una solución de equilibrio, aquellas que resultan del proceso político o de elección colectiva. Por eso se sugiere que la teoría de demanda por bienes públicos implica necesariamente un marco referencial de intercambio.

“La condición de equilibrio de Lindahl –refleja el equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes públicos, en ese punto se alcanza la eficiencia en el sentido de Pareto; lo que significa que todas las personas disfrutan de la misma cantidad de un bien público aunque los precios y/o los impuestos que pagan por ellos sean diferentes- es una que cumple los requerimientos del modelo Samuelson, aun cuando está arbitrariamente restringido en su distribución de participaciones tributarias.

“Debe señalarse que el enfoque Wickseliano no intentó especificar las condiciones de equilibrio; por el contrario se concentró en las instituciones de intercambio y definió en forma implícita la condición de eficiencia en términos del agotamiento de todas las ganancias del intercambio.

“El análisis de Buchanan establece, que si el marco referencia asumiera costos cero de transacción, el modelo Samuelson permitiría un arreglo unánime para alcanzar ambos, la distribución de participaciones tributarias en el margen y la cantidad de bienes públicos adquiridos, sin embargo, dicha posición de arreglo unánime no sería único y sus características dependerían estrictamente en el patrón de ajuste”.³

2 Paul Samuelson, The pure theory of public expenditures (Review of Economics and Statistics, Ed. Mc Graw-Hill, noviembre de 1954, pp. 387.

3 Paul Samuelson, The Pure Theory of Public Expenditure. In Review of economics and Statistics. Barcelona, Noviembre, 1954

Por otro lado, según la Ley de Wagner, tanto la complejidad con la que se lleva a cabo el capitalismo, y el incremento de la población son los dos factores que inciden en el aumento de gasto público, y por ende se incrementa la provisión de bienes públicos.

Respecto a la complejidad del capitalismo, se centra la atención en la necesidad de modernización-industrialización, y sí consecuente aumento necesario de bienes públicos, y de transferencias y subsidios, para que por lo menos en el papel haya una mejora en la distribución del ingreso y de la infraestructura básica, para que de ahí parta el desarrollo, por lo que el Estado tendrá que destinar cada vez más recursos del presupuesto para lograrlo.

Se destaca que Wagner dice: “ Entre más eficiente sea el gobierno para proveer los bienes y servicios, menos pesados será la carga fiscal impositiva, Wagner destacó que si esos servicios tiene una demanda social más allá de las necesidades básicas, la sociedad les otorga un mayor valor”⁴.

Ahora hay que considerar a Musgrave, él perfeccionó el análisis que había hecho Wagner, al establecer que al aumentar el ingreso per cápita las familias incrementarán su demanda de bienes públicos, así que el Estado tendrá que incrementar el presupuesto para que ese aspecto de aumento de la demanda quede bien cubierto.

En pocas palabras las demandas de los ciudadanos, las cuales después se expresan por medio de votos o presiones políticas, hacen que el Estado regularmente incremente el presupuesto como medida de responder a tales presiones.

Otro aspecto muy importante que nos menciona Musgrave es que al existir un crecimiento económico hace que por lo menos en el largo plazo la demanda de bienes públicos se incremente, porque el alza del ingreso es menor que el aumento de la demanda de los bienes públicos, por lo que la elasticidad ingreso de la demanda, es mayor que uno.

Siguiendo con el apartado, es el turno de hablar de la oferta, así que en lo que toca a éste tema se tiene que la participación del Estado en la oferta depende de las necesidades que de cierta manera sean catalogadas como socialmente necesarias o bien que sean favorables para el interés público –ya se vio el análisis costo-beneficio, el cual es importante- .

Además la provisión de bienes públicos por parte del Estado, hace caso omiso de los precios de mercado, debido a que los ofrece a precios por debajo de sus costos de producción, y a veces incluso los ofrece gratuitamente, por lo que en ese caso se provoca que exista un exceso en la demanda y como se ha venido diciendo un incremento en el gasto.

