

UNA TEORÍA SOBRE LA TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS*

Randall G. Holcombe

La teoría económica define al bien público como aquel que, una vez producido, puede ser consumido por consumidores adicionales sin costo adicional. A veces se menciona otra característica, a saber, que los consumidores no pueden ser excluidos del consumo del bien público después que éste ha sido producido. En el sector privado tales bienes se producen en grado mínimo o no se producen, por obvias razones de conveniencia; por lo tanto, la eficiencia económica requiere que el gobierno obligue a la gente a contribuir a su producción, con lo cual se hace posible que todos los ciudadanos los consuman. Una simple observación del mundo real pone de manifiesto que la aplicación de la teoría de los bienes públicos como justificación de la producción por parte del gobierno tiene dos inconvenientes. Primero, que hay muchos bienes públicos cuya producción por el sector privado es eficaz, de modo que no es necesario que el gobierno los produzca. Segundo, muchos de los bienes que el gobierno produce realmente no corresponden a la definición de bienes públicos que hacen los economistas, por lo cual la teoría no explica satisfactoriamente el papel actual del gobierno en la economía. Si la teoría de los bienes públicos fracasa como teoría del gasto público, ¿cuál es la razón de su firme arraigo en la teoría económica del sector público? El propósito

* Publicado originalmente en *Review of Austrian Economics* (enero de 1997). Autorización otorgada por el autor para traducir y publicar en *Libertas*.

de este trabajo es exponer una teoría que explique el desarrollo y utilización de la teoría de los bienes públicos como justificación de la producción gubernamental.

Aquí se comienza por examinar la teoría de los bienes públicos. Sin duda, éstos existen, en el sentido de que son bienes que se ajustan a la definición dada por los economistas, pero para producirlos con eficiencia no es necesaria ni suficiente su producción en el sector público. En consecuencia, se presenta un modelo que explica la participación gubernamental en la economía, en el cual la producción de defensa nacional se considera como una institución que capacita al gobierno para proteger y aumentar su propia riqueza. De acuerdo con este razonamiento, el gobierno produce la defensa nacional porque ésta satisface los intereses privados de los individuos que lo ejercen, no porque para él la producción de bienes públicos satisface el interés público. Este modelo tiene mayor fundamento económico que la teoría de los bienes públicos, porque explica la producción de la defensa nacional como el resultado de decisiones racionales egoístas de los individuos, más que como el producto de un gobierno benévolo que actúa en interés del público.

Después el modelo se amplía para mostrar que la educación pública cumple una función similar, al bajar los costos en que incurre el gobierno para hacer que los ciudadanos persigan los intereses gubernamentales. Si bien la educación pública proporciona al gobierno mayor control sobre el sistema educacional, lo más importante es que convierte a los educadores en empleados públicos, de modo que éstos están incentivados para perseguir los intereses del gobierno. La educación pública favorece estos intereses porque socializa a los estudiantes para que sean mejores ciudadanos (más obedientes) y porque el currículum estatal representa al gobierno como una institución que beneficia los intereses públicos. La teoría de los bienes públicos forma parte de ese currículum.

Para desarrollar una teoría sobre la teoría de los bienes públicos el primer paso consiste en analizar la idea de que aquellos bienes que tienen características de bienes públicos sólo pueden ser producidos eficientemente por el gobierno. Entonces, puede demostrarse que la teoría de los bienes públicos es deficiente como teoría positiva de la producción en el sector público. Si dicha teoría no explica las actividades del sector público, ¿por qué ha sido desarrollada y por qué sigue siendo un concepto central en la enseñanza de las finanzas

públicas? Este trabajo muestra cómo a los miembros del gobierno les conviene promover esa teoría y cómo a los educadores se les ha proporcionado el incentivo para desarrollarla y enseñarla.

Los bienes públicos

Los economistas definen un bien público como aquel que posee las características de no exclusión y consumo conjunto, o bien una de ellas. La no exclusión significa que una vez que el bien ha sido producido es difícil hacer que la gente se abstenga de consumirlo, y el consumo conjunto, que una vez producido para una persona, los consumidores adicionales pueden consumirlo sin costo adicional. Estos bienes también se denominan bienes de consumo colectivo o bienes de consumo no rivales, y aquí se utilizan estos términos indistintamente.

La definición técnica más precisa de lo que es un bien público, y la más citada por los economistas, es la de Samuelson (1954, 1955), según la cual un bien público es aquel que, una vez producido para algunos consumidores, puede ser consumido por consumidores adicionales sin costo adicional. Éste es el consumo conjunto a que nos hemos referido. Aunque la de Samuelson es la definición estándar de “bien público”, los economistas se han tomado algunas licencias con el lenguaje al formularla.¹ Si bien le dan al concepto una definición técnica formal, en el análisis verbal, “bien público” se usa a menudo de manera ambigua.

Según la definición del diccionario, “público” es “perteneciente a la comunidad, relacionado con ella o que está a su servicio”. Para la mayoría de las personas, incluyendo a los economistas, el término suscita la imagen de un bien disponible para el consumo de todos los ciudadanos, y los ejemplos que usan comúnmente los economistas, como la defensa nacional o las rutas, sugieren la idea de que un bien público es un bien producido por el gobierno y generalmente disponible para beneficio de los ciudadanos. En realidad, esta definición, que se ajusta más al sentido común, contó con la aceptación general

¹ En Holcombe (1996, cap. 5), texto de finanzas públicas para estudiantes de pregrado, se analiza y explica en detalle la definición de bienes públicos y se plantean acerca de ellos algunas de las cuestiones que constituyen el tema de este ensayo.

de los economistas hasta que Samuelson definió el término de manera más precisa y, al mismo tiempo, alteró su significado.² Así, por otro lado, los economistas profesionales definen el término “bien público” como algo que tiene las características técnicas de consumo conjunto y no exclusión. Sin embargo, cuando lo emplean en un análisis del sector público, tiene la connotación de producción gubernamental. En realidad, cuando Samuelson hizo su rigurosa definición, también dio razones sobre la necesidad de la producción gubernamental para lograr eficiencia, con lo cual estableció una estrecha vinculación entre la definición del diccionario y la suya propia, formal. Lo que se desprende de esto es que la definición técnica es una variante más rigurosa de la definición del diccionario.

El nombre común aplicado a la precisa definición de Samuelson sugiere que los bienes públicos son los producidos por el gobierno, implicando que la producción de aquellos que reúnen las características de consumo conjunto y no exclusión debe estar a cargo del gobierno. Tal vez este sesgo del nombre sea obvio, pero constituye una parte integral de la aplicación de la teoría de los bienes públicos. Un economista argumenta que un bien tiene la característica de consumo conjunto o de no exclusión, y por lo tanto, como esto lo convierte en un bien público, el nombre implica que debería ser producido en el sector público.

¿El bien público es aquel que se produce en el sector público, o un bien de consumo conjunto, o un bien que no admite exclusión, o todas estas cosas a la vez? La nomenclatura nos lleva a creer que existe una buena razón para que los bienes con carácter público sean producidos por el gobierno. Pese a que el lenguaje es engañoso en su denominación de los bienes públicos, en este trabajo nos ceñiremos a

² En su clásico tratado de finanzas públicas, Musgrave (1959, p. 44) utiliza una definición un tanto tautológica que se adecua al concepto pre-samuelsoniano, según la cual los bienes públicos son “bienes cuya cualidad inherente requiere la producción pública”. Pone como ejemplos la educación y las fuerzas armadas, y los defiende utilizando el sentido común, señalando que hay razones apremiantes para que ambos sean producidos en el sector público. Aunque, naturalmente, se puede disentir con esta evaluación, lo que interesa es que antes de que Samuelson los definiera, los bienes públicos eran considerados, en general (y en forma menos rigurosa), como bienes producidos por el gobierno. Epplé y Romano (1996) analizan los bienes privados producidos por el gobierno, mostrando cómo la corriente principal de la bibliografía sobre economía ha sido ganada por la definición de Samuelson y ha relegado la de Musgrave.

la definición de los economistas, según la cual sus rasgos definitorios son el consumo conjunto y la no exclusión, y analizaremos críticamente el concepto de que los bienes públicos son producidos de manera más eficiente en el sector público.

