



POLÍTICA

Ciencia de la política

2.^a edición revisada
y actualizada

Josep M. Colomer

POLÍTICA

Ciencia de la política

Josep M. Colomer

2.^a edición
revisada y actualizada

CIENCIAS SOCIALES *Ariel*

Primera edición: 2009
Segunda edición: 2017

Título original:
The Science of Politics. An Introduction, Oxford University Press

© Josep M. Colomer, 2009, 2017

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:
© 2014: Editorial Planeta, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona
Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.
www.ariel.es

ISBN 978-84-344-2528-6

Depósito legal: B. 974-2017

Impreso en España por Book Print Digital

El papel utilizado para la impresión de este libro
es cien por cien libre de cloro y está calificado como papel ecológico.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual

(Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com
o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

Sumario

<i>Introducción</i>	9
<i>Algunas cosas que sabemos: 30 proposiciones en ciencia política</i> . . .	19

I. MICRO-POLÍTICA. COMPORTAMIENTOS

1. Bien público	27
2. Acción colectiva	47
3. Cooperación y conflicto	71
4. Oportunidades para la cooperación	93
5. Liderazgo	111
6. Partidos políticos	133
7. Competencia electoral	155
8. Agenda pública	181
9. Sistemas de partidos	205
10. Formación de coaliciones	225

II. MACRO-POLÍTICA. INSTITUCIONES

11. Estado y nación	243
12. Federación	267
13. Dictadura	293
14. Democracia	311
15. Desarrollo y paz	325
16. Regla de mayoría	343
17. Asamblea representativa	365
18. Separación de poderes	393
19. Gobierno de partido	415
20. Gobernanza global	435

Reflexiones finales	451
-------------------------------	-----

<i>Conceptos básicos</i>	455
<i>Índice general</i>	463

1

Bien público

El objeto de la política es la provisión de bienes públicos. A lo largo de los siglos, han sido muchos los pensadores —teólogos, filósofos, revolucionarios o académicos— que han tratado de identificar el fin de vivir en comunidad como «el bien público» o «el bien común». En el enfoque que proponemos en este libro, el objeto de la política se concibe como un conjunto de «bienes públicos» que los miembros de la comunidad proveen y usan.

Empezaremos este capítulo con la definición y el estudio de qué es un bien público. En cierto sentido, se trata de algo que los miembros de la comunidad quieren, pero no pueden conseguir sólo por sus propios medios individuales, como, por ejemplo, la seguridad, la justicia, las carreteras, las escuelas, el aire limpio. La provisión de bienes públicos requiere un esfuerzo coordinado, ya sea por medios voluntarios o coercitivos. Mediante el concepto de bien colectivo o público en contraposición a bien individual o privado, podemos trazar una línea divisoria racional entre el ámbito de la actividad política y el de los asuntos privados. El objetivo más fundamental de la política es hacer factible la provisión de bienes públicos para la mejora y el bienestar de los miembros de la comunidad.

EN ESTE CAPÍTULO

Aprenderemos a distinguir entre bienes públicos y bienes privados.

Analizaremos por qué resulta tan difícil hacer que la gente contribuya de manera voluntaria a la provisión de bienes públicos.

Descubriremos qué es la «tragedia de los comunes».

Reflexionaremos sobre las similitudes y las diferencias entre salvar la atmósfera y los océanos, progresar en la investigación, tener una moneda común y construir carreteras y aeropuertos.

Consideraremos por qué el gasto público se expande con el tiempo.

Empezaremos a pensar la política como un conjunto de normas y decisiones para la provisión de bienes públicos.

BIENES PÚBLICOS

Todo individuo que vive en una comunidad obtiene a través de sus propios medios privados algunos bienes para satisfacer necesidades básicas como comer, vestirse, tener un techo y medios de transporte. Bienes como los alimentos, los vestidos, las viviendas y los coches se pueden utilizar en unidades separadas y, por tanto, los individuos pueden acceder a ellos por medio de la compraventa o la negociación para alcanzar acuerdos con otras personas. Se trata de bienes divisibles que son susceptibles de ser proporcionados y consumidos por medios privados.

En cambio, los bienes públicos son los que no pueden dividirse en porciones o partes separadas para que las usen individuos diferentes. Bienes como el mar, la defensa de la comunidad de un ataque externo, un sistema de pesos y medidas, una carretera o una señal de tráfico, un museo o un parque público, por mencionar sólo unos pocos ejemplos, no están hechos para que sean apropiados y usados en privado, sino precisamente para proporcionar beneficios, ser compartidos y usados por mucha gente. La cuestión es que los bienes públicos pueden no ser obtenidos o mantenidos por los ciudadanos individuales sin instituciones adecuadas que les lleven a contribuir a su provisión o preservación. Ciertamente, los miembros de una comunidad pueden contribuir a hacer que los bienes públicos estén disponibles mediante ciertos modos de conducta, su acción, su trabajo o su dinero. Pero cada individuo puede esperar que tendrá acceso a los bienes públicos, aunque no contribuya a su provisión.

Piense, por ejemplo, en la carretera que pasa por delante de su casa. Todos los vecinos de la ruta querrán que esté limpia y bien pavimentada. Sin embargo, cada uno espera que podrá usarla al igual que cualquier otro transeúnte sin hacer ningún esfuerzo personal. Todos nos enfrentamos a dilemas similares en lo relativo a otros medios colectivos de comunicación, seguridad, conocimiento y salud. Como el filósofo griego Aristóteles observó hace muchos siglos, «lo común a muchos obtiene poco cuidado, porque todos los hombres se preocupan más de lo que es suyo que de lo que otros comparten con ellos, a lo cual prestan menos atención que la que corresponde a cada uno».