4 Ayala José, Mercado, Elección Pública e Instituciones, Ed. Facultad de Economía, UNAM, México, 2004. pp.400.

El modelo de Baumol fundamenta la explicación de la oferta de bienes públicos y a la vez el papel creciente que toma el Estado; en palabras de José Ayala:

“Los precios relativos de los bienes públicos se incrementan en el tiempo si la demanda es inelástica. De acuerdo con ésta teoría, el crecimiento del gasto público, se explica porque se elevan los costos del sector público, debido al efecto de dos factores. Primero el incremento de costos del sector público está relacionado con características técnicas de los bienes y servicios públicos; y segundo, el incremento de costos es inherente al sector público, independientemente del tipo de bienes de que se trate.

“Baumol concluye que, de una manera o de otra, la producción de bienes y servicios públicos se caracteriza por su baja productividad y porque es intensiva en el uso de fuerza de trabajo. Así, los incrementos de costos del gobierno son un resultado de la ineficiencia y esto conducirá inevitablemente a la expansión del gasto público.”⁵

Además las demandas individuales de bienes públicos, una vez que son reguladas a través de procesos colectivos de decisiones, pueden ser muy bien administradas por la oferta institucional pública. Por lo que según esto se asumió que no se encontraban problemas con lo referente al comportamiento de los oferentes y/o los productores de los bienes públicos.

Sin embargo, los funcionarios públicos que son la representación del gobierno, también son una parte de la comunidad nacional, por lo que hay que incluir el análisis de las diferencias entre el comportamiento de las personas en sus roles tanto de productores como de oferentes y a su vez de consumidores y de demandantes de bienes públicos.

También un punto importante que da secuencia es la teoría de Downs, la cual fue criticada por Riker, consiste en los arreglos fundamentales y diferentes que asumen las actividades gubernamentales. Una vez que los gobiernos son adjudicados como colectividades de personas (organizadores políticos, representantes políticos, oficiales electos democráticamente, jueces o burócratas) capaces de maximizar, entonces surge un patrón que incorpora una visión diferente de la oferta de bienes públicos.

Además de forma paralela al enfoque Downs/ Riker se desarrolló la teoría del comportamiento burocrático tanto al nivel del individuo, como miembro de una jerarquía. Gordon Tullock en su libro *The Politics of Bureaucracy* (1965) propuso el concepto de “burócrata maximizador” quién responde a incentivos de su carrera personal como cualquier otro, y analiza las implicaciones de este modelo de comportamiento en relación con el problema de control que enfrentan los líderes que tienen el poder.

Aún bajo el supuesto de que el líder del gobierno procure alcanzar las demandas por bienes públicos de manera eficiente, este análisis sugiere que este objetivo no sería alcanzado.

5 Ayala José. Mercado, Elección Pública e Instituciones, Ed. Facultad de Economía, UNAM, México, 2004, pp. 405.

Este enfoque fue cuestionado por William Niskanen en su libro *Bureaucracy and Representative government* (1971). Él presentó un modelo con unidades maximizadoras de presupuesto independientes. Cada unidad actúa como un oferente monopólico de servicios públicos y posee habilidades para controlar a los líderes políticos. Esa situación les permite agotar los excedentes tributarios potenciales de la provisión de bienes públicos. Algo muy importante que hay que decir en este enfoque, es que lo constituye la presencia de arreglos diferentes en los cuales se analizan las operaciones de las unidades maximizadoras de presupuesto y de agencias gubernamentales. Dado que ofertar los bienes públicos de calidad, tales como la seguridad, la procuración de justicia y la estabilidad macroeconómica, son esenciales para que un país se desarrolle, por lo que no resulta extraño que los países que fortalecen al Estado como regulador y/o productor de bienes públicos mejoren las oportunidades de crecimiento económico y por lo tanto su población goce de una mayor equidad.

Aunque también es cierto que cuando se asigna una cantidad elevada de recursos para la producción de bienes públicos y se administra mal o de plano ni siquiera se administra, se encuentra un freno a la actividad productiva. Para explicar esto Gwartney (1998) formuló cuatro razones.

