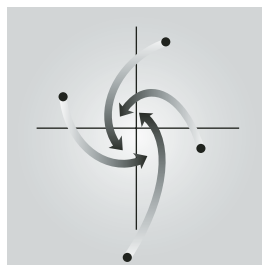


SINOPSIS

**LAS NUEVAS
FINANZAS
PÚBLICAS**



**RESPONDIENDO A LOS
DESAFÍOS MUNDIALES**

*EDITADO POR
INGE KAUL
Y
PEDRO CONCEIÇÃO*



Publicado para el
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Nueva York Oxford
Oxford University Press
2006

“Este libro marca un hito: provee el punto de partida para un campo que seguirá siendo cultivado por muchos años”.

Extracto del Prólogo de *Las Nuevas Finanzas Públicas*

JOSEPH E. STIGLITZ

Premio Nóbel de Economía (2001), Columbia University

“Es una colección audaz y punzante de documentos sobre los desafíos más profundos que enfrentan las finanzas públicas modernas: cómo construir mejores asociaciones entre los actores gubernamentales y del sector privado y cómo fortalecer la cooperación entre las naciones en la consecución de objetivos comunes”.

TREVOR A. MANUEL

MP; Ministro de Finanzas, República de Sudáfrica

“*Las Nuevas Finanzas Públicas* muestran cómo podemos dotar a la gente y a los países de herramientas para el futuro: para forjar una nueva economía mundial que brinde mayor prosperidad y justicia para las naciones, tanto internamente como externamente. *Las Nuevas Finanzas Públicas* es un material de lectura importante para los actuales encargados de formular políticas públicas”.

RT HON GORDON BROWN

MP; Ministro de Hacienda, Reino Unido

“A medida que la economía mundial amplía su alcance, los principios e instrumentos de las finanzas públicas se ven enfrentados a nuevos problemas y tareas. Este libro ofrece una mirada imaginativa y pragmática tanto a los problemas como a las políticas públicas e instrumentos que se necesitan para resolverlos. Imposible perderselo”.

RICHARD A. MUSGRAVE

Harvard University

“*Las Nuevas Finanzas Públicas* es una verdadera revelación. Imprescindible para todo aquél interesado en los acontecimientos internacionales en el ámbito de la economía, el derecho, el comercio y las relaciones intergubernamentales”.

SJJBREN CNOSSEN

University of Maastricht

“Los problemas que enfrentan las autoridades públicas en un mundo globalizado exigen cooperación internacional. Pero el diseño de políticas públicas eficientes también requiere reconsiderar las tareas que incumben a los sectores público y privado, sobre todo cuando se trata de crear incentivos para que los actores privados propicien objetivos sociales. *Las Nuevas Finanzas Públicas* es una excelente referencia para quienes buscan una visión integral de las ideas actuales en torno a este tema”.

AGNAR SANDMO

Norwegian School of Economics and Business Administration

“Este libro muestra hábilmente como el campo de las finanzas públicas está respondiendo a los desafíos que plantea la creciente integración mundial”.

HANS-WERNER SINN
Ifo Institute for Economic Research

“Este libro presenta una opción fascinante al lector, pues demuestra que a través del desarrollo de mercados financieros y la innovación en productos financieros se pueden lograr objetivos mundiales en materia social, tanto a nivel nacional como internacional”.

FRANK J. FABOZZI
Yale School of Management

“Este libro es un aporte bienvenido e importante a nuestro conocimiento sobre las finanzas públicas en esta nueva era de globalización. En mi calidad de ex ministro de hacienda, lo considero una lectura obligada tanto para académicos como para funcionarios públicos”.

EDUARDO ANINAT
Embajador de Chile en México; ex Ministro de Hacienda de Chile
(1994–99)

“Un aporte fundamental para crear asociaciones público-privadas y el tipo de cooperación internacional requeridos para lograr un desarrollo verdaderamente próspero, equitativo y sustentable. No cabe duda que este libro influirá fuertemente en la forma en que construimos nuestro futuro”.

MAURICIO ESCANERO
Facilitador de la Conferencia Internacional de la ONU sobre Financiación para el Desarrollo (1999–2002); Cónsul General de México en Shanghai

“Los desafíos y oportunidades de la globalización exigen enfoques nuevos y creativos, además de nuevos modelos de financiación que los sustenten. Sin bien aún no existe un libro que indique cómo hacerlo, *Las Nuevas Finanzas Públicas* reúne a algunos de los pensadores actuales más perspicaces que desarrollan el tema y profundizan nuestra propia comprensión”.

TIMOTHY E. WIRTH
Presidente, Fundación de las Naciones Unidas

“Este libro presenta las ideas más recientes sobre políticas públicas, instrumentos y tecnologías de financiación que están surgiendo en respuesta a los desafíos planteados por la apertura deliberada y no deliberada de las fronteras. Se trata de un libro oportuno, bien concebido y muy necesario”.

RAJENDRA K. PACHAURI
Director General, The Energy and Resources Institute (TERI)

“En un mundo de creciente globalización, la creación, el financiamiento y la provisión de bienes públicos globales constituyen prioridades fundamentales. Los mecanismos disponibles orientados a las naciones y a las empresas no han sido suficientes; hoy se requieren modelos de asociaciones público-privadas que sean innovadores. Los líderes mundiales deberían examinar el análisis e información contenidos en *Las Nuevas Finanzas Públicas* y reflexionar como poner dichos contenidos en práctica”.

SETH F. BERKLEY

Presidente y Gerente General, Iniciativa Internacional por una Vacuna contra el SIDA (IAVI)

“Este libro contiene sugerencias prácticas y altamente pertinentes para adaptar las finanzas públicas a las condiciones imperantes de la globalización. De sus análisis, los funcionarios públicos, investigadores y empresarios pueden adquirir una percepción extraordinariamente profunda del tema”.

MICHAEL J. INACKER

Vicepresidente, Asuntos Externos y Políticas Públicas, DaimlerChrysler AG

CONTENIDO

CONTENIDO DEL LIBRO	viii
PREFACIO	xi
<i>Mark Malloch Brown</i>	
PRÓLOGO	xiii
<i>Joseph E. Stiglitz</i>	
¿POR QUÉ REVISAR AHORA EL CONCEPTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS?	1
<i>EL OBJETIVO DEL PRESENTE LIBRO</i>	
<i>Inge Kaul y Pedro Conceição</i>	
LOS CAMBIOS EN CURSO	27
<i>FINANCIAMIENTO DE LOS DESAFÍOS MUNDIALES A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DENTRO Y FUERA DE LAS FRONTERAS</i>	
<i>Inge Kaul y Pedro Conceição</i>	
GLOSARIO	73
LISTA DE COAUTORES	79

CONTENIDO DEL LIBRO

LAS NUEVAS FINANZAS PÚBLICAS: RESPONDIENDO A LOS DESAFÍOS MUNDIALES

Prefacio

Mark Malloch Brown

Prólogo

Joseph E. Stiglitz

Agradecimientos

Coautores

SINOPSIS

¿POR QUÉ REVISAR AHORA EL CONCEPTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS?

EL OBJETIVO DEL PRESENTE LIBRO

Inge Kaul y Pedro Conceição

LOS CAMBIOS EN CURSO

FINANCIAMIENTO DE LOS DESAFÍOS MUNDIALES A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DENTRO Y FUERA DE LAS FRONTERAS

Inge Kaul y Pedro Conceição

1. LAS NUEVAS FINANZAS PÚBLICAS NACIONALES

TOMANDO EN CUENTA LO EXTERNO

CONCILIAR LAS EXIGENCIAS INTERNAS Y EXTERNAS EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

EL SURGIMIENTO DEL ESTADO INTERMEDIARIO

Inge Kaul

FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS BAJO PRESIONES DE EFICIENCIA

GLOBALIZACIÓN, GASTO PÚBLICO Y BIENESTAR SOCIAL

Vito Tanzi

INTERNALIZAR LAS EXTERNALIDADES TRANFRONTERIZAS
OPCIONES PARA ABORDAR LOS DESAFÍOS FISCALES DE LARGO PLAZO
Peter S. Heller

ADMINISTRAR LOS RIESGOS QUE SURGEN PARA LAS ECONOMÍAS NACIONALES
LA FUNCIÓN DE LOS MACRO MERCADOS
Robert J. Shiller

COMBINAR SOBERANÍA Y COORDINACIÓN FISCAL
TRIBUTACIÓN NACIONAL EN UN MUNDO GLOBALIZADO
Peggy B. Musgrave

RECONOCER LOS LÍMITES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DENTRO DE LAS
FRONTERAS NACIONALES
EL FINANCIAMIENTO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO TRANSNACIONAL
Todd Sandler

2. LAS NUEVAS FINANZAS PÚBLICAS INTERNACIONALES COOPERACIÓN Y COMPETENCIA ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

EXPLORAR EL ESPACIO ENTRE MERCADOS Y ESTADOS PARA LA FORMULACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS GLOBALES
Inge Kaul

ACOMODAR A LOS NUEVOS ACTORES Y NUEVOS OBJETIVOS EN LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL
LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN
Pedro Conceição

HACER QUE EL DINERO NECESARIO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESTÉ
DISPONIBLE EN EL MOMENTO OPORTUNO
NUEVAS TECNOLOGÍAS DE FINANCIACIÓN
Pedro Conceição, Hari Rajan y Rajiv Shah

TOMAR EN CUENTA EL INTERÉS PERSONAL
ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL BAJO LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA DE
LA ELECCIÓN PÚBLICA (“PUBLIC CHOICE”)
Philip Jones

