
**Jose Angel Velásquez
González**

Decano de Ciencias Económicas y
Sociales

Los bienes públicos globales y regionales: una herramienta para la gestión de la globalización

I / Introducción

En el mundo actual muchas de la crisis que sufre el planeta son la consecuencia de la insuficiente provisión de Bienes Públicos Globales (BPG). Desde las desastrosas y sonadas crisis financieras y cambiarias, que he denominado "Tsumanis Financieros", hasta la silente y bochornosa crisis de la pobreza extrema que azota a una gran parte de la humanidad y el peligroso "calentamiento global", son fenómenos que reflejan la importancia estratégica de entender, analizar y utilizar ésta poderosa herramienta de la política económica en la Globalización, como son los Bienes Públicos Globales .

La contribución del Prof. Paul Samuelson del MIT en 1954: "The Pure Theory of Public Expenditure", en la cual se formula de manera sistemática la teoría de los bienes públicos, seguida en 1971 por la extraordinaria obra del Prof. Mancur Olson: " The Logic of Collective Action" en la cual, se estudian los problemas de la acción colectiva y la provisión de los bienes públicos, ambos aportes marcaron el inicio de los análisis económicos para entender ésta singular problemática.

La aplicación del concepto de los bienes públicos a los problemas internacionales tiene como precursores a Garret Hardin en 1968 con su trabajo: " The Tragedy of the Commons" y al Prof. del MIT Charles Kindleberger, quien en 1986 escribió el trabajo " The World in Depresión 1929-1939", en el cual caracteri-

zó la crisis económica de la década de los 30 como una incapacidad para proporcionar bienes públicos clave... (Kaul, I. et. al. 2001).

En la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, un grupo selecto de autores de los países desarrollados han generado una innumerable cantidad de Investigaciones y estudios sobre el tema de los Bienes Públicos Globales, también llamados Bienes Públicos Mundiales o Bienes Públicos Transnacionales. Entre éstos destaca el Prof. Todd Sandler de la Universidad de California Sur, quien ha realizado grandes contribuciones al tema del análisis económico de los Bienes Públicos Intergeracionales, la cooperación y el financiamiento internacional de los BPG, la lucha antiterrorista, la prevención de la guerra nuclear y la seguridad mundial como BPG, así como también ha contribuido al estudio de los Bienes Públicos Regionales (BPR). Deben mencionarse dos extraordinarios libros colectivos coordinados por funcionarios de PNUD (ONU) que han causado un tremendo impacto sobre los políticos y académicos relacionados con el tema: a) Kaul, Grunberg y Stern (1999): **“Global Public Goods: Internacional Cooperation in the 21st Century”**.

b) Kaul, Conceicao, Le Goulven y Mendoza (2003): **“Providing Global Public Goods: Managing Globalization”**. Igualmente se destaca una valiosa publicación, única en el idioma español, de los profesores de la UNED-España, Jose María Marín Quemada y Javier García-Verdugo(2003): **“Bienes Públicos Globales, Política Económica y Globalización”**.

Estos estudios responden a una nueva realidad global: la demanda de Bienes Públicos Internacionales se ha incrementado a medida que se expande y profundiza el proceso de globalización; sin embargo, la oferta de dichos bienes no crece al mismo ritmo. La decisión de suministrar los Bienes Públicos Internacionales- o no suministrarlos, es lo que convierte la globalización en oportunidad o amenaza (Kaul, I., Conceicao, P. Le Goulven, K. y Mendoza, R. 2003).

II / Características de los BPG:

Para definir un BPG es necesario que se entienda con precisión el concepto y sus principales propiedades y características distintivas.

En el artículo de Samuelson (1954) antes citado se identificaron dos características definitorias de un bien público, que los distingue de los bienes privados:

No exclusividad: una vez que el bien ha sido producido sus beneficios están al alcance de todos y aquellos que no contribuyeron a proveer dicho bien, no pueden ser excluidos de su consumo.

