

Productores privados de bienes públicos

por *Pierre Lemieux*

En su libro de 1840 *Democracia en América*, el teórico político francés Alexis de Tocqueville alabó el rol que las asociaciones voluntarias jugaban en EE.UU. Escribió que “Los estadounidenses de todas las edades, de todas las condiciones, y de todos los temperamentos constantemente forman asociaciones”. “En donde sea, a la cabeza de algún nuevo emprendimiento, usted verá al Estado en Francia, o a un hombre de alto rango en Inglaterra, en EE.UU. seguramente encontrará una asociación... Muchas veces he admirado la extrema habilidad con la cual los habitantes de EE.UU. han tenido éxito en proponer un objetivo común para el esfuerzo de muchos hombres y de inducirlos a que lo persigan voluntariamente”.

EE.UU. ha cambiado mucho desde que de Tocqueville escribió su libro, pero el rol de las asociaciones privadas y voluntarias ha sobrevivido. Un ejemplo de esto es el Club de las Montañas Apalaches (AMC, por sus siglas en inglés), una organización con estatus 501 (c)3 y sin fines de lucro fundada en Boston en 1876. “La organización más antigua de recreación y conservación” en EE.UU., el AMC expresa que su misión es “la protección, el goce y la comprensión de las montañas, los bosques, las aguas y los senderos de la región Apalache”. El AMC se enfoca en las áreas de Nueva Inglaterra y Atlántico Central, donde sus voluntarios mantienen más de 1.500 millas de senderos, incluyendo al Bosque Nacional de las Montañas Blancas, que cubre más de 700.000 acres en los estados de New Hampshire y Maine, y es administrado por el Departamento de Agricultura de EE.UU. (USDA, por sus siglas en inglés). Los voluntarios del AMC también ayudan a mantener la sección norte del Sendero Apalache, un sendero pedestre que recorre más de 2.000 millas desde Maine hasta Georgia. La asociación publica guías de los sende-

ros y las montañas, incluyendo la famosa *White Mountain Guide*, que ya tiene 29 ediciones desde 1907. Su personal y sus voluntarios participan en misiones de búsqueda y rescate de excursionistas perdidos o heridos. También mantiene refugios, campamentos y hosterías, y organiza programas guiados, clases de entrenamiento (para pescar, por ejemplo), y experiencias de aprendizaje para alumnos escolares.

La asociación emplea a 450 personas a tiempo completo y por temporadas, coordina el trabajo de varios miles de voluntarios cada año, y se jacta de más de 83.000 miembros que pagan cuotas. Para fines de 2011, su balance mostraba \$113 millones en activos. Sus gastos anuales llegan a \$29 millones, de los cuales reporta que alrededor de 98 por ciento proviene de fuentes privadas.

La Iniciativa de los Bosques de Maine del AMC fue lanzada en 2003 con la compra a International Paper de 37.000 acres de tierra en la región de 100 millas de Naturaleza Salvaje (100-Mile Wilderness). Esta región va desde el este del Lago Moosehead hasta el Monte Kathadin en Maine, a lo largo de una distancia de 100 millas en las que el Sendero Apalache no cruza carreteras pavimentadas. En 2009, el AMC compró otras 29.500 acres contiguas de Plum Creek, un propietario de bienes raíces madereros. Los viajes de Henry David Thoreau por estas regiones, tanto Moosehead y el Monte Kathadin, inspiraron su libro de 1864 *Los bosques de Maine (The Maine Woods)*: “En el 31 de agosto de 1846 salí de Concord, Massachusetts con destino a Bangor y el área no desarrollada de Maine”. Un comunicado de prensa del AMC luego de su segunda compra de tierras en la región de Thoreau indica que “no se utilizaron fondos públicos para la compra”.