Bienes públicos y producción pública

El nombre sugiere la producción por parte del sector público, y Samuelson (1954, 1955), al formalizar la teoría de los bienes públicos, hizo hincapié sobre los méritos de esa producción. Argumentó que no existe un buen mecanismo de preferencia revelada por los bienes públicos, por lo cual no pueden ser producidos eficientemente, o de ningún modo, en el sector privado. En consecuencia, se requiere la producción en el sector público como condición necesaria para la eficiencia. Debe notarse que incluso los títulos de los dos artículos de Samuelson muestran la implicancia de que los bienes públicos, como él los define, deben ser producidos en el sector público. Ambos títulos hacen referencia a la teoría del gasto público, más que a la teoría de los bienes públicos.

En el segundo artículo (1955), Samuelson reconoce que podría haber otras definiciones de "público" y otras teorías del gasto público, pero refuerza la idea de que los bienes que describe, con la característica de consumo colectivo, deberían ser producidos en el sector público por razones de eficiencia. Como la idea se asocia estrechamente con Samuelson, a menudo esta característica se conoce como el carácter público samuelsoniano. Frente a este carácter, el mercado no puede asignar recursos con eficiencia paretiana, y las ideas de Samuelson acerca del fracaso del mercado, combinadas con otras que seguían líneas de razonamiento paralelas en otras áreas, generaron una bibliografía sustancial sobre las fallas del mercado. Bator (1958) sintetiza este corpus bibliográfico demostrando que hay diversas formas en las cuales el mercado fracasa en cuanto a lograr eficiencia, todo lo cual apunta a una política de intervención gubernamental para corregir esas fallas. Hacia fines de la década del '50, la teoría de los bienes públicos, tal como fue desarrollada por Samuelson, formaba parte integral de la teoría del gasto público.

El hecho de que ciertos bienes exhiben el carácter público que les atribuye Samuelson no está en discusión, pero su idea de que los

bienes públicos deben ser producidos en el sector público para hacer una asignación de recursos eficiente no se sigue lógicamente del carácter público samuelsoniano. Se plantea un problema lógico, y es que aun si la producción de mercado no logra alcanzar el ideal teórico de la eficiencia paretiana, nada garantiza que la producción gubernamental sea más eficiente que la privada. Tal como lo explica Buchanan (1975), si la eficiencia paretiana se considera el hito que marca el éxito, entonces el gobierno puede fallar en la asignación de recursos tanto como los mercados. Por ende, habría que comparar la producción del mercado con la del gobierno evaluando en cada caso las instituciones del mundo real, en lugar de comparar la eficiencia teórica del óptimo de Pareto con la actuación de los mercados en el mundo real. Otro problema es el de la preferencia revelada, que Samuelson ha reconocido muy bien. Si el mercado no logra obtener una verdadera medición de la preferencia revelada por los bienes públicos, ¿puede esperarse que la obtenga el gobierno? Algunos autores como Tiebout (1956), Clarke (1971), y Tideman y Tullock (1976) han descripto el modo como podrían diseñarse los mecanismos del sector público para asignar eficientemente los bienes públicos, ayudando a fundamentar la teoría de los bienes públicos como base para la producción gubernamental.

Pero también en la provisión privada de bienes públicos samuelsonianos existen preferencias reveladas. Minasian (1964) describe las ventajas de las preferencias reveladas por bienes públicos analizando el mercado de los programas de televisión. Si éstos fueran financiados con el dinero proveniente de los impuestos, producidos por el gobierno y distribuidos gratuitamente a los teleespectadores, el gobierno no tendría modo de decir cuáles son más valiosos para éstos. Pero en el caso de que los programas fueran distribuidos por los mercados, los productores podrían utilizar indicadores de mercado si los televidentes pagaran por cada emisión (como lo hacen cuando ven películas cinematográficas), o si los avisadores pagaran y exigieran que sus avisos publicitarios fueran emitidos en los programas más atractivos para los consumidores.³

Si los bienes públicos samuelsonianos se vendieran en el mercado como las entradas de cine, habría cierto grado de ineficiencia resultante

³ Samuelson (1964) obviamente no está de acuerdo con Minasian, pero las cuestiones involucradas en este debate merecen una consideración muy cuidadosa.

de la exclusión de aquellos individuos que valorarían un bien, pero por un precio menor que el de mercado. Esta ineficiencia debería ser contrapesada con la eficiencia generada por los mecanismos de revelación de preferencias propios del mercado. Las ventajas son mucho más que meros indicadores del tipo de películas preferidas por los espectadores. Las innovaciones en los mercados, sea en lo que respecta a localizaciones, tipos de productos o nuevos mercados potenciales, son más evidentes para quienes trabajan en esos mercados y tienen la posibilidad de beneficiarse con ellas. Hayek (1945) y Kirzner (1973), entre otros, describieron las ventajas de la producción de mercado en este contexto, estableciendo, por lo menos, que el carácter público samuelsoniano por sí mismo no crea la presunción de que la producción pública es más eficiente que la privada.

La producción de bienes públicos mediante el dinero recaudado en concepto de impuestos presenta otro problema obvio, y es que el sistema impositivo impone una carga excesiva sobre la economía; esta carga incluye aquellos costos del sistema que están por encima y por debajo de los gravámenes recaudados, como los desincentivos provocados por los impuestos y los costos administrativos y de acatamiento que son producto del sistema. En consecuencia, por lo menos algunas ineficiencias de la producción privada deberían ser contrapesadas con las ineficiencias originadas por la recaudación de impuestos públicos; sin embargo, la carga fiscal excesiva producida por las finanzas públicas rara vez se menciona cuando se usa el argumento de los bienes públicos para justificar la producción del sector público.

Otra característica de lo público es la no exclusión. Un bien es no excluible si resulta prohibitivamente costoso impedir su consumo masivo una vez que ha sido producido. El inconveniente de los bienes no sujetos a exclusión es que si los consumidores no pueden ser excluidos de su consumo, se convertirán en *free riders* y consumirán sin pagar, lo que, nuevamente, tendrá como resultado una producción insuficiente del bien. Nótese que para Samuelson, el carácter público y la no exclusión son dos peculiaridades completamente distintas. Un bien puede ser público en el sentido samuelsoniano, pero excluible, o no excluible pero privado, en el sentido samuelsoniano. Por ejemplo, los sistemas de televisión por cable a menudo ofrecen canales con emisiones de alta calidad que son desmodulados para excluir a los consumidores que no los pagan. El acceso a estos canales podría

extenderse sin costo adicional a todos los teleespectadores que tienen televisión por cable, y de este modo serían públicos en el sentido samuelsoniano, pero los costos de exclusión son tan bajos que las compañías de cable pueden ofrecerlos sólo a aquellos que pagan.⁴ Asimismo, a los bienes privados en el sentido samuelsoniano que no son excluibles se los suele designar bienes mancomunados.⁵

En la práctica se tiende a confundir los bienes públicos samuelsonianos con bienes no sujetos a exclusión, en parte porque los ejemplos típicos de bienes públicos comparten ambas características. Sin embargo, una de ellas no implica la existencia de la otra, y cada característica tiene su propio argumento individual con respecto a la ineficiencia de la producción privada. Según la concepción de Samuelson, en lo que respecta a los bienes públicos es ineficiente excluir a los consumidores potenciales que asignan al bien cualquier valor positivo, mientras que en el caso de los no excluibles, la existencia de *free riders* da como resultado un valor marginal del bien para los consumidores que excede su costo marginal. En los bienes públicos samuelsonianos, la ineficiencia se produce si se excluye a la gente, mientras que la incapacidad de practicar esa exclusión genera ineficiencia en el caso de los bienes no sujetos a exclusión. En ambos, si se los compara con el ideal teórico, la consecuencia es una producción insuficiente. No obstante, como vimos, los incentivos en el mercado pueden mejorar la asignación de recursos en comparación con la producción gubernamental, lo que significa que no puede haber presunción de que la producción pública es más eficiente que la privada para bienes públicos de cualquier tipo.