No rivalidad: el consumo de una determinada cantidad de dicho bien por parte de un individuo o agente, no reduce la oferta disponible para otros. No se genera ningún costo, por la cantidad adicional que consume otra persona.

Además de las dos características señaladas por Samuelson, un BPG debe cumplir con tres criterios adicionales (Marín-Quemada, JM y García Verdugo, J. (2003); Kaul, I, et. al (2001):

Sus beneficios deben ser universales, en términos de países (más de un grupo de países)

Sus beneficios deben extenderse, preferiblemente, a todos los grupos de la población.

Sus beneficios deben satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin impedir las opciones de desarrollo de las generaciones futuras.

La característica de “no exclusividad” conlleva al concepto de externalidad. “Las externalidades surgen cuando una persona emprende una acción pero no sufraga todos sus costos (externalidad negativa) o todos los beneficios (externalidad positiva) de la acción”. Stiglitz, J. (1997). Las externalidades positivas pueden ser internalizadas cuando el valor agregado generado por la acción de un agente es asignado bajo el control de ese mismo agente .

Por otro lado, la característica de no rivalidad se logra cuando el costo marginal de una unidad adicional de consumo del bien público es igual a cero. O sea, que cualquiera puede consumir el bien público sin límite, a diferencia del bien público privado, cuyo consumo adicional tienen un costo marginal superior a cero.

III / Dificultades para proveer los BPG

La provisión de los BPG enfrenta graves dificultades debido a dos características del comportamiento colectivo de los países participantes, los cuales son::

El beneficio gratuito (free-riding) o pasajero gratuito (free-rider), el cual ocurre cuando una persona o país disfruta del beneficio de un bien público sin aportar una contribución igual para su producción. El beneficio gratuito es un fenómeno social generalizado. “Cualquiera que sea la razón, la tentación de recibir un beneficio gratuito, ser un parásito o sencillamente no expresar las preferencias propias, envía la señal errónea a los proveedores” (Kaul, I.et.al 2001, Pág. 8).

Esto trae como resultado una provisión insuficiente del bien público, lo cual hace necesario diseñar estrategias de acción colectiva para lograr la cooperación entre los países.

Muy relacionado con lo anterior está la situación denominada en la teoría de los juegos “el dilema del prisionero”, en la cual la falta de información impide la colaboración entre dos prisioneros. La misma representa muchas situaciones de la vida real, en la cual dos o más partes afrontan incentivos similares para “desertar” de la cooperación, a menos que se creen mecanismos destinados a facilitar la comunicación y generar confianza. La falta de comunicación y de capacidad para ponerse de acuerdo sobre una estrategia común puede conducir a una estrategia subóptima, aún cuando cada individuo, empresa o país actúen racionalmente desde su propio punto de vista, lo cual genera falta de provisión o provisión insuficiente del bien público. (Martín, L. 2001)¹

El modelo fundamental de intereses estatales que ha adoptado la nueva bibliografía sobre cooperación toma muy en cuenta el dilema del prisionero. El mismo, capta la lógica de motivos mixtos en la que los estados pueden obtener provecho por alcanzar acuerdos de cooperación, pero también confrontan incentivos para no cumplir con éstos compromisos. En juegos con una conclusión definida, previsible, la lógica del dilema del prisionero conduce inexorablemente a la defección, y los autores son incapaces de lograr posibles beneficios provenientes de la cooperación. (Kaul, et. al. 2001) Esta realidad lleva a que tengan que diseñarse estrategias de acción colectiva adecuadas para proveer el BPG, tomando muy en cuenta las diferentes tecnologías de producción del BPG.²

IV / Los “Males Públicos”

En la terminología de los bienes públicos, se utiliza la denominación de “mal público” para reflejar las inconveniencias públicas, y las externalidades negativas de dicho bien. Por ejemplo, el BPG de la estabilidad financiera mundial puede analizarse desde el punto de vista del “mal público” de la inestabilidad financiera mundial. El bien suele ser impalpable y se tiende a dar por sentado hasta que falta. Los males son más concretos. Por ejemplo, la buena salud es

una condición general; la enfermedad es un hecho concreto (Kaul, I. et. al 2001).

