

Teoría de los bienes públicos y aplicaciones prácticas. Presentación de un número monográfico sobre “Bienes públicos”

BRAÑA PINO, FRANCISCO JAVIER (*)

**Departamento de Economía Aplicada. Campus Miguel de Unamuno. Universidad de Salamanca. Salamanca, 37007.*

Tel.: 923 294 400. E-mail: fjbrana@usal.es

RESUMEN

Se ofrece un panorama muy breve del estado actual de la teoría de los bienes públicos y de sus aplicaciones prácticas, esto es, de los estudios empíricos sobre la demanda y provisión de bienes públicos, así como de algunas de las limitaciones tanto teóricas como empíricas que han surgido en los últimos años. A continuación se presentan los artículos incluidos en la sección monográfica, realizando algunos comentarios sobre los mismos, puesto que a juicio del autor la selección realizada representa muy bien tanto el estado de la cuestión como el excelente nivel de la investigación actual en economía del sector público en España.

Palabras Clave: Bienes públicos. Teoría y estudios empíricos.

The Theory of Public Goods and its Empirical Applications. Introduction to a Monographic Issue on Public Goods

ABSTRACT

A brief survey of the state of the art in the theory of public goods is offered, as well as of the empirical applications on the demand and provision of public goods, reviewing some of the theoretical and empirical limitations which have arose in last years. The papers included in the monographic section of the Journal are presented, making some commentaries, as in the author's opinion the selection made represents very well either the state of the art and the high level of the current Spanish research in Public Sector Economics.

Keywords: Public goods. Theory and empirical applications.

Classification JEL: H40, H41

Artículo recibido y aprobado en julio de 2004.

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref.: E-22211.

ISSN 1697-5731 (online) – ISSN 1133-3197 (print)

1. LA TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS Y SUS APLICACIONES PRÁCTICAS

Hacer una presentación resumiendo el estado de la cuestión sobre la teoría de los bienes públicos es, a juicio del autor, un trabajo de poco valor añadido, puesto que en los últimos años no sólo se han realizado varias revisiones panorámicas, tanto en castellano como en inglés, sino que puede decirse que la propia teoría ha avanzado muy poco en la última década, con la excepción que se comenta más adelante: la teoría de los bienes públicos globales.

Como es bien conocido, los fundamentos de la teoría de los bienes públicos, por lo que respecta a su desarrollo en el tiempo, se deben en primer lugar a Musgrave (1939), que recoge a su vez las aportaciones sobre la provisión en equilibrio parcial de lo que denominó “bienes colectivos” planteadas por Lindahl y Wicksell, y en segundo lugar a Samuelson (1954 y 1955), que proporciona una elegante solución a su provisión en términos de equilibrio general, primero matemáticamente y en seguida en una sencilla forma gráfica. El modelo de Samuelson ofrece una solución a la provisión de bienes públicos y privados, tratando de forma simultánea las cuestiones de asignación de recursos y de la distribución de la renta.

En 1959 Musgrave publica una obra fundamental para el desarrollo de la teoría neoclásica de la Hacienda Pública, en la que propone la distinción entre tres funciones o ramas del papel económico de Estado: asignación, redistribución y estabilización. Ello le lleva a proponer un modelo de asignación óptima de bienes públicos en el que se separan de la misma los aspectos redistributivos, si bien únicamente de forma gráfica¹. Recuérdese que Musgrave introduce también en su obra el concepto de necesidades preferentes e indeseables, que son provistas mediante los bienes de mérito y de demérito, necesidades que justifican buena parte de las intervenciones actuales del Estado, si bien a costa de renunciar a un elemento fundamental de la construcción neoclásica: la soberanía de la persona, al permitir el paternalismo del Estado, promocionando o impidiendo el consumo de determinados bienes, lo que en su momento dio lugar a una gran polémica.