La producción de bienes públicos en el mundo real

En la práctica, los mercados producen muchos bienes públicos samuelsonianos no sujetos a exclusión. Las señales de los programas

⁴ La mayoría de los vendedores pagan costos de exclusión, sea que vendan bienes públicos o privados. Las trabas en las máquinas y los guardias de seguridad en los comercios minoristas son recursos empleados para impedir el consumo de los bienes a quienes no pagan por ellos.

⁵ También se pueden hacer arreglos privados para asignar bienes privados no excluibles, pero samuelsonianos. Véase un análisis en Ostrom (1990).

de radio y televisión proporcionan ejemplos de bienes que son a la vez no excluibles y públicos en el sentido samuelsoniano. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los programas no se venden directamente al público teleespectador, pero son financiados mediante avisos publicitarios, y los avisadores pueden ser excluidos. Aunque esto demuestra cómo el mercado puede encontrar formas innovadoras de superar los problemas que genera el carácter público, los partidarios de la teoría de los bienes públicos critican este ejemplo de producción privada de un bien público argumentando que lo que se vende no es el bien público, sino el que está sujeto a exclusión. No obstante, el ejemplo es válido porque muestra cómo pueden responder los mercados, diseñando soluciones reales para problemas teóricos.

El *software* de las computadoras es otro buen ejemplo de un bien público producido en el sector privado. Una vez que un programa ha sido creado, puede ser copiado por usuarios adicionales y estar disponible para usuarios adicionales sin costo alguno para los usuarios existentes; por eso el *software* de las computadoras es un bien público en el sentido samuelsoniano. Y tampoco está sujeto a exclusión, porque sería muy costoso evitar las copias. Sin embargo, Bill Gates se convirtió en uno de los hombres más ricos del mundo en el lapso de una década vendiendo un bien público. A mediados de la década de 1990 este ejemplo es el más interesante de todos, ya que mientras el *software* de las computadoras es un bien público, las computadoras que lo usan son bienes privados, y en los últimos años las empresas que venden este bien público en el mercado son mucho más rentables que las que venden bienes privados en los mismos mercados. En vista de los importantes avances que se han hecho en materia de *software*, pocas personas podrían aducir que su producción habría sido más eficiente si la hubiese realizado el gobierno, en lugar del mercado privado. Éste ha producido ese bien público de manera muy satisfactoria.

Consideremos el *software* de las computadoras en el contexto de los problemas que supuestamente surgen en la producción de bienes públicos. Debido al consumo colectivo, cualquier precio positivo excluye a algunos consumidores en forma ineficiente, pero el hecho de que es difícil excluir a los usuarios que copian los programas de otros mitiga este problema, por lo menos en cierta medida. Además, el precio positivo proporciona una guía de mercado sobre el valor del programa, e inclina hacia la producción que mejor satisfaga las

demandas de los consumidores. Esto aumenta la eficiencia. Como un bien público no está sujeto a exclusión, los teóricos de los bienes públicos argumentan que los *free riders* impedirán que los productores obtengan ganancias con su producción. No obstante, surgen instituciones legales que aminoran este problema y proveen ganancias a los productores, y la relativa rentabilidad de los fabricantes de *software* respecto de los fabricantes de *hardware* demuestra que el problema del *free riding* no ha sido materialmente un obstáculo para la industria.⁶ Al juzgar la eficiencia de la producción privada de bienes públicos es preciso hacerlo en relación con las instituciones alternativas del mundo real, y no en relación con algún ideal teórico abstracto, como el óptimo de Pareto. Los argumentos teóricos muestran cómo los incentivos de mercado llevan a la producción eficiente de bienes públicos, y un análisis de la industria del *software* proporciona un ejemplo de cómo funciona esto en la realidad. ¿Se podría pensar que el *software* sería más barato o más lucrativo si fuera producido por el gobierno y no por firmas privadas?

Cuando se considera el ejemplo del *software*, los detractores se apresuran a esgrimir razones por las cuales éste puede ser producido por los mercados privados mientras que otros bienes, por ejemplo, la defensa nacional, deben ser producidos por el gobierno. Sin embargo, cualquier diferencia entre el *software* y la defensa nacional carece de pertinencia para este análisis. La cuestión no es si la defensa nacional, o cualquier otro bien específico, puede ser producido por los mercados, sino si los bienes públicos, definidos por la teoría económica como bienes de consumo colectivo no sujetos a exclusión, pueden ser provistos de modo eficiente por los mercados. Que esto es posible, lo demuestran ejemplos tales como el del *software* y los programas de radio y televisión. Por lo tanto, si la producción gubernamental de la defensa nacional (o de cualquier otro bien) es necesaria por razones de eficiencia, esto no se debe a que estos bienes sean bienes públicos.

⁶ Un tema de investigación interesante, pero que se encuentra más allá de los alcances de este trabajo, es la estructura institucional y legal en cuyo marco el mercado proporciona incentivos para la producción de bienes públicos. La teoría neoclásica de los bienes públicos está concebida sobre la base de un equilibrio estático en el que se desconocen la estructura institucional de intercambio y el proceso mediante el cual se redactan contratos para estimular a las partes a emprender una producción y un intercambio mutuamente beneficiosos.

Usando la definición de los economistas, los bienes públicos pueden ser provistos eficientemente por los mercados, y de hecho lo son. Los argumentos teóricos demuestran por qué esto es posible, y los ejemplos ponen de manifiesto que ocurre realmente.

Los bienes públicos y la producción de mercado

Aunque en los apartados precedentes hemos tratado el tema con considerable amplitud, hemos tenido la intención de establecer cierto límite, y es que tanto desde el punto de vista de la teoría económica como a partir de las evidencias del mundo real, no hay razón alguna para suponer que la producción gubernamental es necesaria para producir de modo eficiente bienes públicos samuelsonianos no sujetos a exclusión. Teóricamente, la producción de bienes públicos por el mercado tiene las ventajas de la preferencia revelada por la demanda y provee los incentivos para satisfacer esa demanda a bajo costo. De acuerdo con los argumentos de Hayek (1945) y Kirzner (1973), es probable que la innovación sea mayor en la esfera privada que en la pública, y además, con la producción en el sector privado se evita el costo excesivo de las cargas tributarias. Por último, en cualquier tipo de producción estatal existen notorios problemas de incentivos que obstaculizan la eficiencia. Las evidencias que proporciona el mundo real demuestran que la producción de bienes públicos samuelsonianos no sujetos a exclusión, como los programas de radio y televisión o el *software* de las computadoras, es eficiente cuando está a cargo del mercado. En realidad, en algunos lugares como Gran Bretaña y Cuba, donde el gobierno produce programas radiales, existe un mercado negro para los programas radiales privados, lo que indica que la producción privada puede ser lucrativa aun cuando haya una producción pública subsidiada.

Nótese el alcance limitado de este argumento. No dice que no hay razón para que el gobierno produzca ciertos bienes como la defensa nacional, las rutas o la educación, sino simplemente que si esa razón existe, no puede ser que esos bienes son bienes públicos samuelsonianos no sujetos a exclusión. Tanto la evidencia teórica como la práctica muestran que el mercado puede producir con eficiencia algunos de estos bienes, de modo que el carácter público en sí mismo

no puede ser la causa de la producción gubernamental. Los mercados pueden producir bienes públicos, en teoría y en la realidad.

¿La producción gubernamental es un bien público?