3. LAS NUEVAS FINANZAS PÚBLICAS INTERNACIONALES
INVERTIR EN BIENES PÚBLICOS GLOBALES EN EL EXTERIOR

IDENTIFICAR INVERSIONES ALTAMENTE RENTABLES
*METODOLOGÍA PARA EVALUAR CUÁNDO RINDE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL—Y
PARA QUIÉN*
Pedro Conceição y Ronald U. Mendoza

HACER QUE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL RINDA FRUTOS
EL FINANCIAMIENTO COMO INCENTIVO ESTRATÉGICO
Scott Barrett

COMPENSAR A LOS PAÍSES POR LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS GLOBALES
LA HERRAMIENTA DE LOS COSTOS INCREMENTALES
Kenneth King

CREAR NUEVOS MERCADOS
LA BOLSA DEL CLIMA DE CHICAGO (“CHICAGO CLIMATE EXCHANGE”)
Richard L. Sandor

UTILIZAR A LOS MERCADOS DE MANERA MÁS EFICIENTE
EL ACCESO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO A LOS MERCADOS DE FUTUROS
C. Wyn Morgan

EVALUAR LOS ENFOQUES CONTRACTUALES Y LEGALES
PROPUESTAS PARA REESTRUCTURAR DEUDA SOBERANA INSOSTENIBLE
Barry Eichengreen

PONER EL ÉNFASIS EN LA REGULACIÓN
LECCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE FINANZAS PÚBLICAS
Brigid Laffan

4. LAS NUEVAS FINANZAS PÚBLICAS INTERNACIONALES
MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA AYUDA EXTERNA

UTILIZAR LOS INSTRUMENTOS DE AYUDA EXTERNA DE MANERA MÁS COHERENTE
SUBVENCIONES Y PRÉSTAMOS
Paul Collier

CORREGIR LAS IMPERFECCIONES DE LOS MERCADOS DE CAPITALES
LOS FUNDAMENTOS DEL PRÉSTAMO MULTILATERAL
Yilmaz Akyüz

IMPULSAR REFORMAS SIN PRESIÓN

AYUDA EXTERNA BAJO LA FORMA DE SUBVENCIONES DESAFÍO (“CHALLENGE GRANTS”)

Steve Radelet

SUPERAR PROBLEMAS DE COORDINACIÓN Y ATRIBUCIÓN

RESPONDER AL DESAFÍO DEL REGIONALISMO SUBFINANCIADO

Nancy Birdsall

REDUCIR LOS COSTOS DEL MANTENIMIENTO DE RESERVAS

LA NUEVA PERSPECTIVA SOBRE LOS DERECHOS ESPECIALES DE GIRO

Jacques J. Polak y Peter B. Clark

INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA LUCHA CONTRA LA
POBREZA

LOS COMPROMISOS DE COMPRA PARA INNOVACIÓN AGRÍCOLA

Michael Kremer y Alix Peterson Zwane

MITIGAR LOS RIESGOS DE INVERTIR EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

DISTINTAS CLASES DE GARANTÍAS PARA RIESGOS DE DIVISA EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Stephany Griffith-Jones y Ana Teresa Fuzzo de Lima

ANEXOS

LECTURAS RECOMENDADAS

GLOSARIO

ACERCA DE LOS COAUTORES

ÍNDICE

PREFACIO

Las finanzas públicas se encuentran en una etapa de transición. En la mayoría de los casos, el mundo sigue practicando lo que podría denominarse finanzas públicas tradicionales, donde las medidas para lograr objetivos en materia de políticas públicas se pagan en el momento y por completo, utilizando los recursos fiscales existentes. Pero esta forma tradicional de finanzas públicas deja a muchos de los objetivos públicos sin financiación, situación que hoy queda una vez más al descubierto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pese al reciente aumento en los compromisos de asistencia externa, tanto los aportes de la ayuda internacional como aquellos provenientes de las arcas públicas nacionales aún están muy por debajo de lo necesario para cumplir los Objetivos en 2015.

Sin embargo, tal como lo demuestra este libro, las finanzas públicas—ámbito que a menudo se percibe como sujeto a demasiadas reglas y estancado—están viviendo un proceso de innovación muy dinámico. Surgen nuevos enfoques y tecnologías para la financiación que podrían permitirnos ir en pos de objetivos de políticas públicas en forma más eficiente, con menores costos y mayores beneficios en materia de bienestar. Estos nuevos enfoques y herramientas, que suelen involucrar asociaciones público-privadas fundadas en las fortalezas comparativas de todos sus socios, permiten gestionar mejor los riesgos (lo cual evita crisis onerosas), manejar los recursos de manera más sustentable (de modo de impedir la pérdida adicional de recursos), mejorar la comprensión de los incentivos (lo cual motiva a los actores a acatar acuerdos y seguir reglas) y aprovechar mejor el financiamiento y la iniciativa privada (situación que permite abordar desafíos que, de lo contrario, no podrían enfrentarse o financiarse).

En el ámbito nacional, ya se han concretado muchos de estos nuevos tipos de asociaciones público-privadas y este tipo de asociaciones ya nos resultan familiares. Sin embargo y tal como lo demuestra el libro, mucho menos común es la cooperación internacional dentro de las fronteras nacionales y la consideración del mundo exterior (tanto en materia de riesgos como de oportunidades) cuando se formulan políticas nacionales. Las políticas públicas de los países aún tienen mucho camino por recorrer en cuanto a adaptarse a la creciente apertura de las fronteras nacionales y a la interdependencia de los países que acompaña esta apertura. Además, la cooperación internacional aún tiene un largo camino por recorrer para responder a la creciente capacidad de los mercados de ayudar a satisfacer muchos objetivos importantes de política pública.

Lo que sostiene el libro respecto a las actuales tendencias y las futuras posibilidades en la práctica de las finanzas públicas merece atención especial por parte de todos los actores, tanto públicos como privados, nacionales como internacionales.

Muchas de las ideas que se presentan tienen enorme potencial, especialmente en esta época de grandes y crecientes necesidades en las finanzas públicas de todo el mundo. Dichas ideas merecen ser consideradas con seriedad tanto por las autoridades responsables como por los profesionales del tema.

Mark Malloch Brown
Administrador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Nueva York, 1 de agosto de 2005

PRÓLOGO

JOSEPH E. STIGLITZ

La globalización ha significado una mayor integración de los países, lo cual a su vez se ha traducido en una mayor necesidad de acción colectiva. El libro *Las Nuevas Finanzas Públicas*, título totalmente acertado, entrega uno de los primeros tratamientos sistemáticos de las finanzas públicas en la nueva era de la globalización.

Con el transcurso de los años, el centro de atención de las finanzas públicas se ha desplazado drásticamente. En algún momento, se trataba rigurosamente de lo que declaraba el término: las formas a través de las cuales los gobiernos debían generar dinero para financiar las actividades públicas.¹ Para cuando yo comencé a enseñar la materia, en el decenio de los setenta, había sido redefinido como *La Economía del Sector Público* (título del libro que publiqué por primera vez a principios de los años ochenta; Stiglitz 1986) y le otorgaba igual peso al gasto que a la tributación. Esta definición dejaba fuera la macroeconomía, no porque careciera de importancia (y textos anteriores de Richard y Peggy Musgrave sí la habían incluido), sino porque había que circunscribir el tema de alguna manera.

Medio siglo atrás, Tiebout (1956) inició el estudio formal de la competencia entre las comunidades, tema que amplí en un estudio publicado en 1974 para abarcar la teoría general de los bienes públicos locales (Stiglitz 1977), bienes que resultan útiles sólo para quienes viven en una comunidad específica. Las finanzas públicas diferían fundamentalmente cuando los factores (trabajo y capital) podían escoger donde residir que cuando tales factores no eran móviles. En el caso extremo, no había cabida para la redistribución (Stiglitz 1986a,b), tema en que se centró el discurso sobre las finanzas públicas tradicionales.

Las nuevas finanzas públicas de ese momento debían lidiar con la interacción entre finanzas públicas nacionales y locales y debían definir que actividades deberían realizarse a nivel nacional y cuáles a nivel local. Era evidente, por ejemplo, que los bienes públicos nacionales debían proveerse en el ámbito nacional y que la responsabilidad por la tributación redistributiva también debía radicar en ese nivel.

A medida que avanzamos hacia un mundo globalizado, nuevamente surgen temas análogos. Sin embargo, debido a la creciente movilidad de los factores, la redistribución puede complicarse. Después de haber formalizado el concepto de bienes públicos locales, era natural extender el proceso a los *bienes públicos globales*, es decir, bienes cuyos beneficios devengan en favor de cualquiera que viva en alguna parte del mundo.² Tendría sentido que la responsabilidad por la prestación de tales bienes radicara en una autoridad mundial. No obstante, no existe una entidad mundial capaz de satisfacer las demandas por una acción colectiva mundial y de organizar la producción de bienes públicos globales.

Dado lo anterior, el desafío que enfrentan las nuevas finanzas públicas es enorme. No existe una teoría perfecta ni un conjunto de instituciones de buen funcionamiento que reflejen una interpretación común de la función que debe cumplir la acción colectiva. Por el contrario, hay un sinnúmero de desafíos y las autoridades nacionales ahora deben tomar en cuenta el mundo exterior cada vez que formulan sus políticas tributarias y relativas al gasto. Con empresas móviles, deben preocuparse de la forma en que tales políticas afectan la competitividad de las inversiones en su país.