Indivisibilidad

Los bienes públicos son **indivisibles**. Las definiciones habituales de los bienes públicos hacen hincapié en que son **ofrecidos de manera conjunta** a todos los individuos interesados en usarlos. La carretera que antes hemos mencionado como un ejemplo elemental la puede usar todo el mundo y más de una persona a la vez. Diferentes personas que van por la ruta no usan partes diferentes de la carretera; todas y cada una pueden utilizar toda y la misma carretera. Cuando un bien no puede dividirse en pedazos o porciones para que los utilicen diferentes individuos, ni los mercados privados ni la negociación pueden asegurar que el bien en cuestión sea provisto en la cantidad por la que la gente estaría dispuesta a pagar. En este caso, para satisfacer el interés de la gente en el bien se necesita cooperación o coerción, lo cual comporta en general compromisos creíbles, reglas y normas que se cumplan de manera efectiva o una autoridad vinculante.

Imaginemos que en las inmediaciones de una pequeña localidad se ha establecido una nueva fábrica y que la empresa está interesada en disponer de una vía de acceso adecuada para que los camiones puedan cargar y descargar las mercancías. Todos los habitantes de la localidad cuentan con beneficiarse de una carretera así tanto para su transporte privado como para hacer factibles otras actividades comerciales. Sin embargo, a la empresa le resultará muy difícil reunir contribuciones de todos los beneficiarios potenciales porque todos y cada uno pueden esperar que tendrán acceso a la nueva carretera con independencia de su contribución. Los bienes públicos, como las carreteras, son bienes que la gente puede que quiera tener, pero no puede conseguirlos en el nivel deseado a través de intercambios privados optativos. Requieren de una amplia cooperación que suele ser inducida por algún liderazgo o autoridad.

Supongamos ahora que una banda de malhechores actúa en un vecindario donde entran a robar en las casas, ensucian las calles y molestan a los transeúntes. Los vecinos pueden estar interesados en contar con una patrulla de vigilancia capaz de impedir que visitantes indeseados causen algún tipo de daño. El coste de una patrulla de este tipo, bien en términos de participación de los vecinos en rondas de vigilancia, bien en el dinero necesario para pagar a un selecto grupo de tipos fuertes que realicen la tarea, puede ser inferior al daño esperable que cause la banda. Así, una iniciativa privada consistente en organizar patrullas de vigilancia podría encontrar rentable el trabajo. Sin embargo, cualquier empresario privado tendría problemas para reclutar vecinos que hicieran los turnos o para recaudar dinero para el servicio porque cada ciudadano individual espera beneficiarse de la vigilancia colectiva, aunque no contribuya a ella. Los bienes públicos, como la protección y la seguridad, son colectivamente deseables, pero no son rentables en términos privados, por lo que no pueden ser provistos por medios individuales.

Externalidades

Un bien público es un **fracaso del mercado**, es decir, algo que el mercado no llega a proveer en la cantidad deseada. Otro tipo de fracaso de mercado, que los economistas suelen llamar «**externalidad**», puede entenderse también como un bien público. Una «externalidad» no es más que el efecto externo de cierta acción de unas personas sobre la satisfacción o utilidad de otras.

Un efecto negativo externo bien conocido de ciertas actividades industriales y de transporte es la polución del aire. Podemos considerar este efecto como un mal público que se puede sustituir por un bien público. El mal colectivo de la polución es el humo, mientras que el bien público correspondiente es el aire limpio. Un esfuerzo colectivo o una autoridad vinculante pueden, por tanto, proporcionar aire limpio haciendo que los productores se comporten de un modo diferente que pueda reducir el efecto externo negativo de su industria o compensar a quienes la padecen por la actividad productora de humo que realiza. De hecho, algunos gobiernos venden permisos para contaminar o imponen cuotas o multas a las compañías que contaminan y utilizan el dinero recaudado para financiar medidas que renueven y protejan el medio ambiente.

La acción de la banda de maleantes que hemos mencionado antes tiene un efecto externo negativo sobre los habitantes del vecindario. La difusión del crimen imprevisible y amenazador es un «mal» público. En cambio, una ronda de vigilancia tiene un efecto externo positivo en la población. La seguridad es un bien público. El hecho de que una autoridad pueda eliminar o compensar las «externalidades» negativas supone que los «males» públicos también se pueden eliminar o compensar y que los bienes públicos, por tanto, se pueden proveer y disfrutar.

En un modelo ideal, las organizaciones y los gobiernos pueden proporcionar bienes públicos al nivel deseado en la medida que pueden alcanzar las siguientes condiciones:

- Cada individuo en la comunidad contribuye, ya sea con esfuerzo personal o con dinero.
- La cantidad de bien público provisto depende de la suma de las contribuciones de los individuos.
- Todo el mundo puede usar todo el bien público provisto.

PRUEBA RÁPIDA

- Defina los bienes públicos y los bienes privados, y dé dos ejemplos de cada uno.