Un análisis de los gastos gubernamentales en los Estados Unidos pone de manifiesto que la principal categoría corresponde a la redistribución. En el nivel federal, la segunda gran categoría corresponde a la defensa nacional, mientras que en los niveles estadual y local, el gasto más importante se dedica a la educación. El gobierno tiene a su cargo, además, muchos otros programas de gastos, pero como la teoría de los bienes públicos se ha expuesto como una teoría del gasto público, es razonable preguntarse si la producción gubernamental es un bien público. Dicho de otro modo, ¿puede aplicarse la teoría de los bienes públicos para explicar lo que realmente hace el gobierno?

Lo mejor que se puede aducir a favor de la distribución como un bien público es que puede proveer un beneficio libre de exclusión a quienes dan. El argumento es el siguiente. La gente desea hacer obras de caridad porque aspira a lograr un mayor bienestar para los necesitados. Ahora bien, si alguien da dinero con fines caritativos, es posible que haya un *free rider* que aproveche esta donación permitiendo que las contribuciones de otros mejoren la situación de los desposeídos. Ambos, el donante y el *free rider*, reciben el mismo beneficio: ver cómo mejora la situación de los más pobres.⁷ Para el que recibe la donación, ésta es en sí misma un bien privado, porque un dólar dado a alguien deja de estar disponible para otra persona, pero puede ser un bien público entre los potenciales donantes. De este modo, para llevar a cabo la redistribución de una cantidad óptima, el gobierno obliga a la gente a contribuir.

La verificación empírica de este argumento puede ser difícil, porque es posible que los contribuyentes que aducen que no quieren contribuir tanto como van a redistribuir mientan para convertirse en *free riders*. No obstante, convendría reconsiderar el monto de redistribución que se lleva a cabo en los Estados Unidos, destinada a personas cuya situación es relativamente buena. Los pobres que viven

⁷ Este argumento ha sido expresado por Hochman y Rogers (1969).

fuera del país están hasta tal punto más necesitados que los que habitan dentro de sus fronteras que uno no puede menos que preguntarse qué clase de altruismo es el de esos donantes que los hace tan caritativos para con sus compatriotas y tan poco sensibles respecto de los habitantes de otras partes del mundo (que a veces están muy cerca, al otro lado de la frontera). Además, los mayores esfuerzos redistributivos que se realizan en los Estados Unidos están destinados a aquellos cuyos ingresos no se encuentran entre los más bajos, y a veces, a los miembros más acaudalados de la población.⁸

Si el argumento de que la redistribución es un bien no sujeto a exclusión carece de fuerza, debería ser evidente que aquella no es un bien público en el sentido que le da Samuelson. En el marco samuelsoniano, no es ni más ni menos que un bien privado. Al redistribuir a una persona recursos por valor de un dólar disminuye en un dólar la cantidad de recursos disponibles para otra, de modo que el consumo es completamente rival. La redistribución, principal actividad económica del sector público contemporáneo, no puede ser explicada por la teoría de los bienes públicos.

Si bien se podría argüir que el gobierno obliga a los contribuyentes a aportar a los programas de redistribución porque ésta es un bien público, una hipótesis alternativa es que la redistribución gubernamental tiene como destinatarios a aquellos que poseen poder político. Esto explicaría por qué la redistribución se dirige a los estadounidenses, mientras los habitantes de otros países, que están en situación mucho más precaria, no reciben nada, y también explicaría el hecho de que sus destinatarios sean aquellos cuya situación económica no es mala. La sabiduría convencional, por ejemplo, sugiere que los políticos son reacios a manipular los beneficios de la Seguridad Social, debido al poder político que poseen las personas de edad en los Estados Unidos. Esta sabiduría convencional se alinea con la teoría de la redistribución del poder político, no con la teoría de los bienes públicos.

⁸ El programa de redistribución más importante de los Estados Unidos es la Seguridad Social, que redistribuye independientemente de las necesidades. Lo mismo ocurre con programas como el de sostén de precios agrícolas, y otros. En Stigler (1970) puede encontrarse un análisis del concepto de que la mayor parte de la redistribución proviene de personas de ingresos medios y va a gente de ingresos medios.

La defensa nacional y la educación, los otros dos productos principales del gobierno, son pasibles del mismo tipo de interrogantes. La mayoría de la gente asocia, sin detenerse a reflexionar, la defensa de las fronteras de una nación con la de sus habitantes, pero Hummel y Lavoie (1994) demuestran la falacia de este argumento. Al señalar la diferencia, se pone de manifiesto que la defensa nacional protege la soberanía del gobierno, y sólo periféricamente a los ciudadanos individuales regidos por ese gobierno. La defensa nacional y la educación se consideran en detalle más adelante. Otras producciones del sector público, como los caminos y la protección policial, también han sido reivindicados como bienes públicos. Aunque en este trabajo no nos ocuparemos de ellos en forma específica, la producción de estos bienes por el sector privado fue analizada por otros autores, que mostraron sus ventajas.⁹

El concepto de bien público es tan vago que, en cierto sentido, muchos bienes podrían ser denominados así. No obstante, el concepto de carácter público samuelsoniano tiene una definición matemática precisa que permite realizar su medición empírica. Si un bien es público en el sentido samuelsoniano, el costo marginal de agregar un consumidor adicional es igual a cero, y esto se puede probar con datos sobre el costo de los bienes públicos. Los estudios empíricos de muchos bienes confirman que la producción gubernamental es empíricamente un bien privado, no un bien público.¹⁰ Parecería que la legislación —el costo de promulgar leyes— es tan pública como cualquier otro bien producido por el gobierno, dado que las leyes promulgadas para una persona pueden cubrir a otras sin costo, pero cuando se la somete a una prueba empírica de carácter público samuelsoniano, incluso la legislación se transforma primariamente en un bien privado samuelsoniano.¹¹ Podríamos discutir acerca de lo que significa el término bien público, pero si se aplica la definición

⁹ Rothbard (1973) proporciona una buena explicación de cómo el sector privado es una alternativa superior al gobierno en todos los casos, y defiende la idea de una anarquía ordenada. En Benson (1990) puede verse un análisis pormenorizado sobre la evolución del derecho privado, mostrando sus ventajas sobre los sistemas jurídicos del sector público.

¹⁰ Un análisis de la bibliografía, con pruebas empíricas sobre muchos bienes públicos locales, aparece en González, Means y Mehay (1993).

¹¹ En lo que respecta a la evidencia empírica, véase Holcombe y Sobel (1995).

samuelsoniana precisa, la evidencia empírica demuestra que el gobierno produce bienes privados, no bienes públicos.

Un modelo positivo de gobierno

La teoría de los bienes públicos pisa terreno poco firme cuando se la usa para explicar o justificar la producción en el sector público. En los dos apartados anteriores hemos visto, primero, que tanto la teoría como la evidencia empírica demuestran que el sector privado puede producir bienes públicos con eficacia, y segundo, que la mayoría de lo que produce el gobierno no es, en absoluto, bienes públicos. Nótese que esta afirmación es limitada. No dice si la producción de ciertos bienes en el sector público es eficiente o no; sólo demuestra que la teoría de los bienes públicos no puede explicar, ni teórica ni prácticamente, por qué los bienes se producen, o deberían producirse, en el sector público. ¿Cómo se puede explicar la actividad del sector público desde un punto de vista económico? En esta sección describimos un modelo positivo de gobierno que servirá como base para entender el papel que desempeña el estado en la producción de bienes, servicios y transferencias. En Holcombe (1994) puede encontrarse una descripción más completa del modelo esbozado aquí.