Algunos ejemplos de BPG con su correspondiente “Mal Público” son los siguientes:

(MARÍN QUEMADA, JM Y GARCÍA-VERDUGO, J. 2003)

MAL PÚBLICO	
BPG NATURALES:	
CAPA DE OZONO	DESTRUCCIÓN Y RADIACIÓN
CLIMA	RIESGO DE CALENTAMIENTO GLOBAL
BIODIVERSIDAD	EXTINCIÓN DE ESPECIES
BOSQUES TROPICALES	AGOTAMIENTO
BPG DE PRODUCCIÓN HUMANA	
CONOCIMIENTO	FALTA DE ACCESO Y DISPARIDADES
INTERNET	EXCLUSIÓN Y DISPARIDADES
NORMAS Y ESTÁNDARES UNIVERSALES	FRAGMENTACIÓN DE USO
DERECHOS HUMANOS	REPRESIÓN
ESPECTRO ELECTROMAGNÉTICO	USO INSUFICIENTE/CONGESTIÓN
SATÉLITES DE TRANSMISIONES	USO INSUFICIENTE/CONGESTIÓN
NORMAS DE SUPERVISIÓN BANCARIA	USO INSUFICIENTE
PASILLOS AÉREOS Y NÁUTICOS	USO INSUFICIENTE/CONGESTIÓN
BPG :OBJETIVOS DE POLÍTICA GLOBAL	
PAZ	GUERRA Y CONFLICTOS
CONTROL DE ENFERMEDADES INFECCIOSAS	MALA SALUD
ESTABILIDAD FINANCIERA	CRISIS FINANCIERAS Y CAMBIARIAS
LIBRE COMERCIO	FRAGMENTACIÓN DE MERCADOS
SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL	ECOSISTEMAS AMENAZADOS
LIBERACIÓN DE LA POBREZA	CRIMEN, VIOLENCIA Y CONFLICTO SOCIAL
EQUIDAD Y JUSTICIA COOPERACIÓN	TENSIONES SOCIALES Y NO
REDUCCIÓN DE LA LLUVIA ÁCIDA	FALTA DE PROVISIÓN DEL BIEN

El grupo de trabajo internacional sobre Bienes Públicos Globales creado por los gobiernos de Francia y Suecia ha señalado seis áreas de trabajo que se constituyen en desafíos planetarios para la provisión de Bienes Públicos Globales que buscan el beneficio de toda la humanidad y en función de una mejor gestión de la globalización. Las tres primeras áreas conforman las condiciones de la seguridad física del mundo: paz y seguridad, control de enfermedades y bienes internacionales comunes. Las tres restantes, conforman las condiciones de la seguridad económica y la prosperidad del planeta: estabilidad financiera, libre comercio y acceso público al conocimiento. Todas éstas áreas están unidas por fuertes sinergias e interconexiones, que deben ser tomadas en cuenta para garantizar un enfoque coherente y holístico.

1 / * Martín, L. (2001). La Economía Política de la Cooperación Internacionales en Kaul, Inge. et. al. 2001. op. cit. pág. 55

2 / Se entiende por tecnologías de producción de un BPG, las diferentes formas como se organizan los países para proveer dicho bien. Las más conocidas son Sumatoria o Agregación, El agente más capaz, el agente menos capaz y La suma ponderada.

V / Externalidades y efectos de derrame transfronterizos

Durante las últimas décadas se han incrementado notablemente los efectos de derrame transfronterizos”, en términos de transmisión de enfermedades infecto contagiosas, lluvia ácida, calentamiento global, terrorismo transnacional, inestabilidad financiera, virosis informática, etc. En parte, ésto es consecuencia de la globalización, en conjunto con los avances tecnológicos, que han fracturado o derribado los límites tradicionales de las fronteras nacionales, provocando mayor frecuencia de relaciones entre los países, lo cual se refleja en un incremento de las interacciones transfronterizas.