 FUENTES

Bienes privados y bienes públicos

«La mayor parte de las artes y profesiones en un estado son de tal naturaleza que al servir al interés general de la sociedad, son al mismo tiempo útiles y agradables a algunos de los miembros que la componen. En este caso, la regla constante de la autoridad, salvo quizá en el primer momento en que se introduce cualquier arte, consiste en dejar la profesión a su albur y confiar su fomento a quienes sacan provecho de ella ... Pero también hay actividades que, *si bien son útiles y aun necesarias en un estado, no procuran ninguna ventaja ni placer particular a ningún individuo* y el poder supremo está obligado a alterar su conducta en relación con quienes se dedican a estas profesiones. Es preciso darles público aliento y subvenir a su subsistencia y se debe velar porque no caigan en aquella negligencia a la que se hallarían naturalmente sujetas, ya sea vinculando a la profesión honores particulares o estableciendo una subordinación de las categorías y una estricta dependencia, o mediante cualquier otro recurso. Las personas empleadas en las finanzas, el ejército, la marina y la magistratura son ejemplos de este orden de hombres.»

David Hume,
Historia de Inglaterra (1759-1762)

«Supongo explícitamente dos categorías de bienes: bienes ordinarios de consumo privado (x_1, \dots, x_n) que pueden ser divididos entre distintos individuos (1, 2, ... i, ... s) según la relación $X_j = SX_j$; y bienes de consumo colectivo ($X_{n+1} \dots X_{n+m}$) que todos disfrutan en común en el sentido de que el consumo de ese bien por cada individuo no lleva a ninguna disminución o resta del consumo de ese bien en otro individuo, de modo que simultáneamente $X_{n+j} = X_j$ para todos y cada i-enésimo individuo y cada bien de consumo colectivo... Ningún sistema de precios descentralizado sirve para determinar óptimamente los niveles de consumo colectivo [que son] posibles para la primera categoría de bienes “privados” a los que se aplican los precios ordinarios de mercado y que no tienen los “efectos externos” esenciales en la noción misma de bien de consumo colectivo.»

Paul A. Samuelson,
The Pure Theory of Public Expenditure (1954)

TIPOS DE BIENES PÚBLICOS

Las formas de provisión de bienes públicos dependen en parte de las características de los diferentes tipos de bienes. En concreto, para diferentes bienes, la utilidad individual de sus usuarios puede aumentar, disminuir o ser la misma cuando cambia el número de usuarios. Todos estos bienes pueden ser proporcionados a un nivel eficiente, pero pueden requerir diferentes medios institucionales.

En primer lugar, ciertos bienes, que podemos denominar bienes **en red**, brindan beneficios potenciales más elevados a cada usuario cuanto mayor es el número de usuarios. Esto sucede, por ejemplo, con las lenguas, los sistemas de pesos y medidas, las monedas y la red. Cuanto mayor es el número de personas que hablan una lengua común, más amplias son las oportunidades que cada hablante tendrá de comunicarse; cuanto más numerosas son las comunidades que adoptan una moneda común, más frecuentes y variados son el comercio y los intercambios que cada individuo puede hacer a unos costes de transacción bajos; cuanto mayor es el número de páginas de internet, blogs y enlaces, mayor es la cantidad de información y mayor el número de comunicadores potenciales de que puede disfrutar cada usuario de la red. La provisión de estos bienes requiere poca gobernanza, la cual puede ser organizada por los propios usuarios o tomada prestada de alguna estructura externa. Deberíamos sentirnos felices de tener la oportunidad de disfrutar de estos bienes públicos, aunque están poco estudiados precisamente porque su preservación no comporta arduos problemas organizativos o institucionales.

Los bienes públicos **puros** son los que puede utilizar una persona sin alterar la satisfacción o la utilidad para los demás. Ejemplos de bienes públicos puros son los descubrimientos científicos, la seguridad y la defensa, los cuales permiten que un número cada vez mayor de usuarios se beneficie de la misma provisión del bien. Desde luego un teorema matemático no deja de ser útil o se vuelve menos verdadero si aumenta o disminuye el número de personas que lo conocen; de igual manera, las baterías de defensa antiaérea protegen a una ciudad de los ataques externos con independencia del número de habitantes y residentes temporales que tenga la ciudad, etcétera. La provisión de estos bienes se enfrenta al desafío de que ciertos usuarios potenciales tal vez no deseen contribuir a sus costes, precisamente porque pueden disfrutar del bien sin ser discriminados.

Por último, los bienes públicos **con rivalidad** adolecen de congestión potencial. Cuanto mayor es el número de las personas que usan una carretera, menor es la utilidad obtenida por cada usuario, por ejemplo, porque a medida que el número de coches es mayor, la circulación se hace más lenta y puede llegar a colapsarse. Entre los usuarios potenciales de estos bienes hay rivalidad. Si es facilitado a todos los usuarios po-

tencialmente interesados, el uso del bien por una persona disminuye la satisfacción obtenida por otras cuando utilizan aquel bien al mismo tiempo. Algunos bienes públicos con rivalidad son el aire limpio, las carreteras y las autopistas, los túneles y los puentes, los aeropuertos, las escuelas y los hospitales. Estos bienes son vulnerables a la polución, los atascos, las colas, las aglomeraciones, los retrasos, la congestión y el colapso. Más allá de la capacidad límite de cada bien congestivo, puede que ningún individuo pueda utilizarlo. En los siguientes párrafos analizaremos los problemas que comporta la provisión de este tipo de bienes.

Bienes de club

Un mecanismo crucial para solucionar el problema de la rivalidad es la **exclusión** de ciertas personas del acceso al bien público. Pensemos, por ejemplo, en un concierto de música pop. Si, con motivo de una fiesta local, el ayuntamiento lo organiza al aire libre en la plaza mayor con entrada gratuita para todo el mundo, será un bien público congestivo; un número excesivo de asistentes puede hacer que resulte difícil escuchar y ver, y reduzca la satisfacción de cada espectador individual. El traslado del concierto a un teatro y el pago de entrada para verlo, o su retransmisión a través de la televisión local por cable, que comporta cierto grado de **privatización** del bien público, reducirán la rivalidad. Pero ello influirá en la satisfacción o utilidad para la gente. Algunas personas que detestan las masas preferirán el concierto en un teatro o en una pantalla, pero a otros, en cambio, les pueden resultar más agradable la experiencia del espectáculo de masas. En cualquier caso, aquellos que quedan excluidos del teatro o de la proyección por cable se sentirán, sin duda, frustrados.