Bienes públicos

El análisis económico moderno, que de Tocqueville no pudo haber conocido, define a los “bienes públicos” como productos o servicios que pueden ser consumidos conjunta o simultáneamente por un gran número de personas, de cuyo consumo es difícil excluir a los beneficia-

Pierre Lemieux es un economista afiliado al Departamento de Ciencias Administrativas de la Université du Québec en Outaouais y autor de *The Public Debt Problem* que será publicado próximamente por Palgrave-Macmillan. Este ensayo fue publicado originalmente en la edición de otoño de 2012 de la revista *Regulation* del Cato Institute.

rios gratuitos o “free riders”. El concepto fue formalizado por el Premio Nobel de Economía Paul Samuelson en los años cincuenta. Los economistas desde hace mucho han argumentado que debido al problema del free rider, no se producirán suficientes bienes públicos en el mercado, si es que se producirán del todo, conforme todos esperan que su vecino financie la producción. Los ejemplos estándar de los bienes públicos incluyen la defensa nacional, la seguridad pública, los faros, y lugares públicos como las carreteras y las calles. Las áreas salvajes que ahora están disponibles (“producidas” en la jerga económica) gracias al AMC y otras organizaciones similares también clasifican de acuerdo a esta definición.

En realidad, vemos que los bienes públicos muchas veces son producidos por interacciones privadas. El AMC es solamente un ejemplo. En un artículo famoso de 1974, Ronald Coase, otro Premio Nobel, mostró cómo los faros ingleses fueron de hecho construidos y operados por empresarios privados en el siglo diecinueve (aunque con cierta ayuda de los agentes de aduanas quienes recolectaban las cuotas en los puertos). La teoría de juegos luego demostró cómo las reglas sociales pueden evolucionar para promover la cooperación social, que es un bien público (Robert Sugden provee una buena explicación). La científica política Elinor Ostrom (también ganadora del Premio Nobel) analizó los casos históricos en los que los recursos de uso común fueron regulados por reglas de cooperación que evolucionaron de manera espontánea.

Gran parte de, si no es que todos, los bienes públicos son “bienes” —esto es, cosas deseadas— solamente para ciertos grupos de personas. Así como solamente los navegadores necesitaban faros, solamente los amantes de los bosques quieren áreas salvajes, senderos y refugios en las montañas. Las asociaciones privadas, por lo tanto, son un medio prometedor para proveer bienes públicos que sus miembros desean. Superar el problema del free rider —esto es, conseguir que los beneficiarios se conviertan en miembros y que contribuyan voluntariamente a la producción de los bienes públicos preferidos— es lo que el economista Mancur Olson identificó como el problema de la acción colectiva. En su libro clásico de 1965 *La lógica de la acción colectiva* (*The Logic of Collective Action*), mostró que el problema no es insuperable: una asociación puede motivar la participación proveyendo a sus miembros con “incentivos selectivos” en términos de beneficios privados.

El AMC es un ejemplo de la capacidad de las asociaciones privadas para proveer bienes públicos a sus miembros. Este último verano, alrededor de 7.000 visitantes que pagaron por su visita se hospedaron en uno de las hosterías del AMC en el área de naturaleza salvaje de Maine. Estas facilidades son bienes privados, ya que hay un límite en el número de personas que entran en una cama, pero el área salvaje alrededor de ellas es un bien público para aquellos que lo disfrutan. Las hosterías están disponibles para los miembros y no-miembros, pero los segundos tienen un incentivo Olsoniano de comprar una

membrecía para obtener un descuento de entre 10 y 20 por ciento para miembros. El descuento en la estadía de una noche para una pareja en una cabaña compensa gran parte de la cuota anual por una membresía familiar.

Los incentivos selectivos atados a la membresía no explican todo el financiamiento del AMC. Mientras que alrededor del 10 por ciento de los ingresos anuales de la asociación proviene de las cuotas por membresía, cerca de un tercio viene de donaciones. Es conocido que los estadounidenses son grandes contribuyentes a las caridades privadas. Con el AMC así como con otras caridades, el donante obtiene una utilidad por contribuir a las actividades que le agradan y de ser parte de una fraternidad agradable. Pero los donantes también responden a reglas morales evolucionadas que inducen a los individuos a contribuir a las actividades sociales que los benefician. Así como muchas de las donaciones al AMC son cuantiosas, otra característica de la economía de la producción de los bienes públicos puede estar presente: David Haddock de Northwestern University explica que un gran consumidor potencial de un bien público podría estar interesado en financiar personalmente cierto nivel de la producción de dicho bien. Finalmente, el tradicional emprendimiento estadounidense juega un papel en el financiamiento del AMC: Alrededor de la mitad de los ingresos del club provienen de sus actividades pagadas. Hay muchas maneras de financiar los bienes públicos con aportes de privados.

