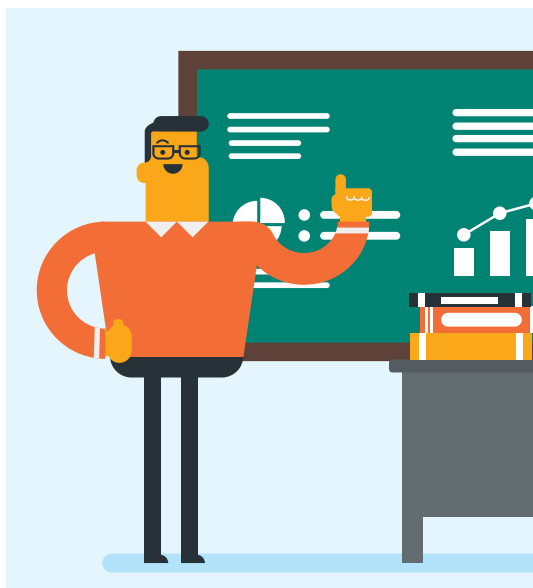


¿Qué son los bienes públicos mundiales?

Las instituciones a nivel mundial deben coordinar su trabajo para proteger los bienes que nos benefician a todos

Moya Chin



LA PANDEMIA DE COVID-19, las crisis de refugiados y el cambio climático: son problemas mundiales que revelaron la necesidad de contar con bienes públicos que también sean mundiales. ¿Qué son los bienes públicos? ¿Cómo pueden suministrarse a nivel mundial?

Los bienes públicos son los que están disponibles para todos (es decir, “no excluyentes”) y que pueden ser utilizados una y otra vez por cualquier persona sin que se reduzcan los beneficios que ofrecen a otros (“no rivales”). Los bienes públicos pueden tener alcance local, nacional o mundial. Los fuegos artificiales públicos son un bien público local: todas las personas que puedan verlos los disfrutan. La defensa nacional es un bien público nacional cuyos beneficios disfrutan los ciudadanos del Estado. Los *bienes públicos mundiales* son aquellos cuyos beneficios afectan a todos los ciudadanos del mundo. Abarcan muchos aspectos de nuestra vida: desde el medio ambiente, nuestra historia y cultura, y el avance tecnológico, hasta dispositivos cotidianos como el sistema métrico.

Nadie puede impedir que usemos el sistema métrico y, si alguien lo usa, su utilidad para otros no se reduce. El carácter de sus beneficios separa a los bienes públicos de los bienes privados que vemos en los comercios o los denominados “bienes club” a los que podemos acceder a cambio de una tarifa, pero eso también implica que no están disponibles en un comercio y que no es posible acceder a ellos mediante una tarifa. Crear bienes públicos

es mucho más difícil que ofrecer bienes privados, y ofrecer bienes públicos *mundiales* implica un desafío único.

¿Por qué es insuficiente la oferta de bienes públicos?

Básicamente, faltan incentivos. Para que una persona con fines de lucro ofrezca un bien público, el beneficio esperado para esa persona debe superar el costo. En el caso de los bienes públicos, en general ocurre lo contrario, por varios motivos:

- **No se puede cobrar a las personas por utilizarlos.** A causa del carácter de los bienes públicos, el proveedor no puede evitar que las personas usen los bienes. Una vez que se suministra un bien público, todas las personas pueden usarlo, hayan o no contribuido a su suministro. Esto se conoce como el “problema del polizón”.
- **En el caso de los bienes públicos, el beneficio que recibe cada persona es reducido.** Es lo que ocurre a menudo cuando el uso de un bien por parte de una persona afecta a otras. Estos “efectos indirectos” o “externalidades” pueden hacer que el beneficio que recibe cada persona sea demasiado pequeño (si los efectos indirectos son positivos) o demasiado grande (si son negativos). Es lo que ocurre, por ejemplo, con la *salud mundial*: si una persona opta por recibir una vacuna, protege su salud (un beneficio personal que podría ser pequeño si no se trata de una persona de riesgo) y previene que otras se enfermen (un efecto indirecto positivo grande).
- **En el caso de muchos bienes públicos, los beneficios se realizan muy a futuro, mientras que los costos se realizan en la actualidad.** Las personas tienden a sobrevalorar el presente respecto del futuro. Esta falta de perspectiva puede distorsionar los costos y los beneficios de bienes como la *educación* (el costo de las escuelas se paga hoy, y el beneficio se realiza cuando el estudiante se convierte en adulto) y el *entorno natural* (el costo de mitigar el cambio climático se paga ahora, y el beneficio corresponde principalmente a las generaciones futuras).