El hecho de excluir a algunos usuarios potenciales implica la introducción de un precio, ya sea en la modalidad de peajes, entradas u otros mecanismos. Se puede introducir un precio mediante una orden coercitiva, la creación de derechos de propiedad privada o la transferencia de servicios a empresas privadas bajo regulación y control públicos. La exclusión de algunas personas del acceso a bienes públicos con rivalidad reduce la congestión para los individuos incluidos. Puede asimismo comportar la creación de bienes **de club**, es decir, bienes públicos que sólo pueden utilizar los «miembros» del club.

La rivalidad se puede reducir para los faros, las autopistas y los puentes mediante la imposición de peajes a los barcos y los vehículos; para las escuelas y las universidades, mediante el pago de matrículas, y para los hospitales y la asistencia sanitaria, mediante el fomento de los seguros privados. Al mismo tiempo, se puede otorgar un acceso no discriminatorio a las personas más interesadas mediante vales, becas, subvenciones, pases de entrada o exenciones.

Lamentablemente, la exclusión o privatización también es factible

con respecto a los bienes públicos sin rivalidad, a los que todo el mundo puede acceder sin pérdida de satisfacción. Si alguien —pongamos, por ejemplo, el gobierno de China— trata de privar a la gente del acceso a la red, no es porque busque una solución a un problema de congestión de un bien público, que no existe en este caso, sino para impedir que la gente lo use. Para bienes exentos de rivalidad o no congestivos, como el conocimiento, la exclusión es sólo un modo de proveer un mal público.

Los comunes

Un problema más difícil se plantea en el caso de un subtipo concreto de **bienes con rivalidad o congestivos que no son excluibles**. En el caso de bienes con rivalidad como la atmósfera, ciertas especies animales con valor comercial, las aguas no contaminadas, los pozos, los pastos y los bosques, el número de usuarios potenciales es grande, pero puede que sea imposible excluir a nadie. Esto configura la llamada «tragedia de los comunes». Dado que no se requiere que todos paguen por su uso, estos bienes tienden a ser utilizados en exceso. Puede que, sin embargo, ningún usuario tenga incentivos para abstenerse de manera unilateral dado que cada uno es sólo una pequeña parte de la comunidad. La tragedia surge cuando el bien común se puede **extinguir**. Si el aire se carga de gases nocivos, puede llegar a ser irrespirable; si la pesca y la caza no están limitadas, un número cada vez más reducido de peces, ballenas y elefantes pueden ser incapaces de reproducirse al ritmo suficiente para garantizar la supervivencia de la especie; si se abusa del agua, el reciclado natural se reduce y los ríos y lagos pueden secarse.

Una vez más, forzar cierto tipo de divisibilidad, en caso que sea factible, puede restablecer la posibilidad de que la oferta se mantenga por medios privados. Por ejemplo, ciertas especies como los búfalos y los toros han sobrevivido y prosperado gracias al hecho de que fueron criados en ranchos y cortijos, en vez de correr libremente por praderas y desiertos. Asimismo, las autoridades públicas pueden distribuir licencias de caza que únicamente se pueden utilizar en el interior de áreas protegidas. La privatización puede hacer que el ganado colectivo amenazado se convierta en un conjunto de animales individuales a salvo.

También pueden ser factibles otras soluciones más allá de la mera coerción. Si el número de personas implicadas en un problema de bienes comunes es pequeño, pueden negociar y alcanzar un acuerdo. Así sucede en el ejemplo clásico de los vecinos a ambos lados de una valla en relación con el uso de la reserva de agua en el subsuelo de las dos propiedades. Pero para los bienes indivisibles que pueden ser usados por grandes grupos, los costes de compartir información, negociar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos y regulaciones relativas a la distribución apropiada de los derechos de uso pueden resultar insalvables.

De todos modos, el autocontrol coordinado entre las personas involucradas puede ser fructífero si se cumple una serie de condiciones favorables. Entre éstas se incluyen: el establecimiento de límites claramente definidos a la disponibilidad del bien común; derechos bien distribuidos entre todas las partes que participan en las regulaciones colectivas; la posibilidad para la comunidad de controlar el cumplimiento de los acuerdos y castigar a los que los infrinjan, y la disponibilidad de mecanismos de bajo coste para resolver las disputas. Son muchos los casos de

FUENTE

La tragedia de los comunes

«La tragedia de los recursos comunes se desarrolla de la siguiente manera. Imagine unos pastos abiertos a todos. Es de esperar que cada pastor intente hacer que tantas cabezas de ganado como sea posible pazcan en los pastos comunes... Como un ser racional, cada pastor trata de maximizar su beneficio. De manera explícita o implícita, más o menos conscientemente, se pregunta:

¿Cuál es la utilidad para mí de aumentar mi rebaño con un nuevo animal? Esta utilidad tiene un componente negativo y otro positivo.

- 1) El componente positivo es una función del incremento que supone añadir un solo animal. Como *el pastor recibe todos los beneficios de la venta del animal añadido*, la utilidad positiva es cercana a +1.
- 2) El componente negativo es una función de la utilización adicional de los pastos generada al añadir un animal más. Sin embargo, puesto que *los efectos de la utilización adicional son compartidos por todos los pastores*, la utilidad negativa de cualquier decisión particular tomada por un pastor es sólo una fracción de -1.