Aunque la solución de Samuelson sigue apareciendo en todos los manuales de Hacienda Pública o de Economía del Sector Público, son bien conocidas sus limitaciones, que lo han convertido en poco útil para la toma de decisiones sobre el papel económico del Estado (Desai, 2003; pg. 71). La historia es bien conocida también. En primer lugar, Samuelson suponía que un planificador omnisciente conocía la función de bienestar social, pero el llamado “teorema de imposibilidad” de Arrow (1963) estableció que sólo bajo muy estrictas condiciones de estructura de las preferencias

1. La presentación gráfica la realiza en un trabajo de 1970, traducido al castellano un año después, vid. Musgrave (1971). La formalización matemática la realizará posteriormente Roskamp (1976).

individuales era posible la construcción de una función de bienestar social, condiciones que prácticamente nunca se dan en el mundo real. Esto lleva directamente al papel que juega la democracia y sus instituciones, así como al papel de los funcionarios públicos y de los burócratas² en la provisión y financiación de los bienes públicos, dando lugar a la llamada teoría de la elección pública, lo que remite a una discusión sobre el concepto mismo de Estado.

En segundo lugar, tanto el modelo de Samuelson como el Musgrave se basan en el individualismo metodológico, el *homo oeconomicus* maximizador. La consecuencia es que los bienes públicos sólo pueden ser provistos por el Estado, al aparecer el problema del viajero gratuito (*free rider*), pues nadie querrá revelar sus preferencias sabiendo que, una vez que se decida la provisión del bien público, no podrá ser excluido de su consumo. Por tanto, se excluye cualquier solución cooperativa, ni se admite el altruismo, de forma que tampoco es posible la provisión voluntaria de bienes públicos³.

Aunque no sea tan conocido, al menos hasta que a uno de los investigadores que más ha trabajado en el campo de la economía experimental o del comportamiento se le concedió el penúltimo memorial Nóbel en economía, Daniel Khaneman, el modelo de *homo oeconomicus* racional y optimizador (maximizador), con conocimiento y previsión perfectas, se ha demostrado empíricamente falso (McFadden, 1999; pg. 75) y metodológicamente defectuoso. Las personas tienen ilusiones cognitivas que dan lugar a sesgos en su comportamiento y además en la vida real cooperan. Por ejemplo, los experimentos sobre el “juego del ultimátum” muestran que los resultados contradicen las prescripciones de la teoría de juegos, al aparecer con claridad el papel de la equidad y la reciprocidad en la determinación del resultado de las negociaciones (Thaler, 1988). Resultados que se producen no sólo en sociedades desarrolladas, con experimentos realizados en su mayoría con estudiantes universitarios, sino también en sociedades con una amplia variedad de condiciones económicas y sociales, y para otros juegos como el del dictador o el del bien público (Henrich *et alia*, 2001). En el caso particular de los bienes públicos aparece por ejemplo el papel de la satisfacción moral a la hora de contribuir a su provisión y financiación (Kahneman y Knetsch, 1992)⁴, si bien hay una gran debate respecto sobre si el comportamiento

2. Hay quien prefiere utilizar únicamente este término despectivo para los dos colectivos, explicitando de esta forma su posición negativa *a priori* ante el papel del Estado.

3. Para una revisión de los problemas filosóficos y metodológicos del *homo oeconomicus* desde su fundamento liberal, esto es, del presupuesto de que existe una sociedad de personas antisociales, puede verse Ovejero (2002, Cap. 1)

4. En el proceso de edición de este monográfico he podido comprobar la existencia de cooperación y altruismo, que permite la existencia de los evaluadores anónimos, en paralelo con el modelo de comportamiento egoísta supuestamente maximizador. Es de agradecer la prontitud y el rigor con que han colaborado la mayoría de evaluadores, dando en muchos casos opiniones constructivas a los autores, es decir cooperando de forma altruista, dejando a un lado la agresividad y el

“free rider” domina o no sobre el comportamiento altruista, pues dependiendo del tipo de experimento los resultados son distintos, aunque siempre se encuentra un porcentaje suficientemente alto de personas altruistas⁵.