El reciente interés en el modelo contractual de gobierno ha promovido la idea de que las instituciones gubernamentales pueden ser diseñadas para beneficio mutuo de todos los ciudadanos, lo que refuerza el punto de vista de la producción pública de bienes públicos.¹² Estos modelos se asientan sobre una base económica, en el sentido de que las instituciones gubernamentales se desarrollan como consecuencia de un intercambio mutuamente ventajoso y de las ganancias provenientes del comercio, pero han sido criticados debido a que el modelo contractual está fundamentado en el acuerdo como base para el gobierno.¹³ De hecho, históricamente los gobiernos han sido impuestos a algunos individuos por otros y continúan reteniendo su poder por la fuerza, no por el acuerdo. Sea cual fuere el grado de acuerdo que una persona pueda tener realmente con los objetivos y

¹² Véanse ejemplos en Rawls (1971), Nozick (1974) y Buchanan (1975). Gordon (1976) ha denominado a estos tres autores "los tres contractualistas".

¹³ Véase en Yeager (1985) un análisis de los modelos contractuales en estos términos.

propósitos del gobierno, en última instancia éste utiliza la amenaza de la fuerza para lograr el acatamiento de las normas gubernamentales.¹⁴

Consideremos que el modelo de contrato social expuesto por Buchanan (1975) es negociado a partir de una hipotética situación de anarquía. De acuerdo con este modelo, todos deben concordar en que están en mejor situación con el contrato social que sin él, lo que constituye un acuerdo conceptual con el contrato. En realidad, en un estado de anarquía hobbesiano nadie estaría mucho mejor. Aunque los débiles estarían sometidos a la expoliación realizada por los más fuertes, éstos no podrían sacarles mucho, porque los débiles tendrían muy pocos incentivos para producir si no pudieran obtener algún beneficio de su producción. En esta situación se podría recurrir a una jugada superior de Pareto por la cual los fuertes se comprometerían de manera firme y confiable a no exigir nada más a los débiles si éstos les dieran un porcentaje fijo de su ingreso, por ejemplo, un 30 por ciento.

Una promesa semejante los beneficia a ambos: a los débiles, porque ahora pueden retener un 70% de lo que producen, en lugar de perderlo todo, y a los fuertes, porque además de poseer lo que producen por sí mismos, tienen un 30% de lo que producen los débiles. Es probable que este resultado no pase la prueba del "velo de ignorancia" de Rawls (1971),¹⁵ pero describe con mayor realismo el modo como, a través de la historia, algunos individuos han conquistado a otros para aumentar la riqueza de los conquistadores. Antes de la revolución agrícola, los bandidos saqueaban a grupos de individuos, pero con el advenimiento de la agricultura los hombres se asentaron en localizaciones fijas. En consecuencia, fue más conveniente para los bandidos establecerse también en esos lugares para continuar despojando a los productores, y así evitar que otros bandidos com-

¹⁴ Cuanto menos fuerza utilice el gobierno, más se beneficiará, porque tendrá un incentivo para seducir a la gente y conseguir su cooperación. Este tema se discute más adelante.

¹⁵ Rawls argumenta que se deben acordar las instituciones detrás de un "velo de ignorancia", situación en la cual nadie puede saber cuál será su identidad hasta que se levante el velo. De este modo, detrás del velo, todos tienen las mismas probabilidades de ser un miembro cualquiera de la sociedad después que se designen las instituciones sociales. Si un individuo no sabe si estará en el grupo de los fuertes o en el de los débiles, es improbable que esté de acuerdo en dar más a los que estén en el grupo fuerte después de levantado el velo.

petidores se apoderaran de la riqueza mientras ellos estaban en otro sitio. Los fuertes se transformaron en gobiernos, y los débiles en ciudadanos que debían pagarles tributo.

Los ciudadanos son fuente de riqueza para el gobierno, pero la existencia de éste crea una oportunidad para que otros individuos poderosos traten de derrocarlo para apoderarse de la riqueza. Por ende, el gobierno tiene un incentivo para proteger a sus ciudadanos, puesto que así protege su propia fuente de recursos. Hay un intercambio natural de protección por tributo, y ésta es la relación de intercambio fundamental que vincula al gobierno con los ciudadanos. Éstos se benefician porque reciben protección, y tienen un incentivo para obedecer, porque el gobierno amenaza con el uso de la fuerza a quienes no lo hagan. El gobierno se beneficia porque sus rentas provienen de los ciudadanos, y tiene un incentivo para protegerlos porque constituyen su fuente de riqueza.

Este modelo explica las actividades gubernamentales en función de los intereses privados de los gobernantes. En él, el gobierno tiene un incentivo para limitar constitucionalmente su poder tributario, dado que al garantizar a los ciudadanos que obtendrán beneficios por su productividad, éstos la aumentarán, y así podrá recaudar más. Las limitaciones constitucionales benefician al gobierno, a diferencia de lo que ocurre en el paradigma contractual, en el cual son impuestas al gobierno por los ciudadanos que desean acotar su poder. El gobierno tiene un incentivo para proteger los derechos de sus ciudadanos con el fin de asegurarse su productividad. Tiene, pues, un incentivo para emprender otras formas de producción del sector público, porque puede instituir un monopolio y percibir mayores ganancias, acrecentando su rentabilidad.

También la elección democrática de las autoridades gubernamentales, con marcadas ventajas para los que ejercen el poder, es una manera significativa de maximizar las ganancias del gobierno. Al permitir que se lleve a cabo un proceso electoral, los gobernantes canalizan en esa dirección los recursos de los potenciales opositores, evitando que se los use para financiar una revuelta violenta. Los individuos que desean erigirse en dictadores deben hacerlo por la fuerza; esto crea para ellos la amenaza de ser derrocados y requiere la asignación de recursos para proteger a su gobierno de las revoluciones. En las democracias es posible ahorrar esos recursos, con lo cual el gobierno se vuelve potencialmente más rentable y menos

amenazador desde el punto de vista físico.¹⁶ La introspección ayuda a reforzar esta idea de que la democracia es deseable para los líderes políticos. ¿Qué sería preferible, ser un líder político elegido democráticamente o un dictador que mantiene su posición mediante la amenaza de la fuerza?

Holcombe (1994) expone con mayor detalle este modelo de gobierno, pero esta descripción es suficiente para desarrollar una teoría sobre la teoría de los bienes públicos. El punto esencial es que la teoría económica sugiere que es probable que las personas actúen de maneras favorables a sus propios intereses, y no al interés público. La teoría de los bienes públicos sugiere que el gobierno actúa en interés del público, pero hay un punto de vista alternativo según el cual las actividades gubernamentales favorecen en especial a los que gobiernan. Afortunadamente, como los ingresos del gobierno provienen de la productividad de los ciudadanos, existe una considerable superposición, por lo cual lo que favorece a estos últimos beneficia también al primero; pero desde un punto de vista económico, es mejor explicar las actividades gubernamentales en función de los intereses de quienes toman las decisiones en el sector público, más que en términos del interés público.

La defensa nacional

La defensa nacional constituye el principal ejemplo de bien público en la teoría tradicional de las finanzas públicas, y el modelo de gobierno descrito al efecto presenta una alternativa a la explicación de los bienes públicos por la provisión gubernamental de la defensa nacional. Ya hemos visto que, en la teoría y en la práctica, el mercado puede producir bienes públicos eficientemente, de modo que, aun si la defensa nacional es un bien público, el mercado que produce bienes públicos tales como programas de televisión y *software* para computadoras también puede producir otros bienes públicos. Aunque es

¹⁶ Los líderes de los gobiernos democráticos también deben sentirse algo aliviados al pensar que si cesan en sus funciones pueden volver a la actividad privada con mayores oportunidades de obtener ganancias, en lugar de tener que vivir en el exilio o de un modo peor. En Usher (1992) puede hallarse un análisis de los méritos del gobierno democrático en este contexto.

posible que haya otras razones valederas por las cuales la producción de la defensa nacional no puede estar a cargo del mercado, un primer análisis de la teoría de los bienes públicos, apoyado en ejemplos provenientes del mundo real, debería disipar el mito de que los bienes públicos deben ser producidos en el sector público. En resumen, dicha teoría no puede explicar *por qué* el gobierno se encarga de la producción de la defensa nacional.