Al sumar todas las utilidades parciales, el pastor racional concluye que la única decisión sensata para él es añadir otro animal a su rebaño. Y luego otro. Y otro más... Pero ésta es la conclusión a la que llegan también todos y cada uno de los pastores racionales que comparten los comunes. Ahí está la tragedia. Cada hombre está encerrado en un sistema que lo impulsa a aumentar su ganado de forma ilimitada, en un mundo que es limitado. La ruina es el destino hacia el que corren todos los hombres, al buscar cada uno su mayor provecho en una sociedad que cree en la libertad de los comunes. La libertad en los comunes trae la ruina a todos.»

Garrett Hardin,
The Tragedy of the Commons (1968)

prados, bosques, pesquerías, comunidades de regantes y otros bienes de uso común en los que los usuarios han sabido crear y mantener instituciones autónomas que garantizan la reproducción y evitan la extinción. En otras condiciones, sobre todo en el caso de los recursos de uso común a gran escala y sin instituciones efectivas, la provisión el mantenimiento de estos bienes comunes puede fracasar.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Por qué los grupos de interés y los gobiernos tratan de limitar la utilización de recursos de uso común?

LA POLÍTICA DE LOS BIENES PÚBLICOS

La lista de bienes públicos es interminable. Siempre se puede pensar en un nuevo mecanismo potencial que induzca o coaccione a la gente a cooperar o a comportarse de un modo que produzca efectos positivos al mismo tiempo en sí mismos y en los demás. Los bienes públicos o colectivos pueden ser provistos a los miembros de grupos bien definidos por familias, trabajo voluntario, comunas rurales, corporaciones patrimoniales, iglesias, gremios, sindicatos de trabajadores, mutuas, asociaciones profesionales, empresas privadas, organizaciones no-gubernamentales, fundaciones, así como por feudos, ejércitos, guerrillas, mafias, ciudades, estados soberanos, grandes imperios y organizaciones internacionales. Los medios para hacer que los individuos contribuyan a la provisión de bienes públicos son diversos y abarcan desde la mera coordinación o el afecto hasta la persuasión, las promesas, la confianza, la mutua disuasión, el control coactivo, los precios, las amenazas o la fuerza organizada.

Sin embargo, no todos los bienes públicos potenciales ni todos los modos de proveerlos son deseables o factibles. El ámbito de la actividad pública que puede ser satisfactorio y socialmente aceptado depende del número de beneficiarios potenciales de cada bien público potencial, de la intensidad de la preferencia de la gente por el bien, de la tecnología disponible y de los costes de la coordinación colectiva, la toma de decisiones y el aparato burocrático para proveer el bien. Como sospechaba el premio Nobel de Economía Paul A. Samuelson, toda función de gobierno que no posea las características antes definidas del bien público «debería ser examinada con cuidado para ver si es una función de gobierno realmente legítima».

Conflictos redistributivos

La provisión de bienes públicos comporta competencia y conflictos redistributivos porque, aun en el caso de que sean provistos a todos los miembros de la comunidad, en diferentes personas recaen **diferentes beneficios y costes**. Las diferencias pueden llegar al punto de que algunas personas consideren como un «**bien**» lo que para otras es un «**mal**». La defensa nacional, por ejemplo, puede ser tenida en muy alta consideración por muchos habitantes de un país amenazado por la invasión de una fuerza extranjera, pero algunos pueden rechazar que se confiera mayor poder a las fuerzas armadas por considerarlo un riesgo para el poder civil; los aranceles a las importaciones y la protección comercial pueden beneficiar algunas ramas de la industria, pero perjudican a los consumidores; las carreteras y las ferrovías son muy ventajosas para los transportistas, pero son una molestia para quienes viven en sus alrededores; algunas personas disfrutan de ciertas obras de arte puestas a disposición del público, en tanto que otras las rechazan por aburridas o absurdas. Así pues, los bienes públicos pueden ofrecer diferentes beneficios a diferentes personas, lo que puede hacer que su provisión sea controvertida o polémica.

Además, las personas pueden **cambiar sus preferencias** con respecto a la provisión y el uso de bienes públicos como consecuencia de innovaciones tecnológicas o morales. Algunos bienes pueden considerarse públicos en una comunidad y privados en otra. En el imperio romano tardío, por ejemplo, la vida familiar y el comportamiento sexual eran considerados de interés general e incluso los testamentos que eran juzgados malos por sus consecuencias sociales eran censurados en público. A lo largo de los siglos esta línea divisoria se ha desplazado mucho en diferentes lugares del mundo, recientemente hacia una ampliación del espacio de la privacidad. A partir de la segunda mitad del siglo veinte, al menos en Occidente, se ha considerado que las mujeres y los hijos tienen derecho a «una habitación propia» en la casa familiar (siempre, claro, que las condiciones de espacio lo permitan).

De hecho, cada bien colectivo es público para los miembros del grupo, pero privado para los no-miembros. Algunos muebles y utensilios domésticos, por ejemplo, son bienes públicos para los miembros de la familia o los habitantes del hogar, pero son privados para los demás; el jardín y la piscina pueden ser utilizados de manera colectiva por los residentes en los apartamentos de la finca, pero son privados para las otras personas; una escuela pública es un bien colectivo para los matriculados, pero los no-inscritos están privados de ella; una ley que establece un salario mínimo es un bien público para los trabajadores, pero no para los parados; la defensa es un bien público para los de dentro, pero un bien privado para los de fuera; las garantías de los derechos civiles son bienes públicos para los ciudadanos, pero bienes privados para forasteros y ex-

tranjeros; una lengua es un bien público para sus hablantes, pero un bien privado para los que no la conocen; y los bienes de la naturaleza deben considerarse bienes públicos para los habitantes de la Tierra, pero privados para los marcianos y otros alienígenas, si existen.