Hay que destacar que en los últimos años ha empezado a abrirse camino el reconocimiento de que existe un comportamiento basado en el compromiso que, como ha destacado Amartya Sen (1977), se encuentra no sólo en los bienes públicos, también en contextos como la motivación por el trabajo, los acuerdos colusorios en mercados oligopolistas o la negociación colectiva. Así como también se reconoce la existencia de preferencias colectivas y de la comunidad. Por ejemplo, Musgrave, al introducir el concepto de bienes de mérito, reconoce la posibilidad de que el liderazgo democrático enmiende y modifique las preferencias individuales. En sus propias palabras, la sociedad “apela a un sentido de comunidad que ata juntos a los individuos” (Musgrave, 2002; Pg. 53). Por su parte Stiglitz, al proponer una serie de medidas para mejorar la gobernabilidad, haciendo hincapié en la búsqueda del consenso por proporcionar una mayor probabilidad de éxito y de permanencia, recoge también la noción de comunidad, aunque ello vaya en contra de la visión dominante anglo-americana de que las interacciones con otros sólo importan en la medida en que satisfagan las propias preferencias individuales (Stiglitz, 1998; Pg. 11).

Pues bien, utilizando el paradigma de la elección racional, Margaret Gilbert ha venido argumentando desde hace tiempo la existencia de preferencias colectivas, no reducibles a preferencias individuales. Estas preferencias proporcionan al grupo razones suficientes para actuar, así como con obligaciones, que no responden a un principio moral, pudiendo ocurrir que un miembro del grupo en ciertas circunstancias falle en el cumplimiento de las mismas sin ser por ello irracional. El concepto clave es el de “compromiso conjunto”, definido como “un compromiso para hacer algo como un cuerpo, donde ‘hacer’ se interpreta con suficiente amplitud para incluir entre otras cosas creencias y preferencias” (Gilbert, 2001; Pg. 115). Este compromiso se refleja en el lenguaje común cuando decimos, sin ironía y sin que sea el plural mayestático: “Nuestro objetivo es ...”. Para Gilbert la existencia de preferencias colectivas permite hablar de una función de utilidad colectiva no derivable de las funciones de utilidad de los miembros del grupo y que puede diferir cualitativamente de cualquiera de ellas. El trabajo de economía experimental de Charness y Rabin (2002),

sentido de la competencia que encontramos en bastantes ocasiones o el desinterés en cumplir los plazos, comportamiento negativo que se ampara precisamente en el carácter anónimo de las evaluaciones y en que los rendimientos académicos en España en nuestro área son prácticamente nulos, quizás con la excepción de aquellas personas a las que les gusta ejercer el poder de guardián de la ortodoxia que podría ir aparejado a la actividad de evaluador.

5. De la revisión de la bibliografía saco la conclusión de que cuando en los experimentos se aísla a los participantes, el número de egoístas es alto, aumentando si se permite el aprendizaje, mientras que el número de altruistas aumenta cuando se permite que los participantes hablen entre ellos, esto es, cuando más cerca se está del mundo real. Vid Ledyard (1995).

es una comprobación en laboratorio (en el que por cierto intervinieron estudiantes de la Universidad Pompeu Fabra) de la existencia de preferencias sociales o colectivas: las personas mostraron su preocupación en mejorar el bienestar social, así como estuvieron motivadas por la reciprocidad. Sin negar pues la existencia de las preferencias individuales, se abre así la puerta al reconocimiento de la existencia independiente de instituciones, organizaciones, grupos de interés y clases sociales.

Un tercer problema es que el concepto de bienes públicos puros es tan estricto en su definición que apenas encontramos ejemplos en el mundo real: siempre se cita la defensa, la administración de justicia y los asuntos exteriores, dejando fuera a prácticamente todas las intervenciones del Estado que encontramos en el mundo de hoy y no sólo en los países desarrollados, cuyo objetivo es mejorar la asignación de los recursos. Ya no se trata de los bienes preferentes e indeseables, sino de que los llamados fallos del mercado van mucho más allá, habiéndose propuesto como elemento común la existencia de efectos externos, con una amplia tipología de la que los que los bienes públicos no serían más que un caso particular (Cornes y Sandler, 1996).