La contaminación de las asociaciones privadas

Desde que el Estado ahora está entrometido en todo, las asociaciones privadas ahora suelen estar mezcladas con —y contaminadas por— el Estado a través de proyectos en conjunto, el cabildeo, y los subsidios u otros privilegios. En esta área como en otras, la distinción entre las actividades privadas y las del Estado se ha vuelto borrosa. Pero el AMC ha mantenido su distancia del Leviatán mejor que muchas otras asociaciones. Es esencialmente financiado por actividades comerciales, donaciones y cuotas de membresía. El AMC si realiza proyectos en conjunto con organizaciones del Estado: por ejemplo, ofrece programas de áreas salvajes a las escuelas públicas, provee mantenimiento de senderos en el Bosque Nacional de la Montaña Blanca y conduce operaciones de rescate en cooperación con agencias del Estado. Pero en tales actividades, la asociación ha desempeñado un papel de respaldo y generalmente no recibe pagos del Estado.

El cabildeo es un asunto más complicado. Los principales ejemplos históricos de cabildeo citados por el AMC incluyen la promoción de la Ley Semanas de 1911, que permitió el uso de fondos federales (en cooperación con los gobiernos de los estados) para comprar tierra para bosques nacionales. Uno puede argumentar que esta ley de cuatro páginas fue relativamente inocua y estaba de acuerdo con la famosa condición de John Locke para la asignación de tierra para cultivar: que haya “suficiente e

igual de buena [tierra] restante para otros”, aunque sigue siendo cuestionable el involucramiento del gobierno federal. En 1975, el AMC ganó un requerimiento judicial en contra de la construcción de una nueva carretera que atravesaría el Parque Estatal de Franconia Notch en New Hampshire debido a una Declaración de Impacto Ambiental defectuosa. Esto se acerca a utilizar al Estado para que redistribuya a favor de los proyectos favorecidos de uno aunque, por otro lado, las carreteras construidas por el Estado no necesariamente son económicamente eficientes. El AMC también cabildeó a favor de la Ley de Conservación de las Zonas Altas de 2004, que pertenece a la misma categoría que la Ley Semanas. Por supuesto, ignorando la condición de Locke, cuando los contribuyentes son obligados a pagar impuestos para que el Estado pueda comprar propiedades, el resultado puede ser visto como una expropiación furtiva.

Las cartas para recaudar fondos del AMC a los miembros usualmente no sugieren que los recipientes contacten a sus representantes electos, pidiendo en cambio esfuerzos y dinero voluntarios e independientes para respaldar tareas como la reparación del daño causado en las Montañas Blancas por el Huracán Irene en agosto de 2011. Sin embargo, su Red de Acción de Conservación, a la cual los miembros de AMC pueden elegir unirse, si recomienda contactar a políticos acerca de cuestiones que tienen que ver con la conservación. De acuerdo a sus últimas declaraciones ante el Servicio Interno de Rentas (IRS, por sus siglas en inglés; formulario 990), el AMC gastó \$100.000 en cabildeo en 2010, una porción minúscula de su presupuesto y gran parte de este gasto se destinó a cabildeo dirigido a las bases (cabildeo para influenciar la opinión pública en lugar de aquel que requiere contacto directo con los legisladores). En total, el AMC parece actuar más como un productor privado de bienes públicos que como un buscador de rentas.

El AMC no es totalmente inmune a la tentación de los subsidios y privilegios estatales. En 2005, el Estado de Maine compró por \$4.400 millones una servidumbre ecológica en la primera extensión de tierra que el AMC había comprado en 2003 en virtud la Iniciativa de los Bosques de Maine. A menos que el AMC en realidad crea que el Estado será más eficiente que ellos mismos para preservar la vocación de la tierra, esto parece ser un subsidio disfrazado. De hecho, el dinero vino del programa de Herencia de Bosques del Departamento de Agricultura de EE.UU., el que se junta con los gobiernos a niveles de los estados para ayudar a las organizaciones de conservación a comprar tierras privadas o servidumbres ecológicas sobre tales tierras. El USDA se jacta de que el Programa de Herencia de los Bosques es “un programa totalmente voluntario”, lo cual es cierto si se olvida que los contribuyentes dieron el dinero en primer lugar. Si incluimos la compra de servidumbre ecológica y otros subsidios por parte del Estado de Maine, la proporción del financiamiento

público para la compra de tierras en 2003 asciende a un 42 por ciento.