En cierto sentido, por tanto, **todos los bienes públicos son bienes de «club»**. Pero los diferentes clubes tienen también muy diferente número de miembros; en cada caso, mientras los incluidos pueden que quieran preservar su acceso, los excluidos pueden que pidan una mayor inclusión. Esta es la base para la política de elección y provisión de bienes públicos.

El crecimiento del gasto público

En general, los niveles absolutos y relativos de gasto público de la gran mayoría de los países han aumentado a lo largo de varias décadas. Hay dos tipos de explicaciones de ese crecimiento: una guiada por la demanda de los ciudadanos y otra dirigida por la oferta de los gobernantes.

Con respecto a la primera, la expansión de las intervenciones gubernamentales en ciertos campos de actividad se basa en la relación positiva que existe entre los niveles crecientes de prosperidad económica, social y política y las demandas crecientes de bienes públicos. Es un postulado conocido que el **aumento de la renta per cápita fomenta las demandas sociales de bienes públicos**. Estas demandas son particularmente intensas para las infraestructuras y los servicios intensivos en trabajo, los cuales comportan niveles relativamente altos de gasto público adicional. Volviendo a nuestro primer ejemplo, la producción privada de mejores coches genera una demanda de mejores carreteras públicas.

En países desarrollados y con **libertad política** hay una creciente disponibilidad de información y formación, la cual hace a las personas más conscientes de los beneficios potenciales que se desprenden de las decisiones colectivas, y más capaces de identificar comportamientos adecuados para obtener beneficios colectivos. Crece así también la demanda de servicios redistributivos para reducir las desigualdades sociales, entre ellos la seguridad social y las pensiones, que previamente eran cubiertas por las familias, las iglesias y otras instituciones. Si bien los servicios personales y las transferencias monetarias son de por sí bienes privados, las leyes y las instituciones que garantizan estos servicios a cada ciudadano (o a cada individuo perteneciente a una categoría bien definida de ciudadanos, como, por ejemplo, los ancianos) son formas ostensibles de bienes públicos.

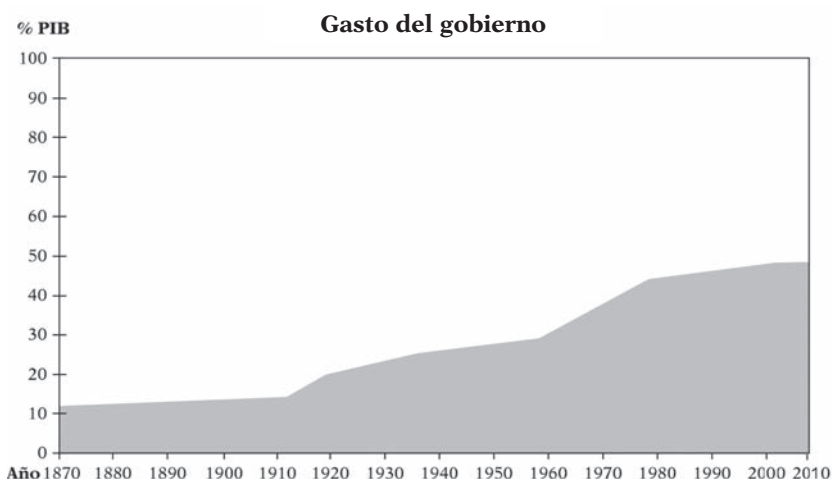
Por el lado de la oferta, la democracia competitiva incita a partidos y candidatos a presentar ofertas y promesas de mayores servicios pú-

RECUADRO LA MEDICIÓN DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Contamos con varios medios para medir el «volumen» relativo de acción colectiva a través del gobierno en una sociedad. Un índice habitual es la proporción de gasto público (*GP*) con respecto al producto interior bruto (*PIB*):

GP/PIB

El gasto público total incluye el gasto realizado por el gobierno central, las empresas públicas y el sistema de seguridad social, así como el realizado por los gobiernos locales y regionales. El peso de los diferentes componentes del gasto público refleja las prioridades del gobierno y la sociedad, mientras que la proporción de gasto local y regional sobre el gasto total refleja el grado de descentralización gubernamental. La cantidad de gasto público puede que no sea equivalente al total de los ingresos públicos, el cual es el resultado de la recaudación de impuestos, pero también de la imposición de multas, cuotas y cargas, y de los ingresos procedentes de las empresas públicas y de otras actividades gubernamentales, así como



FUENTES: Elaboración del autor para 17 países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza, durante el período 1870-2005, con datos de Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century. A global perspective* (2000), actualizados con datos del Fondo Monetario Internacional.

blicos capaces de obtener apoyos electorales. Una vez que el gasto público se ha expandido, las burocracias afianzadas tienden a oponerse a las reducciones, aun en el caso de que el crecimiento económico disminuya.