En cuarto lugar, esta el problema de la producción de los bienes públicos, pues sabemos que una cosa es que la provisión tenga que ser pública, lo que podemos hacer equivalente a que la financiación sea pública, y otra muy distinta que la producción sea también pública. De hecho en estos días estamos viendo que el bien público puro por excelencia, la defensa nacional, se ha privatizado en los Estados Unidos, al contratarse a un considerable número de mercenarios en la guerra contra Irak. Mercenarios que, por cierto no responden a los mismos principios que guían a los ejércitos tradicionales. Otro ejemplo son las cárceles, cuya gestión se ha encomendado en estados como Florida e empresas privadas, sobre la base de supuestos criterios de eficiencia. De hecho, en la búsqueda de un gobierno mejor, autores como Stiglitz van más allá y proponen que se fomente la provisión privada de bienes públicos, no sólo para crear de manera efectiva la competencia y de esa manera autodisciplinarse, también como una forma de llevar la voz, esto es, de fomentar la participación efectiva de los ciudadanos en el proceso político, escuchando a aquellos que expresan colectivamente sus opiniones por medio de las organizaciones no gubernamentales, que servirían de contrapeso a los tradicionales grupos de presión “buscadores de rentas”. Llevar la voz de los ciudadanos sería para Stiglitz un bien público (Stiglitz, 1998).

Y, por último, la caracterización de los bienes públicos a lo largo de dos ejes, imposibilidad de aplicar el principio de exclusión y no rivalidad en el consumo, pronto se vio que olvidaba un tercer eje fundamental: el espacial. Esto es, que dependiendo de que nos encontremos en el ámbito local, provincial, regional, nacional, supranacional o mundial, la caracterización de un bien como público puede variar sustancialmente y por tanto las condiciones de su provisión, puesto que dependiendo de qué tipo de bien o servicio hablemos, el área de beneficiarios puede variar sustancialmente. Sin olvidar que las funciones del Estado y el reparto del poder,

político y económico, entre los diferentes niveles o jurisdicciones están determinados por la historia de estado-nación. Y aquí es donde surgen los bienes públicos globales, definidos como aquellos que afectan a más de un país, a distintos grupos socio-económicos y a más de una generación, con los que no se corresponde ninguna institución con poder político y de coerción que se encargue de su provisión y financiación. Es esta última línea de investigación la que más frutos está dando en los últimos años, sin duda como consecuencia de los problemas que nos ha traído la globalización y de las graves consecuencias que está teniendo el crecimiento económico sobre el medio ambiente del planeta.

2. PRESENTACIÓN DE LOS ARTÍCULOS INCLUIDOS EN ESTE NÚMERO

La selección de artículos para este número monográfico ha intentado reflejar el estado del debate actual sobre los bienes públicos, descendiendo al análisis de algunas de las políticas públicas más debatidas en la actualidad, algunas de ellas referentes a la provisión de bienes públicos y otras a la provisión de bienes en los que se encuentra algún tipo de fallo relevante en el mercado y en los que se debate los límites y las características de la intervención del Estado.

El primero de los trabajos, escrito por el Profesor García-Arias, recoge la teoría de los bienes públicos globales. Ofreciendo una panorámica de los mismos. Procede de su tesis doctoral, hay que decir que García-Arias ha aplicado la teoría al estudio de un caso de bien público global, la estabilidad cambiaria, cuyos resultados ha publicado en otro lugar. No podía faltar un caso concreto de bien público global, aspecto que queda cubierto por el trabajo de Archibuggi y Bizzarri sobre la investigación y desarrollo de vacunas contra las pandemias globales como el SIDA, la malaria o la tuberculosis.

El segundo de los trabajos teóricos seleccionado aborda otro de los problemas que he mencionado en el apartado anterior: las limitaciones que introduce el supuesto de racionalidad ilimitada a la hora de la provisión privada de bienes públicos, por la incongruencia de utilizar un marco cooperativo para personas que responden a los clásicos axiomas no cooperativos o egoístas a la hora de establecer un nivel óptimo de provisión. La conclusión sorprendente del trabajo de los profesores García-Sobrecases y De Dios es que la única solución que, bajo los estrictos requisitos del supuesto de racionalidad ilimitada, alcanza un óptimo de Pareto es exógena y por ello basada en la coerción.