Estos “efectos de derrame” se dan intrapáises desarrollados, intrapáises en proceso de desarrollo o entre (inter) países desarrollados y en proceso de desarrollo. Con respecto al BPG de la Estabilidad Financiera, se puede decir que por lo general, los mercados no distinguen las fronteras, en especial los mercados financieros y cambiarios que están altamente digitalizados y virtualizados. Las variaciones excesivas de los precios de acciones e instrumentos financieros y divisas no se quedan limitadas dentro de las fronteras nacionales y los cambios bruscos en los flujos de capital hacia un país, y desde éste, pueden ser motivados por factores y hechos muy distantes y disímiles. Muchas de estas externalidades son pecuniarias; pero su valoración enfrenta el problema de la información asimétrica. Otras externalidades son no pecuniarias, aún más difíciles de valorar por el “fenómeno de selección adversa” que potencia el contagio y su propagación entre países. En este campo de la estabilidad cambiaria y financiera las “fallas de mercado” son evidentes, de ahí la gran necesidad de proveer Bienes Públicos Globales y Regionales.

Estos problemas transfronterizos constituyen externalidades transnacionales en las cuales uno o más agentes (empresas multinacionales, naciones, ONGs, grupos poblacionales) crean costos o beneficios para otros que no están participando en la transacción.

“Cuando un bien o mal público tiene efectos no excluibles o solo en parte excluibles, lleva los costos o beneficios a espectadores inocentes, por lo que la no excluibilidad es una forma extrema de externalidad”.

“Los bienes y los males públicos mundiales tienen dos fuentes: pueden ser el producto de derrames positivos o negativos de una acción en el plano del país, o pueden generarse por efectos sistémicos mundiales. Y las externalidades pueden ser directas e

*indirectas, que viajan directamente de un país a otro, o de una persona a otra, como sucede con las enfermedades contagiosas, o afectar directamente a otros países y actores, en especial a través de los bienes comunales mundiales. Los riesgos para la salud, como el cáncer de piel por la reducción de la capa de ozono, son externalidades indirectas”*³

Cada vez más el proceso de Globalización incrementa los flujos transfronterizos de bienes, servicios, capital financiero y recursos humanos, y los avances tecnológicos estimulan más actividad económica internacional: comercio exterior, inversiones extranjeras, viajes y comunicaciones internacionales, dándose el fenómeno que observa Wyplosz (2001) “Las actividades económicas internacionales actúan como cintas de transmisión de externalidades, en forma cada vez más poderosas” (citado por Kaul, I. et al 2001). Esto indica la necesidad de la acción colectiva más allá de los estados nación para controlar e incrementar la provisión de los BPG.

VI / Los Bienes Públicos Regionales(BPR)

Este tipo de bien provee beneficios no rivales y no exclusivos para los habitantes de dos o más países, (BPR), otros bienes expanden sus beneficios a toda la humanidad (BPG), como el caso de los esfuerzos para mejorar el escudo de la capa de ozono. Ahora bien, cuando los beneficios de los bienes públicos son confinados en dos o más países en una localización dada, y sus “efectos derrames” pueden ser más concentrados espacialmente que los generados por los BPG, entonces estamos en presencia de un Bien Público Regional (Sandler, 2006). Dichos beneficios tienen efectos sobre una región bien delimitada (Devlin and Estevadeordal, 2001; Stalgren, 2000). Desde el punto de vista de la dimensión espacial se puede distinguir entre Bienes Públicos Globales y Bienes Públicos Regionales; éstos últimos solo afectan a un grupo de países en un ámbito regional.

El grupo internacional de trabajo sobre BPG ha utilizado “el principio de subsidiaridad” para distinguir responsabilidades nacionales de internacionales, por un lado, y responsabilidades globales de regionales, por otro, Aun cuando haya acuerdos internacionales casi todas las acciones en las seis áreas de desafío antes mencionadas, se deben implementar inicialmente en el plano nacional/ local-sea a través

3 / * Kaul, I. et. Al, op. Cit, Pág. 483

del sector público, del sector privado o de entidades de carácter público-privado. Esto es válido tanto para los Bienes Públicos Globales, como para los Bienes Públicos Regionales.