Las siguientes observaciones factuales se ajustan bastante bien a este análisis. En los quince países más industrializados del mundo, la proporción de gasto público con relación al producto interior bruto (PIB) era de un 10 % de media en 1900, de un 30 % en 1960 y de un 45 % en 2015. En cada país, el gasto público crece más rápidamente en períodos de democracia que bajo las dictaduras. Los aumentos son más rápidos en los países desarrollados (entre los que Suecia alcanzó en algún momento el nivel más elevado con un gasto superior al 60 % del PIB) que en los países poco desarrollados. En éstos, el gasto público crece más rápido en los países con regímenes democráticos y niveles relativamente altos de educación; por ejemplo, en las democracias recientes en los países de América latina, la proporción de gasto público sobre la producción de cada país ha pasado del 10 al 20 % (siempre, por supuesto, en números redondos).

Estados Unidos y la Unión Europea, con niveles similares de desarrollo económico y libertad política, se han acercado en sus niveles relativos de gasto público. En EE.UU., el gasto público total (federal, estatal y local) pasa ligeramente del 40 % del PIB. El minúsculo presupuesto de la Unión Europea coexiste con los presupuestos aún muy fuertes de los estados miembros, en los que hay niveles altos de luchas redistributivas, de modo que la media de gasto público total pasa del 45 %.

PRUEBA RÁPIDA

- ¿Por qué la red o *www* es un bien público?

de la deuda y de la ayuda externa. A fin de comparar el gasto gubernamental entre los diferentes países, los valores deben traducirse a una sola unidad que tenga «paridad de poder adquisitivo», es decir, que refleje los precios relativos de una cesta de bienes y servicios en cada moneda.

Otras medidas del volumen de la acción de gobierno son la proporción de empleados públicos sobre el total de la población asalariada, o la cantidad de leyes y regulaciones, que son susceptibles de ser contabilizadas por el número de páginas de legislación.

CONCLUSIÓN

En este capítulo hemos trazado una línea conceptual entre los dominios de la actividad política y de los asuntos privados. Hemos visto como los problemas para garantizar contribuciones individuales suficientes a la provisión de bienes públicos explican la existencia y la función del go-

CASO

LOS BIENES PÚBLICOS IMPLICAN REDISTRIBUCIÓN

Si bien ciertos bienes públicos se pueden considerar globales o universales, ya que son capaces de satisfacer intereses comunes muy amplios y beneficiar a muchas personas, otros bienes colectivos implican una mayor competición entre diferentes grupos porque comportan beneficios distribuidos desigualmente o redistribuciones significativas de recursos. Los bienes más *globales* para los individuos que viven en este planeta son la diversidad de seres humanos, las otras especies animales y vegetales, la atmósfera, los mares y océanos, junto con los ríos, los lagos y los bosques. Otros bienes públicos mundiales son el mapa y las imágenes de la Tierra captadas por satélite, el calendario y el horario, muchos pesos y medidas, y la red (www). Si se respetan y cumplen los medios adecuados para garantizar su supervivencia, la práctica totalidad de los miembros del género humano puede acceder a estos bienes. Algunos bienes públicos no tan globales, pero ampliamente provistos son las monedas comunes y las leyes de libre comercio, los descubrimientos científicos y los inventos técnicos, así como productos culturales como las obras literarias, musicales o artísticas. Su provisión y mantenimiento requieren importantes esfuerzos y acuerdos colectivos, aunque no necesariamente una autoridad de tipo estatal.

En el seno de comunidades más reducidas, los bienes públicos básicos son la seguridad, la defensa, la libertad, los derechos civiles y la justicia que garantizan su ejercicio, de cuya provisión se encargan de manera característica gobiernos bien establecidos. Más desigualmente beneficiosos para diferentes grupos de individuos son las vías de ferrocarril, las carreteras y las autopistas, los puentes y los túneles, los puertos y los aeropuertos, los faros, las señales de tráfico y los semáforos, los parques, las bibliotecas y los museos. Entre los bienes públicos que comportan una *competición redistributiva* aún más elevada se cuentan la legislación laboral, las regulaciones profesionales, las escuelas y la educación, los hospitales y la atención sanitaria, así como otros servicios sociales que pueden ser deseados o aceptados por la comunidad, como, por ejemplo, los subsidios de paro y las pensiones de vejez.

bierno y de otros dispositivos coercitivos puestos en práctica por los seres humanos para satisfacer sus intereses comunes.

Lo expuesto en las páginas anteriores nos permite presentar dos *Proposiciones* fundamentales:

- *Los bienes públicos.* A diferencia de los bienes privados, que pueden ser provistos satisfactoriamente por el mercado u otras iniciativas privadas, la provisión de bienes públicos requiere cooperación o coerción, ya sea por medio de una acción colectiva o de un gobierno efectivo.
- *El crecimiento del gobierno.* La demanda de bienes públicos y los niveles relativos de gasto público tienden a aumentar con la prosperidad económica, la estabilidad institucional y el gobierno democrático.

Éstos serán fundamentos sólidos para el ulterior estudio de las reglas y los procedimientos políticos para la toma de decisiones colectivas a lo largo de este libro.

RESUMEN

- Cabe trazar una línea divisoria entre el ámbito de la actividad pública y el de los asuntos privados con la ayuda del concepto de bien público, como contrapuesto al de bien privado.
- Los bienes públicos son indivisibles y son ofrecidos conjuntamente a sus usuarios potenciales.
- Los individuos interesados en utilizar bienes públicos puede que no tengan incentivos para contribuir a su provisión debido a que confían en que no serán excluidos de su disfrute. La cooperación y la coerción, ya sea por medio de la acción colectiva o del gobierno efectivo, son necesarias para la provisión de bienes públicos.
- Una «externalidad» o el efecto externo de la acción de ciertas personas sobre la satisfacción o la utilidad de otras, comporta la producción de un bien o un mal públicos.
- Los bienes «en red» son los que dan mayores beneficios potenciales a cada usuario cuanto mayor es el número de usuarios, como ocurre con las lenguas, los sistemas de pesos y medidas, las monedas y la red. Son bienes cuya provisión no comporta problemas institucionales importantes.
- Los bienes públicos «puros» son los que pueden ser usados por un número mayor de personas sin que se reduzca la satisfacción o la utilidad para los demás, como es el caso de la defensa o los avances en el saber. Pueden ser provistos en la cantidad que se desee a los usuarios potenciales a través de medios institucionales apropiados.