El modelo gubernamental de intercambio descrito en el apartado anterior explica la producción de defensa nacional como resultado de un interés personal de los que gobiernan. Los ingresos del gobierno provienen de los ciudadanos, de modo que tiene un incentivo para proteger su fuente de ingresos. La maximización de las rentas gubernamentales como motivo para la producción de defensa nacional también tiene la ventaja de que proporciona una clara explicación de por qué las naciones emprenden todo tipo de actividades militares en el mundo entero aunque sus habitantes no corran peligro de sufrir una invasión externa. ¿Por qué el gobierno de los Estados Unidos invadió Kuwait en 1991? La invasión de Kuwait por Irak casi no representaba una amenaza para la seguridad nacional estadounidense, pero sí amenazaba sus ingresos. El modelo gubernamental de intercambio tiene aun otra ventaja, y es que no se apoya en el ardor público de los que gobiernan para producir beneficios para sus ciudadanos. En cambio, muestra la defensa nacional como una actividad que beneficia directamente a los gobernantes protegiendo su fuente de ingresos. En muchos aspectos, la teoría de que la defensa nacional es producto del intercambio de protección por impuestos es más persuasiva que aquella según la cual el gobierno se encarga de ella porque es un bien público. Produce la defensa nacional porque ésta protege a los contribuyentes y, por ende, la fuente de recursos del gobierno; además beneficia a los que perciben ingresos trabajando en actividades gubernamentales. Si bien esto explica la producción de defensa nacional por parte del gobierno, no es más que el punto de partida hacia una descripción de una teoría sobre la teoría de los bienes públicos.

La legitimidad es un bien del estado

Si el gobierno provee defensa nacional para proteger su fuente de ingresos, deberá hacerlo con el menor costo posible. Cuando se

considera la defensa nacional, esto significa la protección de los ingresos gubernamentales de las agresiones externas, pero también existen amenazas dentro del propio territorio. Asimismo, el gobierno debe minimizar los costos en que incurre para obtener el acatamiento de sus políticas por parte de los ciudadanos. Puede lograrlo mediante el uso de la intimidación y la fuerza. Por ejemplo, los evasores deben enfrentar acciones legales por evasión de impuestos e ir a prisión, y algunos tienen que dar conciertos a beneficio del IRS, como Willie Nelson, para saldar deudas pasadas.¹⁷ Sin embargo, el gobierno puede ahorrar recursos si logra que los ciudadanos adhieran voluntariamente a sus políticas, y para ello su acción debe parecerles legítima.

El gobierno democrático es en sí mismo un mecanismo que produce legitimidad, porque si la gente vota por sus dirigentes, éstos ejercen en forma legítima el papel de representantes de los ciudadanos. Aunque éstos pueden no aprobar las acciones de sus representantes, se inclinan a estar de acuerdo con que ellos tienen el derecho de actuar en su nombre, porque fueron elegidos a través de instituciones electorales aceptadas por todos. Asimismo, los límites constitucionales que especifican el rol que debe cumplir el gobierno, junto con el aparato estatal integrado por cortes de justicia, división de poderes y un procedimiento bien definido para llevar a cabo los actos gubernamentales, contribuyen a que los ciudadanos perciban la legitimidad de sus mandatarios. Cuanto mayor es ésta, más sencillo resulta lograr la aprobación de los ciudadanos. Por lo tanto, las instituciones políticas tienen, además de su valor puramente práctico como mecanismos de toma de decisiones colectivas, un valor simbólico.¹⁸

La educación pública y la legitimidad del gobierno

El gobierno se beneficia cuando se lo considera una institución legítima, porque de este modo le resulta menos costoso persuadir a los ciudadanos de que acaten sus mandatos. Por lo tanto, lo mueve el

¹⁷ Además de ayudar a Willie Nelson a pagar los impuestos que, según el IRS, adeudaba, los conciertos que daba también servían para demostrar de una manera muy visible la seriedad con que el IRS hacía cumplir sus demandas.

¹⁸ Edelman (1964) analiza los usos simbólicos de la política y el modo en que ésta hace que las acciones gubernamentales se perciban como legítimas. Véase también en North (1981, 1988) una discusión sobre la legitimidad política en este contexto.

incentivo de darles la impresión de que sus acciones son legítimas. Puede hacerlo creando instituciones que parezcan adherir a las normas generalmente aceptadas, y procesos democráticos que fomenten la imagen de consenso en lo que respecta a la toma de decisiones colectivas.¹⁹ También puede reforzar la imagen de legitimidad mediante una propaganda destinada a persuadir a los ciudadanos de que deben respetar las instituciones y los procesos gubernamentales.

Un ejemplo simple es el derecho al voto, que permite la elección democrática de autoridades y que posee muchas ventajas, entre ellas la de conferir legitimidad a las decisiones de los representantes, porque supuestamente éstas reflejan la voluntad de quienes los eligieron. Por eso, el gobierno tiene incentivos para inclinar la opinión de los votantes en el sentido de que los líderes políticos son elegidos por el pueblo, y para inspirarles sentimientos patrióticos sobre la limpieza y la representatividad del proceso por el cual se los elige. Esto hace que el propio gobierno parezca más legítimo y le resulte menos costoso lograr que los ciudadanos acaten sus políticas.

En cambio, los conceptos de que un voto no representa diferencia alguna, porque no altera el resultado de la elección, de que los votantes no saben racionalmente nada acerca de la mayoría de los temas políticos, y de que el proceso de toma de decisiones políticas está dominado por intereses especiales y no representa el interés público general, reducen la apariencia de legitimidad y pueden hacer que al gobierno le resulte más costoso lograr el acatamiento de sus políticas. Por eso Kelman (1987) argumenta en contra de la teoría de la elección pública, pensando que al enseñarla se corroe la confianza pública, porque el gobierno parece menos legítimo.

Si para un gobierno es importante que se lo perciba como legítimo, y si es posible influir sobre esa percepción controlando el flujo de ideas de los ciudadanos, tiene el incentivo de tomar el control de las instituciones que influyen sobre la ciudadanía. Es muy fácil comprender por qué las dictaduras ejercen control sobre los medios de difusión masiva, o por qué la libertad de prensa se considera como la prueba fundamental del poder de un gobierno. Sin embargo, estos

¹⁹ No es necesario que los gobiernos sean democráticos para que den la impresión de ser legítimos. Si los ciudadanos creen que sus gobernantes han sido designados por los dioses, o que ellos mismos lo son, como los faraones en el antiguo Egipto, o si creen que la monarquía hereditaria es una manera legítima de determinar el liderazgo político, las acciones de los líderes pueden ser percibidas como legítimas.

controles tan intensamente manipulados hacen evidente para los ciudadanos que no deben creer en la información que reciben. Los gobiernos pueden controlar los modos de pensamiento sin intervenir en los medios de comunicación si ejercen control sobre el sistema de educación. Mediante éste se inculcan ideas a los estudiantes, se establece un sistema de recompensas y castigos para estimularlos a retener aquellas ideas aprobadas por el sistema, y cuando se llega al nivel universitario, se agrega la investigación, destinada a desarrollar ideas nuevas y perfeccionadas.

Hasta en las economías con planificación central que controlan los medios de comunicación, la familia y los amigos conforman una red que permite al individuo recibir información e ideas que pueden ser evaluadas sobre la base de sus méritos. Esta red es difícil de controlar. No obstante, el sistema educacional tiene una ventaja sobre estos otros métodos de difusión de la información, porque ofrece al estudiante un incentivo para retener la información aprobada por el sistema. Los estudiantes exitosos son los que pueden lograr mejor las respuestas aprobadas institucionalmente.

El estado debe lograr que las respuestas aprobadas institucionalmente sean respuestas aprobadas por el estado, y para eso lo mejor es hacerse cargo de las instituciones educacionales y convertirlas en empresas estatales. Al nacionalizar la industria de la educación y transformar a los docentes en empleados del estado, éstos naturalmente están incentivados para tomar partido por el estado toda vez que se plantee una disyuntiva. Se convierten en instrumentos de la propaganda gubernamental, a veces en forma explícita. Se suele argumentar que uno de los objetivos principales de la educación pública es la socialización, y que las escuelas deben convertir a los estudiantes en buenos ciudadanos. De este modo, la percepción de la legitimidad del gobierno se acrecienta a través de la educación pública.