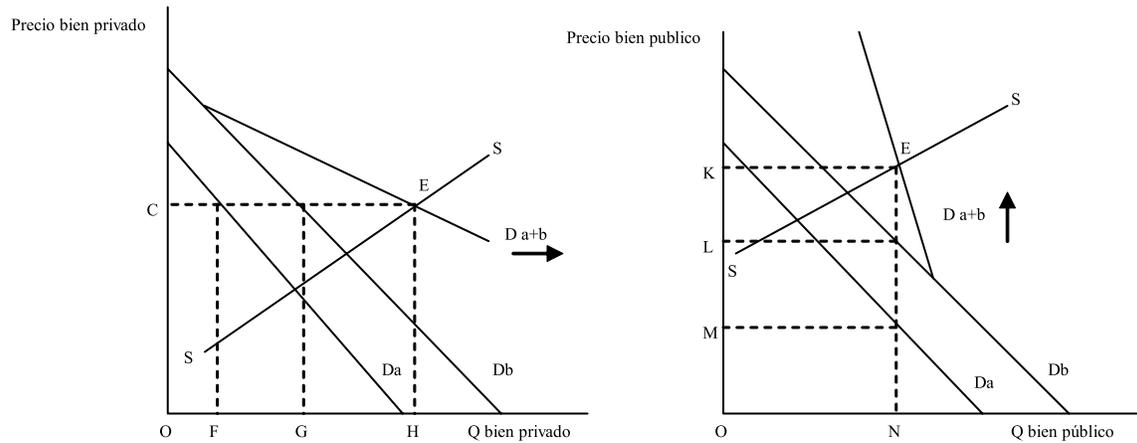
- 1) Un crecimiento sin control del gasto público reduce la actividad económica porque eventualmente impone una carga tributaria más alta en la población para su financiamiento.
- 2) Conforme el gasto público se desvía de la producción de bienes públicos su productividad decrece, esto es, los fondos se destinan cada vez más a quehaceres con menor rentabilidad social.
- 3) Una participación directa del Estado en la producción de bienes privados puede desplazar la actividad productiva de los particulares.
- 4) Conforme el Estado crece sus recursos se vuelven un objetivo de los grupos de interés para su redistribución y se reduce su rentabilidad social.

Con lo anterior y de acuerdo con Gwartney, por cada 10% de incremento en la relación de gasto público a PIB, se decrece económicamente 1% anual; por lo que es de suma importancia para que se eleve la productividad, el control y la eficiente aplicación del gasto público.

Cabe destacar que desde un punto de vista tributario, para promover el bienestar, lo mejor es que exista una base de recaudación amplia y que no hayan altas tasas impositivas, para desincentivar la evasión; lo que traerá como consecuencia la mayor generación de recursos y financiamiento de bienes públicos, lo que a su vez provoca crecimiento económico.

Otra observación que vale la pena es que el equilibrio de la oferta y la demanda de los bienes públicos, no siempre se da en la intersección de las curvas, sino que responde a las decisiones de los poderes públicos, por lo que el equilibrio depende al momento del proceso político

Así que se tiene la siguiente gráfica comparativa de como se demanda un bien publico y un bien privado:



En el bien privado, la distancia vertical debajo de cada curva de demanda individual refleja el beneficio marginal el cual deriva del consumo. En el punto de equilibrio E , el beneficio marginal de a en el consumo se da en OF y en b en OG , lo cual es equivalente en suma con el costo marginal HE . Ésta es una solución eficiente porque el beneficio marginal es equivalente al costo marginal de cada consumidor. Si la producción no alcanza el punto OH , el beneficio marginal supera el costo marginal y los individuos estarán dispuestos a pagar más para lograr cubrir los costos.

En lo que respecta a los bienes públicos se tiene que en la misma situación anterior se observa el beneficio marginal, pero ahora en adición vertical; así que ahora el punto de equilibrio E refleja la igualdad entre la suma de los beneficios marginales y el costo social de bien público. Si al producción no alcanza el punto ON será ventajoso incrementar el suministro, porque los beneficios marginales superan los costos, así que una producción que supere ON implicará pérdida de bienestar, dado que los costos marginales son mayores que los beneficios marginales.