A juicio del Grupo sobre BPG, la línea divisora entre ámbitos globales y regionales es menos clara que la delimitación del papel central del estado-nación y sus entidades subsidiarias en la producción de Bienes Públicos Globales y regionales, aunque reconoce que hay más oportunidades de coordinación regional cuando se trata de producir y gestionar Bienes Públicos Regionales bien identificados, sobre todo por sus externalidades transfronterizas.

Aunque el estudio de los B.P.R está en etapas incipientes, en comparación con el estudio de los BPN y las BPG, en los últimos años se han generado algunos trabajos sobre el tema. Esta situación contrasta con el hecho de que cada día se incrementa la demanda de BPR, sobre todo al calor del surgimiento de los acuerdos de integración regional y subregional.

El éxito de la Unión Europea y los incrementos en los niveles de bienestar entre sus países miembros ha impactado al resto del mundo, principalmente a los países en proceso de desarrollo. Los cambios cualitativos experimentados en el concepto de soberanía nacional y las demandas de los pueblos por la aplicación del principio de subsidiaridad ha potenciado el concepto de gobernanza para que los países puedan resolver con mayor eficiencia y participación los graves problemas que aquejan a su población. Cada día es más evidente la necesidad de resolver la llamada "brecha jurisdiccional" buscando hacer coincidir el ámbito de toma de decisiones con el rango espacial de derrame de los bienes públicos.

El auge del nuevo regionalismo lleva a conformar una acción colectiva transnacional para incrementar la cooperación regional y subregional a fin de proveer los Bienes Públicos Regionales para internalizar los efectos derrame que provocan las externalidades. Este tema, es de gran utilidad e interés, dada la importancia creciente que los Bienes Públicos Regionales han adquirido para América Latina y el Caribe.

La demanda de BPR se ha incrementado en el contexto de un creciente esfuerzo de integración regional en todo el mundo que ha tomado como paradigma los éxitos logrados por la Unión Europea. En América Latina, a pesar de los vaivenes y desacuerdos políticos, se encuentran funcionando varios esquemas de integración regional y subregional, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR y el Mercado Común Centro Ameri-

cano. En estas experiencias se ha partido de la noción de complementariedad entre las políticas nacionales y regionales, y las regionales son vistas como complementos y no sustitutos de las nacionales.

Recientemente el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D) aprobó una iniciativa para conceder subsidios por más de 10 millones de dólares estadounidenses por año para financiar proyectos que apoyen el desarrollo de B.P.R. en América Latina y el Caribe.

Los BPR involucran un número menor de países que los BPG, lo cual puede favorecer la acción colectiva a nivel regional. La proximidad cultural y espacial limitan la incertidumbre y facilitan la provisión de los BPR, en comparación con los BPG, en los cuales están presentes todo tipo de cultura. Los bloques regionales de comercio potenciados por el creciente regionalismo, están proporcionando la infraestructura y la institucionalidad necesaria para facilitar la provisión de BPRs. Además, los BPRs se adecuan a la creación de arreglos tipo clubes, disminuyendo los costos de transacción para la acción colectiva.

VII / El Bien Público Global y Regional de Estabilidad Financiera y Cambiaria

En este contexto regional, consideramos que se hace necesario realizar investigaciones académicas y visualizar esfuerzos de cooperación para estabilizar y regular los mercados cambiarios y financieros, introduciendo el concepto de Bienes Públicos Regionales, como instrumento analítico que contribuya a prevenir las crisis y las posibilidades de contagio financiero.

Tomando en cuenta los antecedentes de las crisis cambiarias y financieras mexicana y asiática, así como sus terribles efectos sobre algunas economías latinoamericanas (efecto samba y efecto tango) es necesario asegurar la estabilidad cambiaria, monetaria y financiera regional ante perturbaciones exógenas, para lo cual se requiere de intervenciones colectivas de nuestros países. Se trata de acciones colectivas que presuponen acuerdos e intervenciones coordinadas bien sea ejercidas a nivel nacional como de manera conjunta a nivel regional, mediante mecanismos de cooperación de forma de ir construyendo una institucionalidad regional que refuerce y complemente los esquemas nacionales y compensen las deficiencias de la institucionalidad económica y financiera mundial vigente (Guarnieri, R. 2005).