Un tercer trabajo, escrito por el profesor Bel, aborda la nunca acabada discusión sobre los respectivos papeles del Mercado y del Estado en las sociales contemporáneas, para algunos dos instituciones contrapuestas, para otros dos instituciones complementarias. El profesor Bel hace una revisión de aquellos trabajos que desde diver-

Los dos ámbitos están tratando de superar el dualismo y buscan espacios de complicidad entre ambas instituciones, centrándose en la discusión de dos cuestiones: la relación entre desigualdad y crecimiento económico y la relación entre equidad y eficiencia. Aunque el trabajo del profesor Bel presta atención a las contribuciones de los llamados “nuevos” institucionalistas, como Williamson y North, no hay que olvidar las contribuciones de lo que calificaría como una tercera vía, la “economía institucional evolucionista”, cuyo exponente más visible es Geoffrey M. Hodgson y su órgano de difusión más conocido, el *Journal of Economic Issues*, puesto que vienen desde hace años haciendo aportaciones sobre el papel de las instituciones y las relaciones entre economía y biología que ayudan a entender el papel del Estado y del comportamiento de las personas en el mercado.

Los cuatro trabajos restantes abordan tres cuestiones a mi juicio de la máxima relevancia en la discusión actual sobre el papel del Estado y de las políticas públicas en España. El trabajo de las profesoras Delgado y Álvarez aborda la contribución de las políticas de inversión en capital público y en educación al crecimiento de la productividad de los factores en la Unión Europea de quince países, un tema que en estos momentos está en la primera página de la agenda en España. El trabajo de los profesores Esteve y Muñoz de Bustillo aborda la cuestión de las condiciones que determinan el equilibrio financiero de un sistema de pensiones, según sea de reparto o de capitalización, en el marco de un modelo riguroso que permite desmontar algunas de las falacias y mitos que continuamente aparecen no sólo en los medios de comunicación, sino también en algunos trabajos académicos y de prestigiosas instituciones que apuntan siempre a lo inevitable de pasar a un sistema de capitalización si se quiere evitar la “quiebra” del actual sistema, fundamentalmente causada por el llamado “envejecimiento” de la población. No podía faltar un trabajo sobre economía de la salud y el papel del Estado, en este caso se trata de un trabajo sobre la incidencia del gasto sanitario público. Los autores aplican la muy extendida técnica epidemiológica del “meta-análisis” para resumir en una cifra –con todas las ventajas e inconvenientes que ello comporta, en particular y a mi juicio, que oscurece demasiado los matices que deben exigirse a todo análisis económico que trate cuestiones de equidad- las conclusiones de los estudios disponibles para España sobre el efecto redistributivo de las políticas del Estado en el ámbito de la salud. Los resultados no son en absoluto concluyentes, pero por la revisión que realizan de la bibliografía y por el interés de la técnica aplicada creo que merece la pena su publicación. El último de los trabajos, elaborado por el profesor Frutos aplica una técnica novedosa a la determinación de la demanda de un bien público local, los parques de una ciudad, con objeto de poder gestionar de forma eficiente su provisión.

No quiero dejar de hacer referencia al artículo recogido en la sección de “Contribuciones”, puesto que su contenido está relacionado con algunas de las cuestiones tratadas en mi introducción y hace además referencia a una de las funciones del Estado: la política monetaria. El trabajo de Bebí, Henry y Marcel pone de manifiesto

las limitaciones del modelo de expectativas racionales para explicar la crisis del Sistema Monetario Europeo en 1992, utilizando un modelo alternativo basado en la hipótesis de racionalidad limitada con aprendizaje, que proporciona un poder explicativo mucho mayor.