2.2 Procesos políticos como modificadores en las elecciones de los agentes con respecto a los bienes públicos

Éste apartado inicia por mencionar que los políticos y los votantes pueden ofrecer o demandar mayores niveles de gasto público y la sociedad es la quien lo paga después por medio de la vía impositiva, esto es, con más impuestos, ésto a través del poder monopólico con que cuenta el Estado para la imposición de costos, además del poder coercitivo.

Por lo que se supone que el papel de los políticos es el de representar las decisiones y por tanto sus demandas, a partir de la formulación de leyes, propuestas, etc., además hay intereses que plasman en las mismas leyes y no sólo eso, también los valores y preferencias propias del individuo, es por eso que no siempre coinciden con lo colectivo, y por eso es que el gasto público puede no estar en los niveles de eficiencia y por ende la provisión de bienes públicos se ve de igual manera afectada.

La demanda de bienes públicos, vista por medio de las teorías del crecimiento del Estado, y la escuela de la Elección Pública, en donde las preferencias se van a ver reflejadas en el tamaño del presupuesto público y en general en todas las políticas públicas, lo cual es a través de los mecanismos de votación que ejerce la mayoría pero como se había dicho, se encuentra con algunos problemas, como es el hecho de que tales mecanismos provocan una expansión estatal, debido a que, todo tipo de mecanismo electoral, trae una más amplia gama de actividades estatales y ésta a su vez trae como consecuencia la toma de decisiones a partir de una mayor demanda de bienes públicos en particular y del presupuesto en general por la conducta maximizadora de políticos, burócratas y electores. Lo cual nos lleva el teorema de la imposibilidad de Arrow, el cual dice que no existe ninguna regla de elección social que satisfaga los cinco criterios de dicho teorema; cualquier regla incumple al menos uno; para sustentarlo se tiene que tener en cuenta: 1)un mundo mínimamente complejo –al menos tres personas-; 2)condición de Pareto en un sentido estricto; 3)independencia de alternativas irrelevantes; 4)transitibilidad, si $A > B$ y $B > C$, entonces $A > C$; esto se viola cuando hay incertidumbre y 5)no existe un dictador.

“El gobierno aprovecha sus poderes monopolísticos para imponer los costos a la sociedad. El gobierno es oferente de bienes públicos socialmente muy demandados por los electores, éstos votarán a favor de la expansión de programas de gasto, porque incurren en la “ilusión fiscal”, de acuerdo a la cual, no pagarán nada por esos programas. Los empresarios, organizados en grupos de interés, pugnarán por programas más amplios de gasto público, porque desean “capturar” las rentas que se derivan de la expansión de las actividades del sector público.”⁶

6 Man, Economy and State - A Treatise on Economics Principles Ed. Nash, Los Angeles, 1970, vol. 2, pp. 886.

Otro problema es el que presenta la paradoja de Condorcet, la cual dice que al haber elecciones en donde el resultado no es para nada claro, es decir que no hay un resultado unánime ni por mayoría, ¿qué papel debería de tomar el Gobierno, si el de decidir por la mayoría de la sociedad o por lo menos lo que se piensa que quiere de un modo empírico, -sin llegar a ser una especie de tiranía-, pero de cualquier modo una democracia representativa no permitiría eso.

Además los electores no revelan de manera sumamente explícita su preferencia por ciertos bienes públicos en particular, sino que sus decisiones son modificadas por ideologías, tipo de democracia, confianza, egoísmo, y/o altruismo, por lo que la decisión de provisión de bienes públicos, se ve todavía más dificultada, así que el Estado de Bienestar –situación en la que el sector privado dirigen las actividades de la vida económica diaria y el Estado regula las condiciones de bienestar social como pensiones, asistencia sanitaria y otros aspectos de seguridad social- podría entrar en el juego si es que los líderes políticos que representan a su vez a los grupos de interés, lo permiten.

Llegado a éste punto cabe destacar que el votante medio es de mucha ayuda, debido a que se sitúa en el votante que en determinada situación, está en donde el número de personas que prefieren, por ejemplo, un mayor nivel de gasto, es exactamente igual al número de personas que prefieren un menor nivel de gasto.