El sistema de inamovilidad de los docentes en sus cargos es parte integrante de la nacionalización de la educación. Sin él, podrían perder sus empleos y verse obligados a volver al sector privado. En consecuencia, tienen más de un incentivo para examinar los méritos relativos de los sectores público y privado. La inamovilidad les garantiza un puesto vitalicio en el estado, lo que refuerza sus preferencias pro-gubernamentales. En cuanto a los profesores universitarios, puede haber ciertas ventajas en la inamovilidad como método para preservar la libertad académica, pero esto no explica por qué gozan de ella los

bibliotecarios o los maestros de escuelas primarias. En realidad, la inamovilidad es la norma tanto en las universidades estatales como en las privadas, pero en los niveles educacionales primario y secundario, lo es en las escuelas públicas, pero no en las privadas. Es mucho más probable que los docentes que tienen un puesto vitalicio en la educación pública sean partidarios de la propaganda gubernamental, y esto contribuya a reforzar las ideas acerca de la legitimidad de la acción del gobierno.

La financiación estatal de las instituciones de educación superior incluye importantes partidas destinadas a la investigación. La relación existente entre la investigación científica y los intereses gubernamentales es lo bastante obvia como para no requerir mayor explicación, puesto que las investigaciones científicas que se realizan en las universidades están estrechamente vinculadas con la tecnología de defensa (y a menudo son tema de controversia por ese motivo). Pero, ¿qué beneficios se derivarían para el estado del subsidio a las investigaciones en historia, idiomas o ciencias sociales? Estas disciplinas desarrollan ideas que tanto pueden contribuir a aumentar la apariencia de legitimidad del estado como a desmerecerla. Idealmente, desde la perspectiva del gobierno, la investigación en ciencias sociales y en áreas relacionadas reforzaría la apariencia de legitimidad, y de ese modo le sería menos oneroso lograr el acatamiento de los ciudadanos. Siendo empleados del estado, los investigadores están incentivados para dar prioridad a los temas que interesan a éste.

Como es obvio, el gobierno podría obligarlos a trabajar sólo en temas favorables a la posición estatal, pero le resulta mucho más conveniente que se dediquen voluntariamente a investigaciones destinadas a reafirmar la legitimidad del estado. Éste resulta beneficiado en primer lugar porque es menos costoso lograr que los investigadores trabajen a gusto, y en segundo lugar, porque sus investigaciones tendrán mayor credibilidad si no han sido forzados a realizarlas, y así aumentarán la percepción de legitimidad. Por lo tanto, las instituciones educacionales públicas benefician al gobierno de dos maneras: enseñando conceptos que aumentan la legitimidad del estado y llevando a cabo investigaciones que refuerzan la apariencia de legitimidad. Los empleados públicos tienen incentivos para promover ideas que aumentan la apariencia de legitimidad, pero no están obligados a hacerlo.

En la bibliografía sobre economía existe una justificación tradicional para la producción de educación por parte del gobierno, y es que de la educación se derivan ventajas adicionales. Todos nos beneficiamos por vivir en una sociedad más educada, de modo que los individuos tienen incentivos para sub-consumir educación. La solución es la educación pública. Pero es preciso notar que si el problema fuera precisamente que los individuos carecen de incentivos suficientes para adquirir educación, la externalidad quedaría internalizada con un subsidio, y las escuelas públicas serían innecesarias. En realidad, a menudo las escuelas privadas son objeto de críticas, pese a su capacidad superior para producir logros académicos, porque no socializan a los estudiantes en la medida en que lo hacen las escuelas públicas. Si bien las personas tienen la libertad de elegir las escuelas privadas, éstas no están subsidiadas hasta el punto en que lo están las públicas, por lo cual se debe llegar a la conclusión de que al gobierno le interesa estimular la producción pública, más que una mayor actividad educacional.²⁰

El punto de vista de que el gobierno produce educación pública con el fin de difundir una propaganda que refuerce su apariencia de legitimidad y así reducir el costo de la obediencia de los ciudadanos es más preciso que el argumento tradicional según el cual el gobierno internaliza una externalidad, y lo es en dos aspectos: primero, es coherente con el tratamiento diferencial de las escuelas privadas; segundo, muestra que el estado tiene el incentivo económico para producir educación. El propósito del gobierno al producir educación pública no es proporcionar cosas buenas a los ciudadanos, sino controlar sus ideas para acrecentar su propio poder.

²⁰ Las escuelas privadas reciben ciertos beneficios por parte del estado. Las becas, las subvenciones para investigación, etc., son ejemplos evidentes de esto. También pueden eludir el pago de impuestos aprovechando su status de instituciones sin fines de lucro. Los mayores subsidios otorgados a las escuelas privadas podrían indicar que existe una sociedad más democrática en la cual los grupos de interés que desean recibir una educación privada son capaces de hacer demandas políticas de peso. Una perspectiva opuesta es la de que los subsidios gubernamentales van unidos al control por parte del gobierno, y que éste se beneficiaría con la absorción de las escuelas privadas, facilitada por el otorgamiento de subsidios.

Los bienes públicos y la percepción de la legitimidad del gobierno

Después de haber descripto un modelo de gobierno y explicado el fundamento teórico de la educación pública dentro de ese modelo, resulta relativamente honesto formular una teoría sobre la teoría de los bienes públicos. La teoría de los bienes públicos es producto de la labor académica en el marco del sistema de educación superior subsidiado por el estado. Justifica la producción gubernamental sobre la base de que beneficia a los ciudadanos. Los que creen en esta teoría son más proclives a considerar que la actividad gubernamental promueve el bienestar de los ciudadanos y, por lo tanto, a verla como legítima. La teoría de los bienes públicos favorece los propios intereses del gobierno, y los educadores, como parte del sistema educacional controlado por el estado, están incentivados para promover la teoría con el fin de apoyar al estado que los sustenta.

La gran mayoría de los docentes trabajan en instituciones gubernamentales, y una minoría se desempeña en escuelas privadas. Hasta tal punto se ha apoderado el gobierno de la industria de la educación que los que están empleados en escuelas privadas se sienten incentivados para adoptar los mismos puntos de vista que sus colegas de las escuelas públicas. En primer lugar, las instituciones privadas dependen del gobierno en lo que respecta a conseguir fondos para investigación, préstamos para los estudiantes y becas, así como leyes tributarias que favorezcan las donaciones privadas a las instituciones. En segundo lugar, hay un intenso movimiento de un lado a otro, de las instituciones públicas a las privadas, en forma de cambios de cargos docentes en las facultades, que hacen imprecisa la distinción. Tercero, las disciplinas académicas requieren un consenso para determinar qué ideas merecen ser publicadas en revistas científicas, incluidas en libros de texto e incluso ser aceptadas profesionalmente. De este modo, al tener a su cargo en forma directa la gran mayoría de las instituciones de enseñanza superior y controlar las demás por medio de subsidios, becas y otros medios financieros, el gobierno ha adquirido el control sobre la producción de ideas, y esto incluye a la teoría de los bienes públicos.²¹ Los eruditos se ven ante la disyuntiva de aceptar las ideas

²¹ A pesar de trabajar en una institución privada, el profesor Samuelson, como principal promotor de la teoría de los bienes públicos, había llegado a creer profundamente, con

predominantes en su profesión o correr el riesgo de perder su prestigio académico.²²

La teoría de los bienes públicos es producto de un sistema de educación superior dominado por el estado y se la utiliza para reforzar la consideración de la acción gubernamental como legítima. De los principios económicos se desprende que la gente tiende a actuar para promover sus propios intereses personales, y el modelo que hemos presentado en este ensayo ha puesto en evidencia cómo la conducta regida por el interés personal puede explicar la existencia del gobierno, y por qué éste produce bienes públicos tales como la defensa nacional y la educación. La teoría de los bienes públicos, en cambio, explica la producción estatal de bienes públicos como una benévola acción gubernamental en beneficio de los intereses de los ciudadanos, destinada a maximizar el bienestar social. Si se utiliza un simple criterio económico, una teoría de la acción gubernamental basada en una conducta altruista no se sostiene tan bien como una basada en el interés propio. No obstante, los economistas académicos aceptan y promueven la teoría de los bienes públicos, pese a que su fundamentación como teoría positiva de la acción gubernamental está refinada con los principios económicos, porque al hacerlo apoyan al sector público, que a su vez les presta su apoyo.