Compartimos el criterio de Ocampo (2001) que es necesario evitar o atenuar el contagio financiero entre países mediante una vigilancia apropiada con instrumentos de financiación oportunos para contri-

buir a la estabilización de los mercados regionales y subregionales como una primera línea de defensa; dejando a las instituciones globales; como el FMI, la función de prestamista de última instancia. Sobre todo, ante el fenómeno de las “paradas súbitas” (sudden stops) que azotan las regiones de economías emergentes, se hace necesario en América Latina diseñar mecanismos de cooperación financiera regional para hacer frente a esta excesiva volatilidad de flujos de capital.

Una vía de acción puede ser la creación de un BPR Intermedio, como son los Fondos Monetarios Regionales.

BIBLIOGRAFIA

Arce, D (2002) *A selective Survey of Transnational Public Goods in Latin America*, Rhodes College, USA, September.

Caballero, R, y Cowan, K and Kearns, J (2005) Fear of sudden stops: Lesson from Australia and Chile. MIT and Nacional Bureau of Economic Research, Central Bank of Chile and Reserve Bank of Australia.

Calvo, G (1998) Capital Flows and Capital-Market Crises: The simple economics of sudden stops”. *Journal of Applied Economic*, Vol. 1

Cornes, R y Sandler, T (1996) *The theory of externalities, public goods and club goods*. Cambridge University Press.

- Eichengreen, B., Rose, A y Wyplosz, C. (1997) “ *Contagious Currency Crises* ”, *Economic Policy*, Vol 21 (October)

Ferroni, Marco. (2005) *Regional Public Goods and the Regional Development Banks*. B.I.D.

Griffith-Jones, S (2003): “ *International Financial Stability and Market Efficiency as a Global Public Good*”. En I. Kaul, Conceicao, et.al (eds), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, UNP, Oxford University, Press, N.Y

García-Arias, Jorge (2004) *La Estabilidad Cambiaria como bien publico global. Algunas consideraciones de eficiencia*. En crisis monetarias y financieras internacionales, ICE, Julio-Agosto 2004, No. 816.

Grupo de trabajo Internacional sobre BPG: (2005) *Estrategias y Acciones para enfrentar desafíos globales: Cooperación internacional para el interés nacional* Febrero. (Documento de trabajo)

Kaul, I., Grunberg, I Stern, M (eds) (1999) *Global Public Goods: International cooperation in the 21 st century*, Oxford University Press.

Kaul, I. Conceicao, K, Le Goulven, K, y Mendoza, R (eds) (2003) *Providing Global Public. Goods: Managing Globalization*. UNP, Oxford. University. Press, New York.

Krugman, P. (1998) “ *Currency Crises*”. Massachusetts Institute of Technology Contagious Currency Crises: first test, Department of Economics, Cambridge, MA. 1998.

Martinez Nogueira, Roberto (2003). *Bienes Publicos Regionales Gobernanza y Construcción de Capacidades*. Universidad de Buenos Aires.

Marin Quemada, JM y García Verdugo, J. (2003) *Bienes Públicos Globales, Política Económica y Globalización*. Edit. Ariel, España.

Ocampo (2003) *Vulnerabilidad Externa y política macroeconómica* CEPAL.

Sandler, T. (2006) *Regional Public Goods and Regional Organizations*. Review of International Organizations.

Sandler, T (1998) *Global and Regional Public Goods: a prognosis for collective action*. *Fiscal Studies* , vol 19, No. 3, pp 221-247.

Sandler, T. (2002). *Regional Public Goods: Demand and Institutions*, University of Souther California, USA, July

Stalgren, P (2000) *Regional Public goods and the future of international development co-operation: A review of the literature on regional public goods*” Ministry for foreign affairs, Stockholm, Swedem.