Financiar la acción colectiva global es un asunto particularmente problemático. Por ejemplo, en el pasado las Naciones Unidas eran financiadas principalmente mediante “cuotas” y el único mecanismo disponible para hacer respetar el acuerdo era la expulsión del “club”. Sin embargo, hace poco varios gobiernos plantearon un conjunto de propuestas innovadoras, desde la aplicación de impuestos a ciertas transacciones transfronterizas hasta la recaudación de tributos por el manejo de recursos públicos mundiales y los ingresos derivados de la creación de una nueva divisa mundial en reemplazo del actual sistema de reservas.

Ciertamente, el libro no trata sólo de finanzas públicas en su acepción más restrictiva, sino de las múltiples inquietudes que requieren acciones colectivas mundiales. En respuesta a la necesidad de disponer de esta acción colectiva, hemos creado un sistema de gestión pública mundial sin un gobierno mundial, una especie de mosaico de instituciones y acuerdos con diferentes niveles de eficacia y eficiencia a la hora de hacerse cargo de la necesidad de acción colectiva en sus propios ámbitos. Comprender estas fallas *públicas* es tan importante como comprender las fallas de mercado. Así como la economía política se ha transformado en una parte importante de las finanzas públicas estándares a nivel nacional, también debería serlo para el ámbito internacional. Lamentablemente, sigue siendo un área de investigación muy poco desarrollada.

En consecuencia, las organizaciones internacionales suelen no corregir fallas de mercado graves y a veces incluso las empeoran con sus medidas. Por ejemplo, se ha promovido con insistencia la liberalización de los mercados de capitales, a pesar de que se sostiene que ésta expone a los países en desarrollo a mayores riesgos. Cabe presumir que los mercados financieros bien desarrollados desplazarían el peso de tal riesgo desde aquellos menos preparados para soportarlo (los pobres) a quienes están en mejor pie para hacerlo. Pero existen fallas de mercado masivas con consecuencias enormes, las cuales tanto el Fondo Monetario Internacional como las demás organizaciones internacionales deberían haber abordado hace mucho tiempo, pero que, tal como lo demuestra este libro, recién ahora están comenzando a recibir cierta atención en los análisis.

Otro problema más que debería haberse abordado, pero que se ha dejado de lado, es el sistema de reserva mundial, el cual impone costos enormes a los países en desarrollo, genera un sesgo deflacionario en la economía mundial y contribuye a la inestabilidad generalizada. El sistema de reservas en dólares no sólo no ha funcionado, sino que se está desgastando rápidamente a medida que cada vez más bancos centrales del mundo dejan atrás el dólar. Sin embargo, el sistema de reserva en múltiples divisas que está surgiendo no promete mayor estabilidad (ni equidad) que el sistema actual. Existen alternativas que merecen ser consideradas, entre ellas las emisiones regulares de derechos especiales de giro.

Una de las áreas más importantes en las cual se evidencian fallas de mercado es el medio ambiente. Sin intervención gubernamental, las empresas y los hogares carecen de incentivos para frenar sus niveles de contaminación. Las nuevas finanzas públicas están preocupadas por las externalidades *globales*, en este caso los problemas globales del medio ambiente, siendo el cambio climático el más importante. De manera que aquí también cabe evaluar alternativas para “corregir” estas fallas de mercado, un tema usual en las finanzas públicas tradicionales. En este sentido, la comunidad internacional, a través del Protocolo de Kyoto, ha acordado un recurso específico, los permisos de contaminación negociables, sistema que sin embargo entraña problemas complejos relacionados con la asignación de los derechos de contaminación. Pese a la notable cantidad de países que han firmado el Protocolo, la falta de compromiso de los países en desarrollo (que pesan cada vez más en la emisión de gases de efecto invernadero) y la negativa de Estados Unidos (el principal contaminador) a firmar, hacen surgir dudas acerca de la eficacia de dichos permisos. En consecuencia, es necesario explorar otras alternativas, entre ellas medidas comunes (por ejemplo, un acuerdo sobre niveles parejos de tributación) que conlleven menos problemas redistributivos.

Existen algunas áreas donde sin duda se necesitan nuevas disposiciones institucionales. Una de ellas, que se aborda en el libro, es la reestructuración de la deuda soberana, un tema (la quiebra) que en el ámbito nacional suele encasillarse en el rubro de organización y política industrial. Sin embargo, son temas cruciales para las finanzas públicas mundiales y pertenecen justamente al ámbito de éstas.

Uno de los temas más importantes tanto en la antigua como en las nuevas finanzas públicas radica en cómo brindar asistencia externa. El antiguo sistema se debatía en torno a la ayuda con o sin condicionalidad. Las nuevas finanzas públicas discuten temas como la ayuda para el desarrollo, los préstamos o subvenciones para los países en desarrollo, cómo potenciar la participación del sector privado y la función de la condicionalidad, entre otros.

Se trata de un terreno donde abundan los retos: redefinir el vasto tema de las finanzas públicas de manera tal de responder a los desafíos mundiales. Lo anterior implica volver a analizar casi todos los temas que ya se habían discutido en el marco del sistema tradicional, además de otros que no han sido abordados. Este libro marca un hito: provee el punto de partida para un campo que seguirá siendo cultivado por muchos años.

NOTAS

1. Si bien se trata del texto clásico de mediados del siglo XX, Musgrave y Musgrave (1989) sí dedicaron cierta atención a los bienes públicos.

2. La bibliografía ha aumentado considerablemente desde que formulé el concepto por primera vez en 1995. Ver, por ejemplo, Kaul, Grunberg y Stern (1999) y Kaul y otros (2003). Ver también Stiglitz (1998).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, editores. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza, editores. 2003. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Musgrave, Richard A., y Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. 5ª edición. Nueva York: McGraw-Hill.
- Stiglitz, Joseph E. 1977. "Theory of Local Public Goods". En Martin S. Feldstein y Robert P. Inman, editores, *The Economics of Public Services*. Nueva York: MacMillan Publishing Company. (Ponencia presentada ante la Conferencia de la Asociación Internacional de Economía, Turín, 1974).
- Stiglitz, Joseph E. 1983a. "Public Goods in Open Economies with Heterogeneous Individuals". En Jacques-François Thisse y Henry G. Zoller, editores, *Locational Analysis of Public Facilities*. Amsterdam: Holanda Septentrional.
- Stiglitz, Joseph E. 1983b. "The Theory of Local Public Goods Twenty-Five Years after Tiebout: A Perspective". En George R. Zodrow, editor, *Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty-Five Years*. Nueva York: Academic Press.
- Stiglitz, Joseph E. 1986. *The Economics of the Public Sector*. 3ª edición. Nueva York: W.W. Norton.
- Stiglitz, Joseph E. 1995. "The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations". Documento de antecedentes 7. Tercera reunión, Grupo de alto nivel sobre estrategias de desarrollo y gestión de la economía de mercado, Universidad de las Naciones Unidas, World Institute for Development Economics Research, 8-10 de julio, Helsinki.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "IFIs and the Provision of International Public Goods". *Cahiers Papers* 3 (2): 116-34.
- Tiebout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Public Expenditures". *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-24.

¿POR QUÉ REVISAR AHORA EL CONCEPTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS?

EL OBJETIVO DEL PRESENTE LIBRO

INGE KAUL Y PEDRO CONCEIÇÃO

El rediseño de las finanzas públicas en respuesta al nuevo equilibrio entre los mercados y los estados es un proceso bastante consolidado en todo el mundo y ha sido profusamente investigado y documentado (ver, por ejemplo, Salamon 2002b). Aspectos como la subcontratación, la adopción de soluciones privadas para las externalidades y el financiamiento privado de proyectos del sector público, entre otros, están comenzando a aparecer en los libros de texto sobre finanzas públicas (ver, por ejemplo, Bailey [1995] 2002, 2004; Hillman 2003; y Rosen 2005).

Las reacciones de las finanzas públicas a la apertura de las fronteras nacionales no han sido tan decididas, pero existen. Las políticas nacionales en torno a los subsidios son objeto de acalorados debates internacionales y de intensas gestiones diplomáticas. A su vez, se insta a las naciones a apoyarse mutuamente en el ajuste de sus políticas fiscales y monetarias para evitar desequilibrios macroeconómicos que podrían traducirse en problemas para la economía mundial. La atención de la comunidad internacional también se concentra en las prioridades del gasto nacional: cuánto destinan los países en desarrollo a la lucha contra la pobreza o los países industriales a la ayuda externa y qué tan bien acatan todas las naciones las normas de disciplina fiscal y sustentabilidad de la deuda.

Las modalidades que adoptan las finanzas públicas también están siendo sometidas a análisis externos y son materia de debates internacionales. El desempeño de los gobiernos se mide según su apertura a la competencia del mercado o por la credibilidad de los compromisos asumidos en materia de políticas públicas. Otro aspecto que se discute es cuándo las acciones públicas deben mantenerse en el ámbito nacional y cuándo debe abrirse más al plano internacional. A su vez, se discute si generar o no más fondos internacionales para apoyar las medidas intergubernamentales en el exterior. Otro interrogante es si algunas de las funciones tradicionales de las organizaciones intergubernamentales pueden ser asumidas en forma más eficiente por actores del mercado mundial o por asociaciones público-privadas.

El libro hace un balance de las diferentes maneras en que las finanzas públicas han respondido a los desafíos que plantea la mayor apertura. La atención se centra en cómo las finanzas públicas han reaccionado a la interacción entre el ámbito de las

políticas públicas y la consiguiente globalización de sus principales objetivos: bienes públicos y desarrollo con equidad u oportunidades de vida justas para todos, lo que incluye la lucha contra la pobreza.

Las conclusiones corroboran la aseveración de que las finanzas públicas han estado en proceso de permanente transformación (Musgrave y Musgrave 1989). A medida que la realidad cambia, las finanzas públicas han evolucionado y han ajustado sus políticas públicas y herramientas a las nuevas circunstancias, proceso que hoy se da en respuesta a la globalización.