Por otra parte no hay que dejar de lado la distribución del ingreso en éste tema de la provisión de bienes públicos, porque – como lo dice José Ayala - en cualquier caso es importante considerar no sólo el aumento del ingreso, sino también su distribución –segundo teorema fundamental de la economía del bienestar-. Una reducción de la inequidad traería consigo un aumento de bienes y servicios públicos, a costa de la disminución de los gastos redistributivos. A la inversa, un aumento en la inequidad, tal que el ingreso de los deciles medios crezca más rápido que el ingreso promedio, estaría asociado a un incremento del gasto redistributivo, y una disminución relativa en el gasto de bienes y servicios públicos. Así, los efectos de los cambios en el ingreso sobre el gasto público, pueden verse como un crecimiento del ingreso medio y como un indicador de cambios en la distribución del ingreso. En conclusión, el crecimiento del gasto público no es una tendencia lineal, es posible que se presenten periodos de participación creciente y decreciente.

Así que ahora toca decir cuales teorías del crecimiento del Estado, pueden ayudar a entender mejor el proceso proveedor de bienes públicos, tal como en el caso de Nordhaus con su teoría del crecimiento del Estado, a partir de un ciclo político, en donde dice que cuando se avecinan periodos electorales, los niveles de gasto público se disparan hacia arriba, porque el grupo en el poder quiere volver a gobernar, y para hacerlo tiene que ganar votos, y cuando la gente ve que hay más empleo debido al incremento del gasto, pues piensa que el gobierno actual está haciendo bien las cosas y probablemente votaría por el partido en el poder nuevamente, dado que la mayoría de la sociedad sufre de memoria a corto plazo, es decir, que sólo recuerdan lo sucedido en los meses previos a las elecciones.

Pero el problema surge a raíz de lo que plantea Nordhaus de que el gasto público nunca vuelve al nivel original si es que gana o no de nuevo el partido actual en el poder.

Downs y Olson, también mencionan cosas interesantes, con su teoría de los grupos de interés, donde éstos demandan subsidios públicos cada vez más amplios para el financiamiento de sus actividades y por ésta razón es que el gasto público se incrementa; lo que es la teoría de la búsqueda de la renta.

Además la centralización del poder y las alianzas con otros grupos hace que el gasto aumente. Posteriormente Riker, crítico de Downs, incorporó la teoría de juegos, la cual permitió que los partidos políticos, aún tratados como entidades monopólicas de toma de decisiones, forman coaliciones exitosas de un tamaño mínimo más que maximizar los votos totales de la población.

Por último otra teoría que es conocida como la partidista, dice que el partido opositor desafía al partido que se encuentra en el poder a través de política expansivas del gasto, por lo tanto, el aumento del gasto público se da como una medida de política expansiva del gasto por parte del partido ganador.

Se concluye éste apartado con la siguiente cita:

“La convergencia depende de que las expectativas sociales encuentren una iniciativa de parte del Estado, tanto en lo que concierne a la participación de los ciudadanos como a la disposición de ampliar su influencia en la formulación de las políticas, así como en la producción de bienes públicos, actividades éstas inscritas en un modelo de acciones complementarias entre el Estado y la sociedad.

“La permeabilidad al control social y a la amplia participación de la sociedad en la gestión de los servicios públicos será fundamental para la defensa de los derechos asociados con estos servicios, contra los ataques al patrimonio público (cultural, ambiental y económico) y al interés colectivo por parte de grupos privados y corporativos.

“La finalidad de fortalecer la presencia de la sociedad civil en el espacio público es la de ampliar los beneficios de las políticas públicas. En este aspecto, la transparencia efectiva de los negocios públicos es el instrumento más eficaz contra el ataque a los derechos sociales. Otro aspecto positivo es la sustitución de la forma burocrática de administrar la cosa pública por prácticas gerenciales más efectivas, eficaces y eficientes”⁷

7 Carlos Antonio Morales, Documento, Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas, pp.18, localizado en unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000165.pdf

2.3 El problema del “gorrón”

La provisión de bienes públicos, no sólo se enfrenta a los problemas de la distribución, también a los incentivos en un ámbito particular; esto es el problema del “gorrón”, en el cual algunas personas deciden no pagar los bienes públicos y no se les puede evitar el goce de éstos. Esto desincentiva la provisión y además hace notar que el mercado no podría brindarlos, y a su vez causa problemas de eficiencia, por lo que el Estado lo podría resolver mejor, por medio de la coercitividad de la que goza, hablando más específicamente se tienen a los impuestos, los cuales servirán para financiar su producción.