Es obvio que en un sólo número de una revista no puede estar todo lo referente a los bienes públicos y su provisión, pero creo y espero que esta selección de trabajos ponga al lector en la pista de por dónde va la investigación actual en el tema, tanto en su vertiente teórica, como en la aplicada a políticas públicas concretas. En todo caso, es seguro que en la sección abierta de números posteriores irán apareciendo otros trabajos que por diversas razones no han podido incluirse en esta edición, confiando en que en un plazo no muy largo pueda volver a editarse un número monográfico sobre algunos de los temas más relevantes en la investigación sobre economía del sector público y que, como en este número, procedan de muy diversas universidades españolas, por lo que desde aquí llamamos al envío de originales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROW, KENNETH J. (1963): *Social Choice and Individual Values*. 2nd. Edition. (Versión en castellano editada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974).
- CORNES, RICHARD and SANDLER, TODD (1996): *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. 2nd Ed. (Cambridge, Cambridge University Press).
- CHARNESS, G. and RABIN, M. (2002): "Understanding social preferences with simple tests". *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. CXVII, 3, August, pp. 817-869.
- DESAI, MEGHNAD (2003): "Public Goods: A Historical Perspective", en Kaul, I., Conceição, P. Le Goulven, K., Mendoza, R. U. (eds), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. (New York and Oxford. Oxford University Press).
- GILBERT, MARGARET (2001). "Collective preferences, obligations, and rational choice". *Economics & Philosophy*. Vol. 17, 1, pp.109-120.
- HENRICH, J. et ALLIA (2001): "In Search of Homo Economicus: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies". *The American Economic Review*. Vol. 91, nº 2, May, pp. 73-78.
- KAHNEMAN, D. and KNETSCH, J. (1992): "Valuing Public Goods: The Purchase of Moral Satisfaction". *Journal of Environmental Economics and Management*. Vol. 22-1, pp. 57-70.
- LEDYARD, JOHN O. (1995): "Public Goods: A Survey of Experimental Research", en John H. Hagel and Alvin E. Roth (eds.), *Handbook of Experimental Economics*. (Princeton, New Jersey, Princeton University Press).
- McFADDEN, DANIEL (1999): "Rationality for Economists?". *Journal of Risk and Uncertainty*. Vol. 19, 1-3, pp. 73-105.

- MUSGRAVE, RICHARD A. (1939): "The Voluntary Exchange Theory of Public Economy". *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 53-February, pp. 213-237.
- (1959): *The Theory of Public Finance*. (Versión en castellano editada por Aguilar, Madrid, 1968).
- (1971): "Asignación, Distribución y Teoría de la Hacienda Pública". *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*. Vol. XXI, nº 92. Marzo-Abril, pp. 221-243.
- (2002): "Conference Speech". *Two Anniversaries, 100 Years. 90 Years*.
- RICHARD A. MUSGRAVE, *10 Years CES*. (CESifo, Munich).
- OVEJERO, FÉLIX (2002): *La libertad inhóspita*. (Paidós Ibérica, Barcelona)
- ROSKAMP, K.L. (1976): "A Budget Model for the Determination of an Optimal Supply of Public Goods". *Public Finances/Finances Publiques*. Vol. XXXI, nº 3, pp 3-13.
- SAMUELSON, PAUL A. (1954) : "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics*. Vol. 36-4, November, pp. 387-389. Versión en castellano publicada en *Hacienda Pública Española*, nº 5-1970, pp. 165-167.
- (1955): "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics*. Vol. 37-4, November, pp. 350-356. Versión en castellano publicada en *Hacienda Pública Española*, nº 5-1970, pp. 168-176.
- SEN, AMARTYA (1977): "Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory". *Philosophy and Public Affairs*. Vol. 6, Summer, pp. 317-344.
- STIGLITZ, JOSEPH E. (1998): "Redefining the Role of the State: What Should it do? How Should it Do it? And How Should These Decisions Be Made?". Versión electrónica consultada en www.worldbank.org/html/extdr/jssp031798.htm
- THALER, R.H. (1988): "Anomalies. The Ultimatum Game". *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 2, nº 4, Fall, pp. 195-206.