Contrariamente a lo que todavía puede ser una opinión generalizada, los gobiernos ya no se desempeñan como meros agregadores de preferencias nacionales y la política pública nacional hoy se enmarca en estructuras de política mundial. Y en oposición a otra opinión que también puede ser generalizada, las expectativas en materia de política externa van mucho más allá de simplemente propiciar la apertura económica e incluyen promover la competitividad, reducir los efectos negativos de las externalidades transfronterizas, mejorar la gestión del riesgo y compartir las oportunidades y los beneficios económicos de manera más amplia. La apertura buscada consiste en avanzar, mientras que la apertura no buscada (indeseada) debe ser restringida.

Las herramientas y enfoques en materia de políticas públicas analizadas en la Parte 1 del libro vienen a respaldar esta nueva función de las políticas públicas: la fusión de demandas internas y externas, o en otras palabras, la cooperación internacional *dentro* de las fronteras nacionales. Hoy, es posible que este tipo de cooperación sea la forma preferida de abordar los desafíos mundiales. Pero no puede generar el resultado deseado en materia de políticas públicas, como, por ejemplo, la interoperabilidad de los sistemas de transporte nacional. Enfrentar los desafíos mundiales a menudo exige una “sumatoria” de reformas a las políticas públicas en todos los países o por lo menos en muchos de ellos. Sin embargo, para asegurar que las reformas a nivel nacional sean coherentes y que todos los actores hagan su debido aporte (o para concretar las economías de escala o de alcance), suele ser conveniente que la cooperación internacional dentro de las fronteras nacionales sea complementada por la cooperación internacional *fuera* de las fronteras nacionales.

Las Partes 2 a la 4 del libro (que analizan la cooperación internacional fuera de las fronteras nacionales) revelan que si bien los desafíos mundiales han agregado una nueva función a la lista de tareas de las finanzas públicas nacionales—a saber, combinar las demandas internas con las externas—, ha cambiado la razón fundamental de la cooperación internacional. En la actualidad las inquietudes en torno a la eficiencia, a menudo ignoradas, están ocupando su lugar a la par de preocupaciones más convencionales de política exterior, geopolíticas y de estrategia militar así como las cuestiones morales y éticas de la ayuda externa. Las ideas en torno a las finanzas públicas están incursionando en el ámbito de la política exterior.

Tal como sucede en la política pública nacional, la cooperación internacional en el exterior depende cada vez más de la cooperación—y la competencia—público-privada. Un reciente fenómeno mundial es el nuevo equilibrio entre el mercado y el Estado, que ha cambiado las prácticas de las finanzas públicas a nivel nacional. Este nuevo equilibrio “estado-mercado” está llegando a las costas de las organizaciones intergubernamentales y está transformando la cooperación internacional: de un pro-

ceso esencialmente intergubernamental a un proceso en el cual intervienen múltiples actores. En la actualidad, la prestación de bienes públicos globales en el exterior está siendo sometida a una perspectiva de inversión (tal como suele hacerlo a nivel nacional). A su vez, el proceso de ayuda externa está siendo reformulado hacia un enfoque de eficiencia (en vez de considerarlo un derecho adquirido), tal como sucedió en el caso de los programas nacionales de seguro social y bienestar.

Pero, ¿Por qué ahora? Porque la globalización trajo consigo una mayor conciencia de las oportunidades y riesgos que dicho proceso implica. En este sentido, el análisis del libro sostiene que la globalización está entrando en una nueva fase. Los actores privados y públicos demandan un proceso mejor manejado, menos volátil y menos sujeto a crisis. Una posible explicación para este fenómeno es que los costos de no abordar algunos de los problemas actuales aumentan rápidamente, mientras que los costos de tomar acciones correctivas están disminuyendo a medida que se dispone de nuevas tecnologías de financiación. Todavía más difícil de ignorar es el hecho de que la apertura implica interdependencia, fenómeno que es más fácil de enfrentar a través de la cooperación.

Una vez que los estados toman el camino de la apertura económica, descubren que un paso lleva al siguiente. Entre otras cosas, los estados deben asegurar que su jurisdicción sea competitiva en un ambiente de mercados más integrados y eficientes. Y en esas condiciones, alinear las políticas nacionales ya no es exclusivamente un asunto de poder, sino que se convierte en una tendencia que se auto-potencia.

Muchos de los nuevos mecanismos y herramientas de financiación analizados en el libro son innovaciones recientes. Sin embargo, la mayoría ha sido sometida a pruebas y está lista para ser integrada a la corriente principal de las políticas públicas. Si su adopción fuese más generalizada, se podrían generar importantes ahorros y ganancias en términos de bienestar.

LAS NUEVAS FINANZAS PÚBLICAS-UNA NUEVA FORMA

Muchos de los temas planteados en el libro requieren mayor debate, investigación y pruebas. Sin embargo, un aspecto parece estar claro: los enfoques y las herramientas para las finanzas públicas suelen concentrarse cerca de las intersecciones entre los ejes público-privado y de política nacional-política exterior y forman un conglomerado bastante definido: las nuevas finanzas públicas 2. ¿Por qué el “2”?

Las respuestas de las finanzas públicas a la permeabilidad de las fronteras entre los sectores privados y público sólo recién están siendo incorporadas a la teoría de finanzas públicas. Estas respuestas se denominan en el libro “las nuevas finanzas públicas 1”, porque rompen con el molde estatista de la teoría y la práctica convencional de las finanzas públicas (figura 1). En este sentido, las nuevas finanzas públicas 1 aceptan la interacción entre mercados y estados, así como la cooperación y la competencia entre actores públicos y privados.

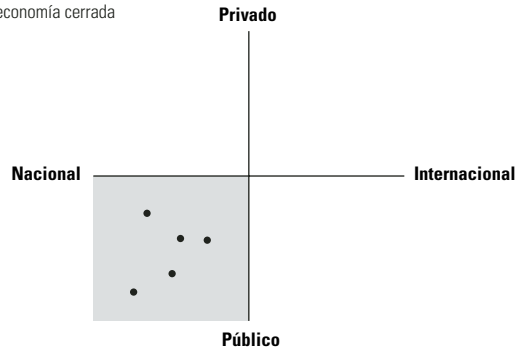
Las nuevas finanzas públicas 2, que incorporan los modos de las nuevas finanzas públicas 1, son un subcampo emergente de las finanzas públicas y se refieren al financiamiento de los desafíos mundiales o las finanzas públicas globales. Estas nuevas

FIGURA 1

La evolución de las finanzas públicas • Enfoques y herramientas de políticas públicas
 ↑ Origen y alcance de la formación de asociaciones

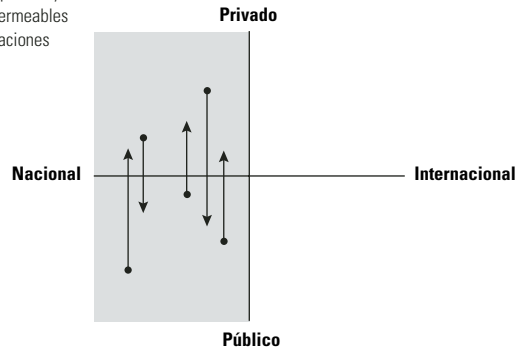
a. Finanzas públicas "tradicionales"

La etapa estatista de economía cerrada



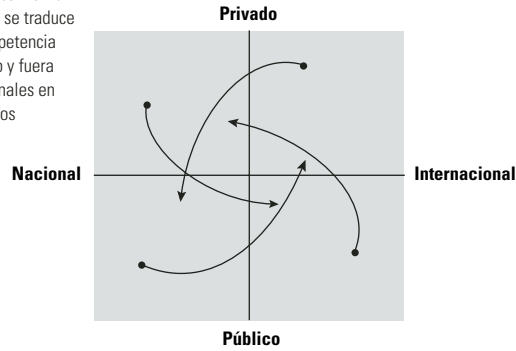
b. Nuevas finanzas públicas 1

Las fronteras entre lo público y lo privado se tornan permeables y comienzan las asociaciones público-privadas



c. Nuevas finanzas públicas 2

Las fronteras entre lo nacional y lo extranjero también comienzan a desdibujarse, lo que se traduce en cooperación y competencia público-privada dentro y fuera de las fronteras nacionales en respuesta a los desafíos mundiales



finanzas públicas 2 amplían el enfoque de la teoría de finanzas públicas convencional (que considera a la economía solamente en su plano nacional y como entidad única) con el fin de abarcar los aspectos internacionales y nacionales de los desafíos mundiales (ver la figura 1). Las nuevas finanzas públicas 2 trata cómo los gobiernos, tanto por su cuenta como en forma colectiva, canalizan la financiación pública y privada hacia los desafíos en materia de políticas públicas mundiales.¹

Comprender la forma en que opera esta canalización de recursos y cómo perfeccionarla es importante para propiciar una globalización que cumpla la promesa de mejorar la eficiencia y la vida de todos. Pero nuestro objetivo no es recomendar algún tipo de enfoque o herramienta de financiación en particular. Son las autoridades a cargo de tomar decisiones las que deberán escoger los mejores métodos para afrontar cada desafío en particular. El objetivo del libro se limita a analizar los cambios y las innovaciones que han transcurrido en la práctica de las finanzas públicas.