Conclusión

La teoría de los bienes públicos es inadecuada e inapropiada para explicar el gasto público. Ninguna de las dos líneas de razonamiento permite comprender las actividades realizadas en el sector público

los años, en la capacidad del gobierno de asignar eficientemente los recursos. En la edición de 1973 de su popular texto introductorio, publicada en el año en que murió Ludwig von Mises, Samuelson (1973, p. 883) previó que, aunque el ingreso per cápita en la Unión Soviética era de alrededor de la mitad del de los Estados Unidos, crecería con mayor rapidez y podría ponerse a la par ya en 1990 y, con toda seguridad, en 2010. El hecho de que promueva la producción gubernamental de bienes públicos aduciendo que es eficiente, es perfectamente acorde con sus conceptos más generales sobre la eficiencia de la producción gubernamental.

²² Ludwig von Mises ofrece un buen ejemplo de esto. Aunque sostuvo firmemente su idea de que el socialismo no es un sistema económico viable, la mayoría de sus colegas no tomaron en serio sus obras hasta que se produjo el colapso del socialismo, veinte años después de su muerte.

empleando esa teoría. Primero, no hay razón alguna para creer que los bienes públicos pueden ser producidos con más eficiencia en el sector público que en el sector privado. Sobre una base teórica, sí las hay, y son muchas, por las cuales la producción de bienes públicos por el sector privado es mucho más eficiente que la del sector público, entre ellas la capacidad de revelar las preferencias del consumidor por el bien, la eliminación de los impuestos excesivos y la motivación de la ganancia en los productores del sector privado. Empíricamente, podemos observar la gran cantidad de bienes públicos producidos con éxito por el sector privado, desde los programas de radio y televisión hasta el *software* de las computadoras. Esto hace que no sea suficiente identificar a un bien como bien público para argumentar que su producción por el sector público es necesaria por razones de eficiencia. Segundo, si se usa la definición económica formal de carácter público, los bienes producidos por el estado no son en absoluto bienes públicos. Los estudios empíricos acerca de estos bienes ponen de manifiesto que, si se los caracteriza mediante la rigurosa definición de carácter público hecha por Samuelson, carecen de la característica de consumo conjunto que él identifica en teoría. Dado que la evidencia empírica demuestra que la producción gubernamental no resiste la prueba del carácter público, tal como los economistas definen el término, la teoría de los bienes públicos no sirve para explicar o justificar el gasto público. Y sin embargo, se la sigue utilizando para justificar la producción gubernamental.

La persistencia de esta teoría adquiere sentido si se la considera como una herramienta del gobierno para justificar la legitimidad de sus actividades y lograr que los ciudadanos acaten más fácilmente sus políticas, con lo cual el costo de este acatamiento disminuye. La teoría de los bienes públicos es promulgada por el sistema de educación estatal, lo que proporciona a los educadores, como empleados de una industria subvencionada por el estado, un incentivo para promoverla. Esta justificación multipropósito de la actividad del gobierno le sirve a éste para argumentar que sus actividades son medios legítimos de acrecentar el bienestar social, con lo que crea un soporte ideológico para el sector público. La teoría de los bienes públicos no resulta adecuada para explicar lo que el gobierno realmente hace, o debería hacer; por el contrario, se la debe considerar como un instrumento que emplea para su propio beneficio.

BIBLIOGRAFÍA

- Bator, Francis M., "The Anatomy of Market Failure", *Quarterly Journal of Economics* 72, Nº 3 (agosto de 1958): 351-379.
- Benson, Bruce L., *The Enterprise of Law: Justice Without the State*, Pacific Research Institute, San Francisco, 1990.
- Buchanan, James M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, Chicago, 1975a.
- , "Public Finance and Public Choice", *National Tax Journal* 28, Nº 4 (diciembre de 1975b): 383-394.
- Clarke, Edmund H., "Multipart Pricing of Public Goods", *Public Choice* 11 (otoño de 1971): 17-33.
- Edelman, Murray, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana, 1964.
- Epplé, Dennis, y Romano, Richard E., "Public Provision of Private Goods", *Journal of Political Economy* 104, Nº 1 (febrero de 1996): 57-84.
- González, R. A., Means T. S. y Mehay, S. L., "Empirical Tests of the Samuelsonian Publicness Parameter: Has the Right Hypothesis Been Tested?", *Public Choice* 77, Nº 3 (noviembre de 1993): 523-534.
- Gordon, Scott, "The New Contractarians", *Journal of Political Economy* 84, Nº 3 (junio de 1976): 573-590.
- Hayek, Friedrich A., "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review* 35, Nº 4 (septiembre de 1945): 519-530.
- Hochman, Harold M., y Rogers, James D., "Pareto Optimal Redistribution", *American Economic Review* 59 (septiembre de 1969): 542-557.
- Holcombe, Randall G., *The Economic Foundations of Government*, New York University Press, New York, 1994.
- , *Public Finance: Government Revenues and Expenditures in the United States Economy*, West Publishers, St. Paul, Minn., 1996.
- , y Sobel, Russell S., "Empirical Evidence on the Publicness of State Legislative Activities", *Public Choice* 83, Nºs 1-2 (abril de 1995): 47-58.
- Hummel, Jeffrey Rogers y Lavoie, Don, "National Defense and the Public Goods Problem", *Journal des Economistes et des Études Humaines* 5, Nºs 2-3 (junio-septiembre de 1994): 353-377.
- Kelman, Steven, " 'Public Choice' and Public Spirit", *The Public Interest* 87 (primavera de 1987): 80-94.
- Kirzner, Israel M., *Competition and Entrepreneurship*, University of Chicago Press, Chicago, 1973.
- Minasian, Jora R., "Television Pricing and the Theory of Public Goods", *Journal of Law and Economics* 7 (octubre de 1964): 71-80.
- Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959.

- Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, New York, 1974.
- North, Douglass C., *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton & Company, New York, 1981.
- , "Ideology and Political/Economic Institutions", *Cato Journal* 8 (primavera/verano de 1988): 15-28.
- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Belknap, Cambridge, Mass., 1971.
- Rothbard, Murray N., *For a New Liberty*, Macmillan, New York, 1973.
- Samuelson, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 36 (noviembre de 1954): 387-389.
- , "A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 37 (noviembre de 1955): 350-356.
- , "Public Goods and Subscription TV: Correction of the Record", *Journal of Law and Economics* 7 (octubre de 1964): 81-83.
- , *Economics*, 9ª ed., McGraw-Hill, New York, 1973.
- Stigler, George J., "Director's Law of Public Income Redistribution", *Journal of Law and Economics* 13, N° 1 (abril de 1970): 1-10.
- Tideman, T. Nicolaus, y Tullock, Gordon, "A New and Superior Process for Making Social Choices", *Journal of Political Economy* 84 (diciembre de 1976): 1145-1160.
- Tiebout, Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (octubre de 1956): 416-424.
- Usher, Dan, *The Welfare Economics of Markets, Voting, and Predation*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1992.
- Yeager, Leland B., "Rights, Contract, and Utility in Policy Espousal", *Cato Journal* 5, N° 1 (verano de 1985): 259-294.