Para la producción de los bienes públicos se deben de considerar dos cosas: la primera es la existencia de “gorriones” y la segunda es el beneficio que se va a obtener. Para esto Schmidt dice que para la producción de determinado bien, puede llevarse a cabo un contrato en el que se garantice que cada cuota servirá para ése propósito, pero esto sólo se dará siempre y cuando se consiga el monto para que el proyecto se lleve a cabo.

“El propósito del contrato es garantizar a cada parte contratante que su contribución no será desperdiciada en un proyecto de bienes públicos que no cuenta con los recursos suficientes para llevarse a cabo, para lograr esa garantía, el contrato puede incorporar una cláusula que prevea que se devolverán los fondos; el contrato se hará cumplir sólo si el resto del grupo acuerda financiarlo con los montos suficientes para hacer el proyecto posible.”⁸

Tal dilema que se presenta dentro del contexto de la teoría de juegos, permite ver que dentro de la estructura social en que se desenvuelve una interacción colectiva, en la que algunos sujetos, sin adoptar las acciones de los demás miembros de la sociedad, se ven beneficiados con las acciones que ésta realice; y de esto se cuenta con el claro ejemplo de la evasión fiscal, y que aún haciendo esto los que la llevan a cabo, disfrutan de los bienes públicos y también los servicios públicos, que son financiados, por los que si cumplen con sus obligaciones fiscales.

Por ejemplo se considera que hay dos personas que desean adquirir un bien público, pero son escasos los incentivos para proporcionar la verdad acerca de lo que es está dispuesto a pagar por la adquisición de tal bien; pero si ambos le asignan el mismo valor, por lo tanto la suma de los precios de reserva de ambos resulta mayor al costo del bien, o sea $R_1 > C$ y $R_2 > C$. Aquí cualquiera de los dos individuos, pueda optar por decir que no valora en nada al bien a expensas de que el otro lo adquiera, o sea una conducta de “gorrón”.

Suponga que las dos mismas personas, tienen un ingreso de \$500 cada uno y le dan un valor de \$100 al bien público X, el cual vale \$150, así que el precio de reserva de ambos, sumado es superior al costo, por lo que la adquisición es eficiente en el sentido de Pareto, pero al no poder negar el uso del bien ninguno de los consumidores al otro, pero los dos lo utilizarán, por lo que el consumidor 1, si lo comprará el sólo tendría beneficios de \$100 y pagaría \$150, por lo que en términos netos tendrá una pérdida de \$50 y el consumidor 2 tendría beneficios por \$100.

Si se auxilia del dilema del prisionero, se tiene que la estrategia dominante es que ninguno de los dos adquiera el bien, porque si el consumidor 1 lo compra, el consumidor 2, será “gorrón” y si 1 no lo adquiere, tampoco 2.

8 Venegas Lynch Alberto. Bienes públicos, externalidades y los free-riders, el argumento reconsiderado, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1995.

		Consumidor 2	
		comprar	No comprar
Consumidor 1	comprar	-50,-50	-50,100
	No comprar	100,-50	0,0

El problema del “gorrón” se agudiza al haber más personas, debido a que hay más individuos de los cuales se puede aprovechar.

Además se genera otro gran problema en éste sentido, ¿por que los “gorriones” provocan que la calidad de los bienes públicos brindados disminuya?, como para ellos es insignificante ese punto dado que no cooperan en nada con su producción, aunque llega un momento en que la calidad de los bienes sea tan deplorable que los perjuicios generados por éste deterioro que no lleguen a compensar los beneficios que se obtienen por el hecho de evadir. Se debe reconocer también que la mayoría de los bienes públicos producen “gorriones”, y para muestra un botón, porque si bien los libros de algún autor han causado beneficios tanto para las personas que los compran como para los que no, y éstos últimos bien los podríamos llamar gorriones, y por tal razón no sería necesaria la intervención estatal dentro de la industria editorial.