LA RESPUESTA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS AL NUEVO EQUILIBRIO ENTRE LOS MERCADOS Y ESTADOS: ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

Algunos resultados de las políticas públicas, como la ley y el orden, la paz y la seguridad, la salud pública y la reducción de la pobreza, aún se consideran como “provistos por el Estado”. Pero hay pocos bienes o servicios que sean brindados—producidos y financiados—exclusivamente por el Estado. Hoy, muchos resultados de las políticas públicas son el resultado de asociaciones entre el sector público y el privado, donde la participación del Estado puede ser directa o indirecta. Existen casos de bienes y servicios públicos, incluido programas de bienestar, que incluso pueden ser emprendidos en forma voluntaria y ser financiados por privados.

Referirse a los bienes y servicios públicos como provistos por el Estado refleja una práctica vigente hasta más o menos 1980, cuando se comenzó a dar un giro hacia las asociaciones público-privadas. Entre 1945 y fines del decenio de 1970, el Estado ocupaba un lugar importante en la realidad económica de la mayoría de los países, lo cual se reflejaba en el aumento del gasto público (tal como lo documenta Tanzi en el libro). Este fenómeno reflejaba la confianza que existía en la capacidad y el deseo del Estado de corregir las fallas de mercado.²

Sin embargo, cuando a principios de los setenta aparecieron nuevos resultados de investigación y surgían condiciones distintas, aumentó la conciencia sobre las distorsiones en los procesos políticos y sobre las causas de las fallas de gobierno. Los políticos y demás defensores del modelo que propiciaban el aumento del gasto público fueron evaluados bajo una luz más crítica, gracias a conocimientos provenientes de la teoría de la elección pública (“public choice”), el análisis económico de la asimetría de la información y la representación y los incentivos y la teoría de los juegos³, todos los cuales redundaron en una definición más cauta de la función del Estado. Además, se estableció que los mercados podían resolver problemas cuando el derecho de propiedad se encuentra bien definido (a partir del teorema de Coase en el año 1960).⁴

Las fallas de mercado comenzaron a ser consideradas simplemente como una posible justificación de la intervención del Estado, destacándose la conveniencia de

que tal intervención fuera evaluada caso a caso a fin de evitar agravar la falla de mercado con una falla de políticas públicas. Más recientemente, el tema de las fallas de mercado se ha replanteado, a la luz de un mayor entendimiento de dichas fallas y de las fortalezas y debilidades comparativas de las dos principales herramientas de coordinación de la sociedad: los gobiernos y los mercados. Los mercados y los Estados se consideran una “asociación interactiva” (Stiglitz 1998, pág. 8) que produce y financia (de manera cooperativa y competitiva) diferentes componentes de las políticas públicas.

Más aun, profundizando las asociaciones público-privadas, cabe destacar que los gobiernos recurren a la contratación con terceros de tareas específicas (como el suministro de alimentación para el personal militar o los pacientes hospitalizados) o la subcontratación de líneas completas de servicios públicos (como el funcionamiento de un ferrocarril). Estas disposiciones de contratación también se conocen como iniciativas de financiamiento privado o asociaciones público-privadas.⁵

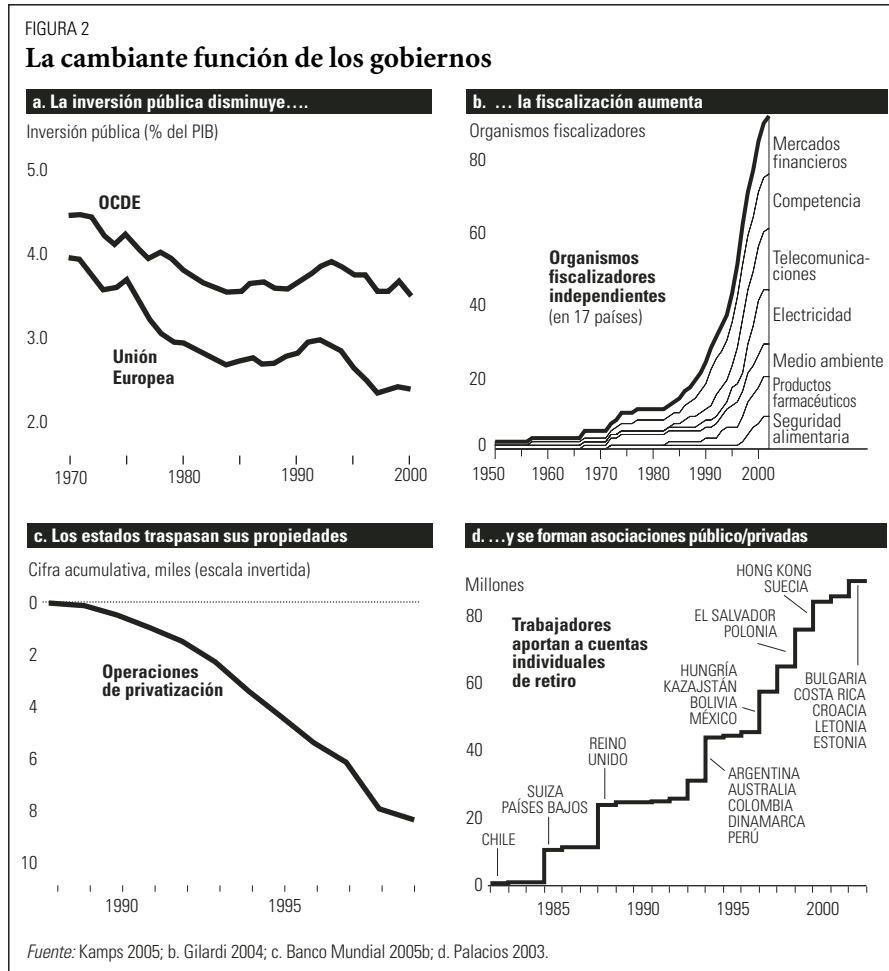
En consecuencia, las finanzas públicas hoy abarcan mucho más que la tributación y la administración del gasto público. También incluyen la asignación de recursos para objetivos de políticas públicas, proceso en el cual el gobierno recurre a herramientas fiscales, reguladoras y de control para estimular y complementar tanto las actividades del sector privado como el gasto privado en función de tales objetivos. Las finanzas públicas actuales también implican estar abiertas a la competencia del sector privado y compartir tanto las responsabilidades como el riesgo con los proveedores no estatales, con miras a mejorar la eficacia y la eficiencia.

Esta diversificación y renovación del conjunto de herramientas de las finanzas públicas refleja lo que Salomon (2002a, pág. 2) denomina el surgimiento de un “gobierno de terceros”, que en este libro se denomina nuevas finanzas públicas 1.

Ya sea que directamente dependan del gobierno de terceros o de incentivos gubernamentales más limitados, muchos resultados de las políticas públicas en la actualidad son productos en los cuales intervienen múltiples actores, productos que con frecuencia surgen de una interacción muy estrecha entre mercados y estados y que recurren al financiamiento tanto público como privado. Por ejemplo, al mismo tiempo que decae la inversión pública (figura 2.a), la regulación y la fijación de normas y estándares por parte de los gobiernos está aumentando en muchos ámbitos (figura 2.b). A la par que los gobiernos están reduciendo las instancias de dominio directo (figura 2.c), el financiamiento de programas públicos en conjunto con el sector privado va en aumento (figura 2.d).

La sociedad civil también está participando más activamente en la definición de las políticas públicas y las empresas privadas están cada vez más preocupadas de demostrar su responsabilidad social.⁶ La creciente tendencia hacia las asociaciones público-privadas es un reflejo de los cambios que están ocurriendo en las funciones de todos estos grupos de actores: existe un creciente consenso en torno a la responsabilidad que comparten tanto los actores estatales y no estatales por los problemas de las políticas públicas—problemas que tienen el potencial de afectar a todos.

Lo que convierte un bien o servicio en público o privado son sus propiedades de consumo: es decir, si afecta a todos o si está disponible para que todos lo disfruten. Si



están bien reglamentados y monitoreados y si tal vez cuentan con algún tipo de subsidio, los bienes y servicios públicos pueden ser producidos por los mercados sin perder sus propiedades de consumo público. Si bien el apoyo público deberá ser mayor en el caso de bienes o servicios destinados a servir a los pobres, incluso los programas de lucha contra la pobreza pueden ser ejecutados a través de asociaciones público-privadas y de sistemas de incentivos que permitan a los actores privados dar un paso más en adaptar su actividad para generar beneficios sociales (públicos), además de producir suficientes utilidades privadas.

¿Pero qué ocurre en el caso de los desafíos mundiales, cuando los resultados en materia de políticas públicas deben conseguirse en un marco de fronteras permeables tanto entre los sectores público y privado como entre el ámbito de las políticas nacionales y exteriores?

BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y DESARROLLO: LOS NUEVOS DESAFÍOS QUE ENFRENTAN LAS FINANZAS PÚBLICAS

El listado de temas que conciernen a las políticas mundiales es largo y sigue creciendo. Incluye un conjunto diverso de inquietudes, entre las que se cuentan defender la paz y la seguridad internacional, luchar contra el terrorismo internacional, crear sistemas mundiales de comunicación y transporte, controlar las enfermedades contagiosas globales, impedir y mitigar los riesgos del cambio climático, diseñar una nueva arquitectura financiera global y propiciar la estabilidad financiera internacional, crear un régimen comercial multilateral, establecer mecanismos para impedir la piratería intelectual, el lavado de dinero y el tráfico de drogas ilícitas, promover la universalización de los derechos humanos básicos y la democracia y reducir la pobreza y otras formas de privaciones humanas.

Estas inquietudes exigen nuevos enfoques en materia de políticas públicas y nuevas tecnologías de financiación, situación que constituye un verdadero desafío para las finanzas públicas.