Por estas razones, cuando el suministro de bienes públicos queda en manos del sector privado, tiende a ser insuficiente.

A la fecha, la solución al problema de la oferta de bienes públicos es la coordinación, que garantiza que todos contribuyan al suministro de un bien público y que los costos y beneficios se ponderen sin

distorsiones. Las instituciones formales, particularmente los gobiernos, son las principales responsables de coordinar la oferta de bienes públicos locales y nacionales.

Los gobiernos con instituciones sólidas son los que tienen mejor rendimiento a la hora de ofrecer bienes públicos. Cuando se aplica regulación estatal y tributación, los gobiernos movilizan recursos para ofrecer bienes públicos y eliminar el problema del polizón. Un gobierno inclusivo valora el bienestar de todos sus ciudadanos: los que se encuentran fronteras adentro y los de todas las generaciones. Algunos gobiernos logran realizar plenamente los beneficios de los bienes públicos para la sociedad (la suma de los beneficios individuales y los efectos indirectos) y equilibrar las necesidades de los ciudadanos actuales y futuros.

¿Son diferentes los bienes públicos mundiales?

En teoría, los bienes públicos mundiales no difieren de los bienes públicos locales o nacionales. Estos se ciñen a dos principios: son no excluyentes y no rivales. Se caracterizan por tener problemas de polizones, efectos indirectos y horizontes de tiempo breves. ¿Por qué, entonces, se suministran más bienes públicos locales y nacionales que bienes públicos mundiales? ¿Por qué se destina más presupuesto a la defensa nacional que a la lucha contra el cambio climático mundial?

La incapacidad de los gobiernos de ofrecer bienes públicos en un nivel suficiente se amplifica en el caso de los bienes públicos mundiales. Las instituciones a nivel mundial —donde existen— a menudo no tienen autoridad jurídica para aplicar regulaciones y tributaciones, ni la capacidad institucional para coordinar las necesidades de varias generaciones de ciudadanos del mundo. También es mayor la dificultad en términos de coordinación. Las instituciones mundiales lidian con gobiernos nacionales, no con ciudadanos. Muchos gobiernos nacionales tienen dificultades para ofrecer bienes públicos incluso dentro de sus propios países.

La ratificación del Acuerdo de París fue tanto un triunfo como una muestra de las limitaciones de la coordinación internacional. Contemplando salvedades por las distintas necesidades y responsabilidades de los países, el acuerdo tiene en cuenta el bienestar de cada país. El compromiso de las economías desarrolladas de suministrar USD 100.000 millones en concepto de financiamiento climático por año permitió movilizar recursos para las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Sin embargo, el retiro por parte de Estados Unidos en 2020 y el suministro insuficiente de dicho financiamiento, que ya es crónico, resaltaron la capacidad reducida del acuerdo para hacer cumplir las contribuciones y eliminar el problema de los que se benefician sin aportar nada a cambio.



Nota: Los bienes enumerados son ejemplos. No se presenta una lista exhaustiva.

Oferta y demanda

No obstante, no es inevitable que el mundo siga fracasando a la hora de ofrecer bienes públicos mundiales. Muchas instituciones que ofrecen esos bienes actualmente no se crearon solas, sino en respuesta a una demanda. La educación pública en Estados Unidos surgió en respuesta a las demandas de los ciudadanos en un contexto de avance tecnológico. El FMI se creó después de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países reconocieron la necesidad de promover la estabilidad financiera mundial.

Existen razones para creer que la demanda de bienes públicos mundiales está creciendo. Ya sea por el comercio, los flujos de capital o la inmigración, el mundo está mucho más conectado que en 1945, cuando se crearon muchas organizaciones mundiales, como las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud. La importancia de los bienes públicos mundiales en nuestra vida diaria se torna más evidente con cada nueva crisis: el brote de COVID-19 aumentó la demanda de salud pública mundial, las crisis de refugiados aumentaron la demanda de paz mundial, el cambio climático aumentó la demanda para proteger el medio ambiente mundial. Estas crisis exigen un marco mundial que reconozca una obligación compartida, que defina claramente la responsabilidad de cada país y que haga cumplir los compromisos. Para promover la coordinación, las instituciones mundiales necesitan estructuras de gobierno integrales que garanticen que la toma de decisiones sea legítima y que represente a todos los ciudadanos actuales y futuros del mundo. Si se pueden aprovechar y movilizar el impulso que se está generando actualmente para crear este marco mundial, la oferta de bienes públicos mundiales podría hacerse realidad. **FD**

MOYA CHIN es Economista en el Instituto de Capacitación del FMI.