También es importante el hecho de que los “gorriones” son un tema que algunos utilizan como pretexto para incitar a que el Gobierno intervenga; y esto se explica mejor con la afirmación de muchos estudiosos que dicen que el mercado libre puede dejarse funcionar sin ningún tipo de freno en los casos en los que la gente se pueda beneficiar a si mismo por medio de las acciones que hagan éstos, en éstos casos se podría beneficiar a otras personas sin que siquiera se den cuenta.

Conclusiones

La provisión eficiente de un bien público exige que la suma de las relaciones marginales de sustitución individuales sean igual a la relación marginal de transformación.

Hay que destacar que la comparación entre lo público y lo privado es algo difícil, dado que casi nunca producen los mismo bienes y aunque casi todo apunta a que el Estado es menos eficiente –por el personal que carece de incentivos para mejorar, amplios procedimientos burocráticos, y problemas de agente-principal, entre otros-, se tiene que según Stiglitz en Francia, las empresas públicas son un ejemplo de eficiencia.

Lo que se considera más importante es que la competencia incentiva mucho la eficiencia.

Además no es condición necesaria el extremo de la privatización, porque hay puntos intermedios como las empresas públicas, las cuales son propiedad del Estado, pero no pretenden ser políticas, porque sus empleados no fungen necesariamente el tiempo mismo de la administración en curso; obtienen ingresos de sus productos y servicios que ofertan y no tienen las restricciones de todos los organismos públicos. Por otro lado está la organización basada en resultados, que son organismos públicos, en donde los funcionarios son pagados de acuerdo a su rendimiento.

Aunado a lo anterior hay objetivos públicos que no pueden cumplir exitosamente los privados.

Es importante destacar como los políticos – que a su vez representan grupos de interés - aprovechando esto hacen modificaciones en el proceso proveedor por medio de la vía política, lo que resulta en un lucha de ver quien incrementa más el gasto público para atraer a más cantidad de votantes. Además se vieron los métodos para lograr lo anterior por medio de las teorías del crecimiento del Estado. Se trata en general de mejorar las políticas públicas para hacer que el electorado los elija o simplemente para conservar el poder.

El “gorrón” es uno de los grandes problemas que enfrenta la provisión de bienes públicos, porque se abusa de la funcionalidad del sistema y sobre todo de los que realmente cumplen con los impuestos, que cabe decir que en este país son muy pocos, así que habrá que tomar medidas al respecto.

En general existen dos corrientes, una de quienes auguran la intervención estatal; la primera dice que el mercado produce egoístas y que el Estado por tanto, debería de suavizar o bien compensar tal efecto; y por otro lado, hay quienes consideran que también se debe de intervenir allí donde se encuentran beneficios para terceros.

Pero todavía falta desarrollar en mayor plenitud la teoría de oferta de los bienes públicos y realizar las conexiones requeridas con la teoría de demanda y de reglas de votos. Este es un trabajo que apenas empieza.

Conclusiones generales

Los bienes públicos no cabe duda que son un tema que puede llevar a discusiones muy importantes, dado que se contextualizar en la parte del intervencionismo o bien, en el libre mercado, pero en ciertas ocasiones la parte medular se queda en el olvido por parte de los tomadores de decisiones y esto es el beneficio social, porque tal beneficio debe de ser la única respuesta a quién debe de proveer los bienes públicos.

Es cierto que hay que tomar en cuenta otros muchos factores, como la conciencia de la gente acerca de lo que realmente significa el concepto de público, porque al parecer muchos creen que esto es siempre sinónimo de gratuidad, cuando en realidad en un sentido amplio es de cooperación.