Las finanzas públicas tradicionales se destacan por estar básicamente centradas en el Estado, bajo el supuesto de que los resultados de las políticas públicas son productos del Estado. Esta perspectiva tan reducida se está ampliando, tanto en la práctica como, de a poco, en la teoría, a medida que se consolidan las nuevas finanzas públicas¹. Otra característica de la teoría tradicional de las finanzas públicas es que supone una economía aislada y excluye del análisis a la mayor parte del mundo exterior—tanto las exigencias como las oportunidades externas. Un estudio reciente analizó 170 libros de texto sobre finanzas públicas y economía. Dicho estudio constató que muy pocos textos mencionan los bienes públicos globales o regionales o las inquietudes mundiales en materia de equidad, tales como reducir la pobreza mundial (Sidikou-Sow 2005). Algunos de estos libros abordan los desafíos mundiales, especialmente el efecto invernadero y las emisiones de clorofluorocarbonos, pero no analizan la diferencia entre abordar problemas globales y problemas locales, como las externalidades que se circunscriben a una jurisdicción local o nacional.⁷ En consecuencia, existe una gran distancia (la cual tal vez se esté ampliando aún más) entre la práctica de las finanzas públicas y la teoría habitual presentada en estos libros de texto.

Sin embargo, los funcionarios públicos están respondiendo a los desafíos mundiales y en este proceso han aprovechado los resultados de nuevos estudios realizados. Como ejemplo podemos citar la abundante bibliografía sobre calentamiento global, comercio y finanzas internacionales y pobreza mundial y ayuda externa. Pero estos aportes son sólo una parte del rompecabezas de las nuevas finanzas públicas y quedan preguntas sin responder. Por ejemplo, ¿Cuál es el análisis general que está surgiendo? ¿Cómo podría interpretarse el accionar público?

Para responder a estos interrogantes (lo cual se realiza más adelante, cuando se consideran los resultados de los análisis contenidos en el libro), es necesario examinar más de cerca la naturaleza de los desafíos mundiales que hoy están presentes en agendas nacionales e internacionales: ¿qué hace que sean desafíos mundiales? Y ¿por qué estos desafíos hacen aumentar la interdependencia entre países?

Identificación de las categorías básicas: bienes públicos globales y desarrollo

Actualmente, se supone que las finanzas públicas deben ayudar a proveer bienes públicos y propiciar equidad.⁸ La principal justificación de las intervenciones gubernamentales—sean éstas financieras (subsidios o créditos tributarios) o no financieras (reglamentación)—en la provisión de bienes públicos es fomentar la eficiencia en la asignación de los recursos. Por lo tanto, la rama de las finanzas públicas orientada a los bienes públicos se denomina la “rama de la eficiencia o de la asignación” y cuyo enfoque se centra es en temas y bienes particulares.

En cambio la rama de las finanzas públicas que tiene que ver con la equidad o la distribución, es aquella que ayuda a la sociedad para que consiga sus metas de imparcialidad y justicia, que en ocasiones logra sus objetivos a través de la redistribución del ingreso y las transferencias. Su principal centro de atención son los actores, principalmente grupos de actores vulnerables como los pobres o las personas con discapacidades.

Es posible agrupar los problemas mundiales de la actual agenda de políticas públicas en las mismas categorías de objetivos vinculados a las finanzas públicas: los bienes públicos globales y la equidad mundial en el desarrollo. ¿Qué es lo que importa conocer sobre estos dos grupos de temas para los efectos del libro? Centrémonos en primer lugar en los bienes públicos globales y luego en el desarrollo.

Bienes públicos globales: su vínculo con la globalización y su trayectoria de producción

Los bienes públicos globales, un tipo especial de bienes públicos, comparten con estos la característica básica de ser un bien de consumo público, es decir, están a disposición de todos ya que son bienes que forman parte del ámbito público.⁹ Algunos de estos bienes son globales y públicos “por naturaleza”: la luz de la luna o los cálidos rayos del sol, los cuales son bienes públicos globales puros. Otros son bienes públicos globales impuros, como la atmósfera y la capa de ozono, pues están disponibles para todos pero compiten por el consumo y están sujetos a fenómenos como sobreconsumo y agotamiento. Por ejemplo, si a la atmósfera se la sobrecarga con contaminantes como el dióxido de carbono, su composición gaseosa puede cambiar, lo que a su vez podría generar cambios climáticos con diversos impactos (si bien diferenciados) a nivel mundial.

Sin embargo, muchos temas globales hoy no constituyen bienes públicos globales *per se*, sino que son bienes públicos *globalizados* (que solían ser fundamentalmente nacionales).

El vínculo entre la globalización y los bienes públicos globales. Podríamos decir que la globalización surge a partir de dos procesos fundamentales, uno deliberado y el otro no. Las reformas deliberadas que buscan la apertura del país suelen fundarse en la estrategia de eliminar las barreras económicas en las fronteras (impuestos vinculados al comercio, controles del capital) y propician la armonización de las políticas públicas entre los países (derechos de propiedad, servicios portuarios, códigos y normati-

vas bancarias, certificados educacionales) para fomentar la integración transfronteriza de los mercados. Un país que elimina las barreras económicas pero no armoniza sus políticas públicas con las demás naciones puede alejar a inversores privados o a socios comerciales, ya que éstos pueden considerar que sus instituciones son poco transparentes y difíciles de evaluar en términos de riesgo. En este sentido, resultan más atractivos aquellos países con instituciones que están en conformidad con el resto del mundo y por lo tanto con costos de transacción más bajos. Por lo tanto, la globalización deliberada suele ser el resultado de las gestiones nacionales para satisfacer tales expectativas, a través del fomento de la armonización de las políticas públicas.

Sin embargo, en la globalización también interviene un segundo proceso: la apertura no deliberada. En la mayoría de los casos la globalización no deliberada es el resultado de efectos secundarios (positivos o negativos) producidos por el accionar nacional, público o privado, que son pasados por alto por los agentes que generan dichos efectos cuando toman decisiones de consumo o producción.¹⁰ Algunos ejemplos de estos efectos son las enfermedades de plantas, animales o humanos que pueden colarse en los embarques de cargas internacionales o son transmitidos por la tripulación y los pasajeros en vuelos internacionales. Por lo tanto, la globalización deliberada, entendida como el movimiento transfronterizo más libre de bienes, servicios, capital y personas, con frecuencia genera formas no deliberadas de globalización. No obstante, los efectos secundarios pueden producirse con fronteras abiertas o cerradas. Por ejemplo, siempre han existido los gases de efecto invernadero, independientemente de si el mundo se encontraba en una época de fronteras más abiertas o cerradas o si se viajaba mucho o poco entre países y regiones. Sin embargo, no se identificó su potencial efecto hasta que estos gases se concentraron demasiado en la atmósfera y se dispuso de los conocimientos tecnológicos y científicos necesarios.

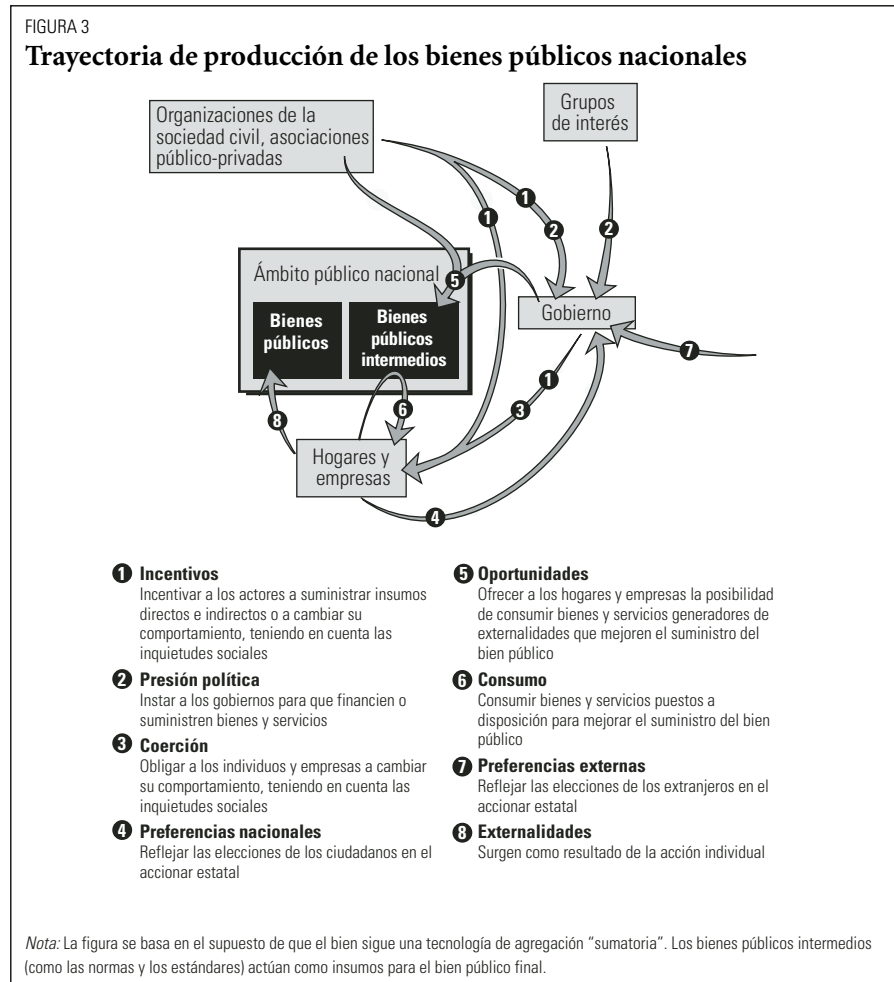
La globalización y los bienes públicos globales están inextricablemente vinculados. Es verdad que la globalización, en especial la liberalización económica, se suele percibir como un proceso que implica mayor participación de los aspectos privados, por ejemplo mayor libertad de comercio y otros movimientos transfronterizos. Si bien esto es cierto, la quintaesencia de la globalización es el aumento de los aspectos públicos: marcos de políticas nacionales más accesibles y transparentes, convergencia de políticas públicas y mayor interdependencia a medida que las personas se ven afectadas por cómo otros manejan las externalidades transfronterizas.