Es cierto que, para la segunda compra de tierras del AMC en 2009, “no se utilizaron fondos públicos”, pero la compra fue financiada mediante créditos tributarios del gobierno federal. De hecho, un financiamiento del mismo tipo concedió un préstamo temporal para la compra de tierras de 2003. Para financiar estas dos adquisiciones, el AMC prestó \$31 millones mediante financiamientos estructurados auspiciados por CEI Capital Management (CCML). CCML es una subsidiaria con fines de lucro de Coastal Enterprises Inc. (CEI), una organización de desarrollo comunitario basada en Nueva Inglaterra. CCML estructuró los préstamos de \$31 millones atrayendo a inversionistas con un programa del año 2000 del Departamento de la Tesorería llamado el Crédito Tributario de Mercados Nuevos, que le dio créditos tributarios de 39 por ciento a los proyectos que calificaban. Las entidades con propósitos especiales (una especie de vehículo de finanzas estructuradas) fueron creadas para canalizar los préstamos. Por supuesto, los inversionistas presionan hacia abajo los rendimientos compitiendo por la ventaja tributaria, y el prestamista obtiene una tasa de interés por debajo del mercado. El AMC ahora ha reembolsado gran parte de los préstamos y está al día para reembolsar el resto hasta 2014. Con su gran balance —desde ya \$49 millones antes de la compra de 2003, incluyendo \$22 millones en inversiones de cartera— y altos ingresos anuales, el AMC podría haber financiado compras de bienes raíces de \$31 millones sin subsidios, pero una tasa de interés más baja resulta ser una tentación irresistible.

Puede argumentarse que una vez que existe un programa estatal, alguien no puede ser culpado de aprovecharse de este. Obviamente este argumento tiene sus límites, que son cruzados cuando un cuerpo corporativo activamente intenta asegurarse medidas protecciónistas y otros privilegios en contra de sus competidores. Pero es difícil en el mundo de hoy culpar a alguien que, sin ningún esfuerzo extraordinario, acepta dinero que es una infinitésima parte del gasto público y que sino sería entregado a otro. Además, aprovecharse de una deducción tributaria existente (como el Programa de Créditos Tributarios para Nuevos Mercados) parece ser inofensivo incluso desde un punto de vista libertario: prevenir que Leviatán recaude todavía más dinero es una bendición. Finalmente, para parafrasear a John 8:7, el que esté libre de pecados que lance la primera piedra.

El examen de las palabras de moda

Algunos de los socios del AMC no pueden excusarse tan fácilmente. CCML y CEI son entidades quasi-estatales disfrazadas como organizaciones privadas. Tan recientemente como hasta fines de los 2000, CEI derivó un tercio de su presupuesto del gobierno federal y de los gobiernos a niveles de los estados. Fannie Mae incluso se encuentra en la lista de sus financiadores. CEI no ahorra pala-

bras y probablemente tampoco acciones para complacer a la nomenclatura de la capital que concede subsidios. El objetivo de la organización es “lograr justicia social y económica” y “la justicia ambiental para todos”, “dentro de comunidades sustentables”, para lo cual “emplea un enfoque holístico” y “tiene una rama sólida de políticas públicas”—léase: una rama sólida de cabildeo.

El reporte anual de CEI para 2011 se dedica a hablar de “los que tienen” y “los que no tienen” y de sus “condiciones de vida”:

Los variados movimientos “Occupy” —con sus ubicaciones globales— piden que cada uno de nosotros en nuestras respectivas comunidades y condiciones de vida hagamos dos cosas: Primero, comprender el abismo entre los que tienen y los que no tienen; los sistemas económicos que fomentan las disparidades de ingreso y de riqueza versus aquellos que promueven comunidades sustentables y saludables.

Para dar otro ejemplo de la profunda comprensión del mundo que tiene CEI, su reporte anual de 2009 declaró:

El plan de CEI fue desarrollado en medio de una crítica confusión doméstica e internacional, un caos financiero, unos masivos gastos de guerra, y un asalto al medio ambiente. Teniendo solamente 5% de la población mundial, EE.UU. consume 58% de la energía del mundo, principalmente combustibles fósiles. La riqueza, también, está concentrada entre pocos, aquí y en el extranjero.