- Los bienes públicos «con rivalidad» son aquellos en los que el aumento de usuarios disminuye o incluso puede eliminar la utilidad para los otros usuarios, como puede suceder con el aire, las reservas de agua, las carreteras y los hospitales.
- La rivalidad se puede reducir y la congestión se puede evitar mediante la provisión privada del bien o la exclusión imperativa de algunos usuarios potenciales. Esto comporta la creación de bienes de «club», que pueden requerir el pago de peajes, entradas y cuotas, como puede ser el caso de las carreteras y los hospitales.
- Los bienes «comunes» son bienes con rivalidad o congestivos sobre los que no cabe imponer una exclusión, como el aire libre y las reservas de agua. El autogobierno de una pequeña comunidad puede proporcionar y mantener algunos recursos de uso común, pero en el caso de grandes grupos, la provisión y el mantenimiento de bienes comunes puede fracasar en ausencia de una autoridad coercitiva.
- La provisión de bienes públicos puede comportar competencia redistributiva porque las personas pueden tener preferencias diversas en relación con diferentes bienes y pueden recibir beneficios y costes diferentes por su provisión, hasta el punto de diferir en cuanto a si algunos son bienes o males públicos.
- La demanda de bienes públicos y los niveles relativos de gasto público tienden a expandirse con la prosperidad económica, la estabilidad institucional y el gobierno democrático.

CONCEPTOS BÁSICOS

Bien público o colectivo. Un bien indivisible que es ofrecido de manera conjunta a todos los usuarios potenciales.

Bien privado o individual. Un bien divisible que puede usarse individualmente.

Externalidad. El efecto de la acción de alguien sobre la utilidad para otras personas, ya sea positivo o negativo.

Bien en red. Da mayores beneficios a cada usuario cuanto mayor es el número de usuarios.

Bien público puro. Puede ser usado por una persona sin reducir la utilidad para otro usuario.

Bien con rivalidad o congestivo. El uso que una persona hace del bien disminuye la utilidad para otras personas que usan el mismo bien.

Bien de club. El bien que usan algunas personas mediante la exclusión de otras.

Comunes. Bienes con rivalidad o congestivos sobre los que no cabe imponer una exclusión y que pueden agotarse.

PREGUNTAS DE REPASO

1. ¿Qué diferencia hay entre bienes públicos y bienes privados?
2. ¿En qué consiste la diferencia entre bienes públicos «puros» y bienes públicos «con rivalidad»?
3. ¿Qué es un bien de club?
4. ¿Qué son los bienes comunes?

PROBLEMAS Y APLICACIONES

1. ¿Por qué los estudiantes caminan por el césped?
2. Ponga algunos ejemplos de externalidades positivas y negativas que puedan ser asociados con bienes y males públicos.
3. Enumere los bienes y servicios que proporciona el ayuntamiento de su ciudad.
 - a. Exponga cuáles son bienes públicos, con rivalidad y de club.
 - b. ¿Considera que proporciona servicios que no son bienes públicos?
4. Busque datos relativos al gasto público en proporción al producto interior bruto para una selección de cinco países por lo menos. Los países deben tener niveles de renta per cápita diferentes y entre ellos debe haber al menos una democracia antigua, una democracia reciente y una dictadura. Analice.

Fuentes de datos:

Banco Mundial. Datos e investigación: <http://www.worldbank.org>

Fondo Monetario Internacional. Datos y estadísticas: <http://www.imf.org>

LECTURAS

- Paul A. Samuelson. 1954. «The Pure Theory of Public Expenditure».
— 1955. «Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure»,
The Review of Economics and Statistics, 36 y 37.
- James Buchanan. 1965. «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, 32.
- Garret Hardin. 1968. «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162.
- Ronald H. Coase. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. The University of Chicago Press.
- Elinor Ostrom. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Vito Tanzi y Ludger Schuknecht. 2000. *Public Spending in the 20th Century. A global perspective*. Cambridge University Press.

2

Acción colectiva

Los bienes públicos no siempre se proveen de una manera eficiente y equitativa a los diferentes grupos de la sociedad. Ello se debe a que la provisión de bienes públicos no depende del coste de los bienes, sino de los costes de la acción colectiva capaz de lograr esa provisión. Mientras algunos grupos son muy efectivos a la hora de organizarse y promover sus intereses, algunos grupos de interés ni siquiera pueden garantizar el desarrollo de una acción colectiva.

En este capítulo presentamos un enfoque «individualista» de los problemas de la provisión de bienes públicos basado en el supuesto fundamental de que cada individuo puede decidir si participa o no en la acción colectiva dependiendo de los costes y los beneficios esperados. Veremos cómo los miembros de grupos pequeños, entre ellos, por ejemplo, las organizaciones empresariales por ramas, las asociaciones profesionales y los grupos de presión agrarios, pueden ser más efectivos a la hora de obtener bienes públicos que los grupos grandes, dispersos y heterogéneos, como los consumidores, los trabajadores asalariados y las personas con bajos ingresos. Cabe establecer relaciones similares entre las comunidades políticas o los países de diferente tamaño.