La trayectoria de producción de los bienes públicos globales. Cuando los estados deciden si propiciar o no la apertura económica y la envergadura de tal apertura, esencialmente están decidiendo su competitividad en el ámbito internacional. A su vez, los estados deciden si hacer algo y cuánto para combatir la contaminación mundial, el terrorismo o el riesgo de sufrir crisis financieras. En consecuencia, proveer o no un bien público deseado y permitir o no la ocurrencia sin control de externalidades no deseadas, tal vez a un costo muy alto para otros países o para el propio, suele ser un asunto de elección pública. En muchos casos, la condición de privado y de nacional, así como la condición de público y de global no son propiedades inherentes a un bien, sino construcciones sociales, una forma conferida por la sociedad. Esto significa que es posible producir bienes públicos. Pero ¿cómo vislumbrar la trayectoria de su producción?

La Figura 3 ilustra la trayectoria de producción de un bien público nacional y la Figura 4, la de un bien público global.

Elementos constitutivos nacionales. Muchos bienes públicos globales surgen a partir de una sumatoria de bienes públicos nacionales. Consideremos por ejemplo la integración de los mercados. Los mercados son bienes públicos y la integración de los mercados es un bien público global. Los mercados mundiales integrados no podrían surgir sin que los países, uno tras otro, crearan instituciones nacionales que apoyen esos mercados y las armonizaran de manera tal de facilitar la interacción entre los sistemas de infraestructura y marcos institucionales nacionales.

Si bien muchos bienes públicos globales siguen un proceso de sumatoria tal como ése, pueden producirse variaciones importantes.¹¹ Los efectos públicos de algunos bienes o actividades son perfectamente factibles de ser reemplazados y por lo tanto se



prestan para ser negociados, por ejemplo, las reducciones de emisiones de dióxido de carbono. Si el actor B puede reducir las emisiones a un costo menor que el actor A, este último podría pagarle a B para que éste haga el aporte que le corresponde a A.

En otros casos, los efectos públicos que deben ser acumulados son específicos de cada lugar y por lo tanto, imposibles de reemplazar. Por ejemplo, los servicios de salud pública quizás deban mejorarse en todas partes para controlar eficazmente una enfermedad contagiosa en todo el mundo. Si la meta es erradicar el mal, la contribución mínima determinará el nivel de prestación general del bien. Lo mismo vale para el control del terrorismo a través del mejoramiento de los procedimientos de seguridad en la aviación. Si surgen situaciones del tipo “eslabón más débil” debido a que un país no provee la seguridad necesaria por falta de recursos, es probable que los países ricos por propio interés apoyen financieramente al país más pobre. Tal como argumenta Sandler (en el libro), los países ricos ganan poco con seguir mejorando sus sistemas de control aeroportuarios si, por ejemplo, lo demás países no hacen otro tanto.

Por consiguiente, muchas veces los bienes públicos globales surgen a medida que los países individualmente avanzan en la misma dirección en la prestación del bien público. Pero en algunas situaciones, existen motivos relacionados con la eficacia que apuntan a la necesidad de complementar las medidas nacionales con acciones internacionales (como en el ejemplo del eslabón más débil); y en algunos casos es aconsejable que por motivos de eficiencia se recurra a la cooperación transfronteriza, como sucede con la negociación de las emisiones de dióxido de carbono.

No obstante, antes de analizar la trayectoria de producción de los bienes públicos globales, es útil examinar a los actores involucrados en la producción de los bienes públicos nacionales.

La Figura 3 ilustra con claridad que los bienes públicos son productos en los que participan múltiples actores y a los que podrían aportar todos los grupos. Por ejemplo, la sociedad civil y los grupos de interés (“lobbies”) pueden instar al gobierno a tomar ciertas medidas (flechas 1 y 2) y al mismo tiempo tratar de influir al público general (flecha 1). Como resultado de estas presiones, se puede forjar una demanda por ciertos bienes públicos, por ejemplo espacios públicos libres de cigarrillos (flecha 4). En respuesta, el gobierno puede entregar un bien público intermedio, por ejemplo una campaña de información sobre los efectos nocivos de fumar en lugares públicos (flecha 3), con lo cual espera modificar el comportamiento de los actores particulares (flecha 6). El gobierno también puede aplicar medidas coercitivas, como la prohibición de fumar en lugares públicos (flecha 3). En conjunto, las externalidades positivas que surgen del cambio de comportamiento de los individuos (voluntario y obligado) se traducirían entonces el bien público deseado: lugares públicos libres de cigarrillos (flecha 8). Por último, el gobierno también puede ser influido por preferencias externas (flecha 7), por ejemplo a través de turistas extranjeros que exijan aeropuertos y habitaciones de hotel donde no se permita fumar, o por las convenciones internacionales como el Convenio Marco para la Lucha Antitabacalera de la Organización Mundial de la Salud.¹²

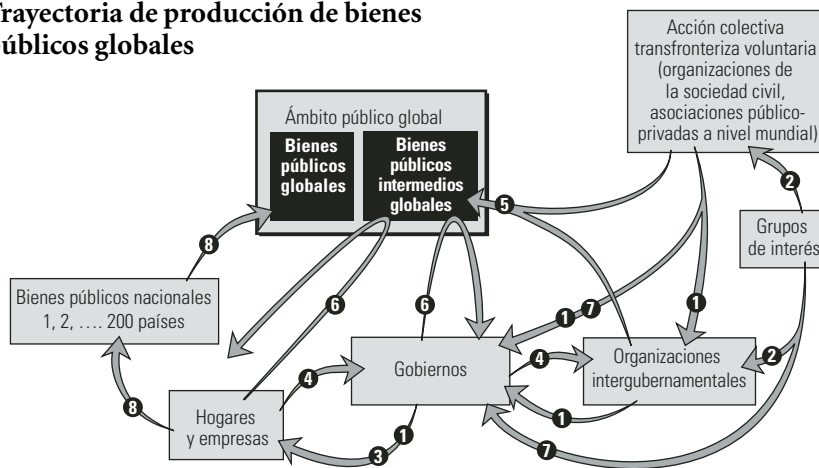
Complementos a nivel internacional. Los bienes públicos nacionales y globales suelen estar íntimamente relacionados (flecha 7 de la figura 3). Los bienes públicos nacio-

nales son los principales elementos constitutivos de los bienes públicos globales que se rigen por tecnología de agregación de la “sumatoria” (figura 4). Los distintos tipos de cooperación internacional (flechas 1, 2, 4 y 5) pueden alterar el comportamiento de los estados o de los actores privados (flechas 3 y 6), lo que da paso a los aportes nacionales necesarios (flecha 8) para el bien público global.

Una diferencia importante entre las medidas colectivas que se pueden tomar en el ámbito nacional y el internacional es que la coerción no es una alternativa viable en el plano internacional, donde todas las interacciones y decisiones son voluntarias. Este fenómeno profundiza la importancia de los desafíos que presentan los distintos bienes en cuanto a incentivos, así como la distribución de sus costos y beneficios entre los grupos de actores. ¿Quién podría sentirse motivado, y con qué fuerza, para mejorar la prestación de un bien? Y si las preferencias no se superponen, ¿cómo se puede lograr una mejor concordancia de las estructuras de incentivos? ¿Tal vez simplemente

FIGURA 4

Trayectoria de producción de bienes públicos globales



- | | |
|---|--|
| <p>1 Incentivos
Incentivar a los actores a suministrar insumos directos e indirectos o a cambiar su comportamiento, teniendo en cuenta las inquietudes sociales</p> <p>2 Presión política
Instar a los gobiernos para que financien o suministren bienes y servicios</p> <p>3 Coerción
Obligar a los individuos y empresas a cambiar su comportamiento, teniendo en cuenta las inquietudes sociales</p> <p>4 Preferencias nacionales
Reflejar las elecciones de los ciudadanos en el accionar estatal</p> | <p>5 Oportunidades
Ofrecer a los hogares y empresas la posibilidad de consumir bienes y servicios generadores de externalidades que mejoren el suministro del bien público</p> <p>6 Consumo
Consumir bienes y servicios puestos a disposición para mejorar el suministro del bien público</p> <p>7 Preferencias externas
Reflejar las elecciones de los extranjeros en el accionar estatal</p> <p>8 Externalidades
Surgen como resultado de la acción individual</p> |
|---|--|

Nota: La figura se basa en el supuesto de que el bien sigue una tecnología de agregación “sumatoria”. Los bienes públicos intermedios (como las normas y los estándares) actúan como insumos para el bien público final.

definiendo reglas del juego a nivel mundial? ¿O agregando “zanahorias”, como el dinero, o “garrotes”, como las sanciones comerciales?

Quizás también se necesite dinero (en la forma de financiamiento compensatorio, por ejemplo) cuando un bien público global sigue una tecnología de agregación de “mejor opción”. En el caso de los conocimientos tecnológicos y científicos, por ejemplo, una nueva tecnología necesita inventarse sólo una vez para existir. Con una mejor opción basta. El posible inventor podría financiar el esfuerzo siempre y cuando disponga de los recursos necesarios y tenga la esperanza de recuperar el dinero invertido en investigación y desarrollo. Si los retornos individuales no alcanzan a cubrir los costos esperados, es probable que se necesiten otros actores con quienes compartir dichos costos.