La subsidiaria de CCML fue creada con el propósito de, y aparentemente tiene como su única actividad, “ayudar a atraer capital a las zonas de ingresos bajos utilizando el Programa de Créditos Tributarios para Mercados Nuevos (NMTC, por sus siglas en inglés) del Departamento de la Tesorería de EE.UU.” A principios de este año, los funcionarios de CCML testificaron ante un comité del congreso para pedir una extensión de su crédito tributario, que expiró a fines del año pasado (y no ha sido renovado). Ellos argumentaban a favor de excluir estos créditos tributarios del Impuesto Alternativo Mínimo. Un observador podría ser perdonado por concluir que, en este caso, CEI si cree que concentrar la riqueza entre unos pocos es deseable. Continuando el desliz por la pendiente de las palabras de moda, los criterios del proyecto de CCML incluyen “mantener trabajos en una zona económicamente deficiente” y “mantener una industria tradicional pero deficiente”.

El AMC luce mucho mejor en la evaluación de palabras de moda, aunque no es totalmente inmune a la vulgata ambiental. La asociación habla de los recursos al aire libre que protege como recursos que tienen “valor intrínseco”. Por supuesto, no hay “valor intrínseco” más allá de las preferencias humanas: Si no hubiese un

hombre en este planeta o dentro de un radio cósmico alcanzable, estos recursos no tendrían valor de acuerdo a cualquier significado verificable de la palabra. El AMC se jacta de su contratación local, como si contratar a alguien a la distancia y con más necesidad de un trabajo fuese un pecado. Como parte de su “promesa verde”, práctica “las compras verdes” y busca “reducir su huella de carbono total en un 80% para 2050”. Favorece la “silvicultura sustentable”. Aunque el AMC hace todo esto con su propio dinero y en su propiedad.

El AMC no compra en su totalidad la corrección política y ambiental. Por ejemplo, permite la caza en sus tierras así como también permite portar armas. Cuando se le pregunta sobre este tema, un vocero dijo que “las armas son permitidas en las tierras del AMC de acuerdo con las leyes aplicables” (que en Maine y en New Hampshire son relativamente liberales). “A los invitados”, agrega, “se les pide que se abstengan de portar armas dentro o cerca de una facilidad”, pero “los administradores locales pueden hacer una excepción”. Esa regla, sin embargo, no parece estar publicada en lugar alguno, así que es difícil ver cómo alguien portando una pistola escondida en su ropa o en su mochila podría saber de ella. ¿Tal vez el AMC está jugando a “No preguntar, no decir nada”?

Por supuesto que el AMC vive en nuestro mundo estatista y está contagiado por este. Pero sigue siendo esencialmente una asociación privada que busca lograr objetivos privados que son valiosos para sus miembros y partidarios, y es un proveedor privado de bienes públicos. Se ha vuelto un club experto en utilizar propiedad privada para estos propósitos y podría servir como un modelo para muchas otras asociaciones.

Conforme los problemas de la deuda se profundizan en todos los niveles del Estado en EE.UU. y el gobierno federal pronto tendrá que escoger entre reembolsar a los tenedores de la deuda, pagar los beneficios del Seguro Social, o reducir drásticamente otros gastos, el rol de las asociaciones privadas como el AMC se volverá todavía más importante. Esto debería ser visto como una oportunidad. Más organizaciones contaminadas tendrán que revisar su financiamiento y sus misiones. En tan solo tres años, CEI ha visto sus subsidios federales y de los estados caer por casi un 50 por ciento, hasta llegar a 17 por ciento de su ingreso en 2011. Como diría Bob Dylan: “Porque los tiempos están cambiando”.

Referencias

Democracia en América, Alexis de Tocqueville. Los extractos relevantes se encuentran en *The Idea of America*, editado por Bill Bonner y Pierre Lemieux (Laissez-Faire Books, 2011).

Samuelson, Paul A. “Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures”. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, No. 4 (1955).

Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 1990.

Haddock, David D. "Irrelevant Externality Angst". *Journal of Interdisciplinary Economics*, Vol. 19 (2007).

Sugden, Robert. *The Economics of Rights, Cooperation, and Welfare*, 2da. edición. Palgrave-Macmillan, 2004.

Coase, Ronald H. "The Lighthouse in Economics". *Journal of Law and Economics*, Vol. 17, No. 2 (1974).

Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 1965.

Thoreau, Henry David. *The Maine Woods* (1864). Penguin Books, 1988.

Locke, John. *The Second Treatise on Government* (1690). Cambridge University Press, 1960.