No cabe duda que tanto Estado como el sector privado, pueden en cierto grado proveer los bienes públicos con eficiencia porque tanto los mercados como el Estado –aquí tal vez se piense que el Estado no entra en este comentario, pero sólo hay que ver como es que los burócratas y políticos buscan la maximización del beneficio que ellos obtienen y verlo en un escenario macro nos da el resultado Estatal- buscan beneficios, y eso entorpece un poco la provisión, porque el espíritu humano tiene inherente el egoísmo y ambos agentes económicos son conformados por personas, así que tal vez el análisis debiera de enmarcarse en esta opinión.

Los procesos políticos, cierto que modifican la provisión de bienes públicos, porque la gente que toma las decisiones –dícese políticos o bien la gente que conforma la administración pública federal- está influida por intereses que se ven reflejados –si bien no tanto en sus campañas si cuando ya están en el poder- en sus acciones que a la postre la gente es quien en realidad siente los resultados y una parte importante es a través de que tanto y que tan eficientemente se brinden los bienes públicos. Así que se necesita un importante cambio en la concepción del Estado, analizado desde el punto de vista contractualista de Rousseau, dado que en lo personal ésta teoría es la que más fielmente concibe al Estado.

Bibliografía

- 1) ALBI I., Los bienes públicos en el análisis económico, artículo en Buchanan, citado..
- 2) AYALA Espino J. Mercado, elección pública e instituciones, México, 2004, Ed. FE, UNAM.
- 3) BENJAMIN R. Los límites de la política. Bienes colectivos y cambio político. 1era ed. Mexico, 1991. Ed. Alianza editorial mexicana..
- 4) BLANCO, Juan M. y Aznar, Juana. Introducción a la Economía. Teoría y práctica. 3era. ed., España, 2001, Ed. Mc Graw-Hill.
- 5) BUCHANAN J. El sector público en las economías de mercado. México, 1990, Ed. Alianza.
- 6) LUNDENBERG E, artículo contenido en Buchanan, El sector público en las economías de mercado.
- 7) MACON J, La economía del sector público, Bogotá, 2002, Ed. McGraw-Hill Interam.
- 8) MANKIW G. Macroeconomía. 2da. Ed. España 2000. Ed. Antoni Bosh. MUSGRAVE R. y MUSGRAVE P. Hacienda pública, teórica y aplicada. 1era ed. Mexico, 1992. Ed. McGraw-Hill.
- 9) MANKIW, N. Gregory. Principios de Economía. 2da.ed., Madrid-México, 2002, Ed. McGraw-Hill Interamericana
- 10) McEACHERN, William. Economía. Una introducción contemporánea, 4ta, ed., España 1997. Ed. Internacional Thomson
- 11) MOSSET J, Responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos, Buenos Aires, 2003, Ed. Rubinzal-Culzoni.
- 12) PARKIN, Michael. Microeconomía. Edición especial en español actualizada, España. 1993. Ed. Addison-Wesley Iberoamerica, .
- 13) PESTON M. Bienes públicos y sector público. 1era. ed. España. 1975. Ed. McMillan-Vicens-Vives.
- 14) PINDYCK, Robert S. y Rubinfeld, Daniel L. Microeconomía. 5ta. ed., Madrid, 2001. Ed. PEARSON EDUCACION, S.A
- 15) RAWLS J. Teoría de la justicia. 2da. ed.. México, 1979. Ed. FCE,.
- 16) ROSEN Harvey. Hacienda públicas, 5ta.ed México 2002, Ed. McGraw-Hill
- 17) SAMUELSON, Economía. 8va.ed, México 2006, Ed. McGraw-Hill Interamericana
- 18) STEINER P. El sector público y el interés público. La naturaleza de los bienes públicos. 1era. ed. España 1995. Ed. McGraw-Hill
- 19) STIGLITZ, Joseph. Microeconomía. Segunda edición inglesa, Barcelona, 1998. Ed. Ariel, S.A.
- 20) TANZI Vito, El papel del Estado y la calidad del sector público, CEPAL, revista.
- 21) TULLOCK G. Necesidades privadas y medios públicos, Madrid, 1974, Ed. Aguilar_
- 22) VARIAN H, Microeconomía Intermedia, Un enfoque actual, 5ta ed., Barcelona, 2001, Ed. Antoni Bosch.