A la hora de compartir los costos de iniciativas internacionales conjuntas, la cooperación internacional siempre sigue un proceso de sumatoria, independientemente de la tecnología de agregación que se use en la trayectoria de producción de los bienes (Barrett, en el libro). Sin embargo, el grupo de financistas puede diferir (y a veces es más reducido) del grupo de actores involucrado en el proceso de producción en general. Lo anterior es especialmente válido cuando el dinero no sólo alimenta los arreglos de financiación de gastos, sino que se utiliza como incentivo o como compensación por servicios prestados.

Debido a que la producción de muchos bienes públicos globales requiere la intervención de diferentes grupos de actores, surgen cuestionamientos acerca de cuáles son los actores que deben participar y a qué nivel emprender intervenciones específicas. Usando como ejemplo el control del paludismo, la Tabla 1 enumera varias razones que podrían orientar estas intervenciones: desde propiciar medidas colectivas transfronterizas e impedir que otros se aprovechen de “viajar gratis” (“free-riding”), hasta la subsidiaridad y otros asuntos como la eficacia, la equidad y la eficiencia. Para poner en marcha una iniciativa, se podrían involucrar cinco niveles o grupos de actores principales, a saber: organismos intergubernamentales, gobiernos nacionales, empresas, asociaciones público-privadas globales y hogares particulares y el público en general. La Tabla 1 también muestra cuáles son los elementos constitutivos básicos que aporta cada grupo.

Desarrollo: sus dimensiones mundiales y trayectoria de producción

Históricamente, se ha considerado al desarrollo como un bien público esencialmente nacional. Las principales motivaciones de la ayuda externa para apoyar el desarrollo provinieron de inquietudes morales y éticas: la empatía con aquellos atrapados en la pobreza. En este sentido, el apoyo internacional al desarrollo, primordialmente la asistencia oficial, se clasificó de lleno en la rama de distribución o equidad de las finanzas públicas, representando su brazo internacional.¹³

Esta percepción del desarrollo está cambiando. Si bien muchos lo consideran un imperativo moral, propiciar la equidad mundial en la tarea del desarrollo está adquiriendo una dimensión mundial adicional: apoyar la paz y la seguridad internacional.

La dimensión global ampliada del desarrollo. La experiencia demuestra el estancamiento o retroceso del desarrollo en algún lugar tiene consecuencias que se hacen sen-

Tabla 1

Fundamentos para identificar al actor y el nivel propicio de intervención: el caso del control del paludismo

Resultado esperado	Nivel de intervención/ actor escogido	Fundamento
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos para actuar en forma coordinada • Compromiso internacional de compra u otro tipo de incentivo para impulsar la investigación y el desarrollo (I+D) • Servicio de compras a granel para medicamentos, mosquiteros y otros insumos 	Organismos intergubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar que los países se aprovechen de no contribuir y "viajen gratis" ("free riding") • Aprovechar al máximo la eficacia produciendo conocimiento (un bien no rival) sólo una vez de manera coordinada y mediante la agregación de los recursos nacionales para impulsar las iniciativas en materia de I+D farmacéuticos. • Generar economías de escala y de alcance
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios del sistema de salud pública • Campañas de concientización social • Subsidios a la producción de mosquiteros en el país 	Gobiernos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptarse a las condiciones del país por motivos de eficiencia y equidad • Adaptarse a las condiciones del país por motivos de eficacia y equidad • Hacer converger los retornos sociales privados y nacionales
<ul style="list-style-type: none"> • Producción de vacunas y productos farmacéuticos • Producción de mosquiteros 	Empresas privadas	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr eficiencia y eficacia (porque gran parte de la experiencia pertinente está en el sector privado) • Lograr eficiencia y eficacia (porque los mosquiteros son un bien privado y pueden transarse en el mercado si existiesen subsidios)
<ul style="list-style-type: none"> • Producción de vacunas y productos farmacéuticos 	Asociaciones público-privadas globales	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la vinculación entre consideraciones de equidad y eficiencia y eficacia a través de acuerdos como las patentes diferenciadas.

Tabla 1 continuación

Fundamentos para identificar al actor y el nivel propicio de intervención: el caso del control del paludismo

Resultado esperado	Nivel de intervención/ actor escogido	Fundamento
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de nuevas formas de repartir vacunas en zonas rurales (por ejemplo, incluir servicios de refrigeración en las redes de distribución privadas) 		<ul style="list-style-type: none"> • Agregar consideraciones de equidad a las consideraciones de eficiencia y eficacia
<ul style="list-style-type: none"> • Consumo de medicamentos y mosquiteros; retroalimentación en materia de políticas públicas • Retroalimentación en materia de políticas públicas 	Hogares particulares	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la eficiencia • Fortalecer la importancia y el sentido de pertenencia de las políticas públicas

tir en todo el mundo: las guerras civiles y los conflictos locales pueden agravarse y diseminar violencia y refugiados más allá de las fronteras del conflicto. Los servicios sociales básicos pueden derrumbarse y permitir el resurgimiento y la propagación transfronteriza de enfermedades, que se pensaba estaban controladas hace mucho tiempo.

En el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (2004, pág. viii) establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas se reconoce la vital importancia del desarrollo para alcanzar la seguridad y la estabilidad mundial: “La pobreza extrema y las enfermedades infecciosas son amenazas en sí mismas para muchas personas, pero también crean entornos que aumentan la probabilidad de que surjan otras amenazas, como los conflictos civiles. Para poder proteger mejor la seguridad de los ciudadanos, incluso en los países ricos, es esencial dedicar la debida atención y los recursos necesarios al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio”.

Más allá de los costos directos para la comunidad internacional, la falta de desarrollo también se traduce en costos de oportunidad. Por ejemplo, la Ley estadounidense de Crecimiento y Oportunidades para África sostiene que si bien forjar vínculos comerciales más fuertes entre África y Estados Unidos “ayuda a integrar África a la economía mundial ...las empresas de Estados Unidos [también] podrían encontrar nuevas oportunidades en las privatizaciones de empresas públicas africanas o en la asociación con empresas africanas en proyectos de infraestructura”.¹⁴

Mientras tanto, el altruismo sigue en boga. El aumento de la conectividad y las actividades económicas transfronterizas han significado que las causas de las desventajas en sus múltiples expresiones, desde la delincuencia y la violencia, al hambre,

las enfermedades, la muerte prematura y los desastres naturales, ahora ya no son sólo locales, sino problemas mundiales que despiertan la solidaridad. En efecto, gracias a las comunicaciones mundiales y las transmisiones casi instantáneas de las noticias, hoy todo el mundo puede observar, a veces casi en tiempo real, las violaciones de los derechos humanos, la pobreza y los desastres naturales, tal como sucedió con el tsunami que afectó a varios países asiáticos y africanos en diciembre de 2004. La comunidad internacional estaba “presente” en el desastre y pudo ver su desarrollo.

Las encuestas de opinión pública muestran que en muchas partes del mundo, gran parte del público, los políticos y los líderes empresariales apoyan las gestiones destinadas a reducir la pobreza a fin de propiciar el desarrollo, en parte porque lo considera un imperativo ético o moral y en parte porque contribuye a su propio interés personal conciente, sea éste político o económico.¹⁵ Una de las manifestaciones más claras de que ha aumentado la preocupación mundial por el insuficiente avance en materia de desarrollo son los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁶, los cuales surgieron de la Declaración del Milenio aprobada por los líderes mundiales en 2000 (Asamblea General de la ONU 2000). Estos objetivos apuntan a generar verdaderos cambios en la vida de la gente: reducir a la mitad la pobreza en el mundo y reducir otras formas concretas de privaciones humanas de aquí al año 2015.

La trayectoria de producción del desarrollo. Hay factores nacionales, como la ubicación y el tamaño del país, así como la gobernabilidad y el marco de sus políticas públicas, que son claves para el desarrollo (Sachs 2005; Proyecto del Milenio de la ONU 2005). Existe amplio consenso internacional sobre este último punto y sobre la idea de que las condiciones externas también son importantes para el desarrollo, como el diseño de los sistemas de políticas multilaterales, las políticas públicas de los demás países y las estrategias comerciales de quienes participan en el mercado (Dervis, 2005; ONU 2002).

La principal herramienta de apoyo externo para el desarrollo ha sido la asistencia oficial, es decir, las transferencias bilaterales y multilaterales de los países ricos a los países pobres. Más de 50 años de experiencia demuestran que la ayuda externa es de vital importancia así como el momento y condiciones en las cuales se enmarca. Por ejemplo, la falta de previsibilidad de los flujos de ayuda puede generar onerosas interrupciones en las políticas públicas de los países en desarrollo (Bulíř y Hamann 2003; ONU 2005). Otro fenómeno que puede causar más daño que bienestar a las naciones en desarrollo es vincular la ayuda externa a operaciones de adquisiciones en los países donantes (OCDE 2001; Jepma 1994).¹⁷ Además, existen cada vez más pruebas de que el impacto de las iniciativas financiadas con ayuda externa en muchos casos se vio anulado por otros factores internacionales.¹⁸ A su vez, también importa la buena prestación y el correcto diseño de bienes públicos globales, tales como el régimen de comercio multilateral y la estructura financiera internacional. Lo mismo vale para los bienes públicos regionales correctamente suministrados.¹⁹

Sin lugar a dudas, la ayuda externa para fomentar el desarrollo debe abarcar más que transferencias de dinero de los gobiernos de países más ricos a los gobiernos de países más pobres. Además de las transferencias convencionales de recursos públicos entre los gobiernos, los elementos constitutivos más importantes de la ayuda externa

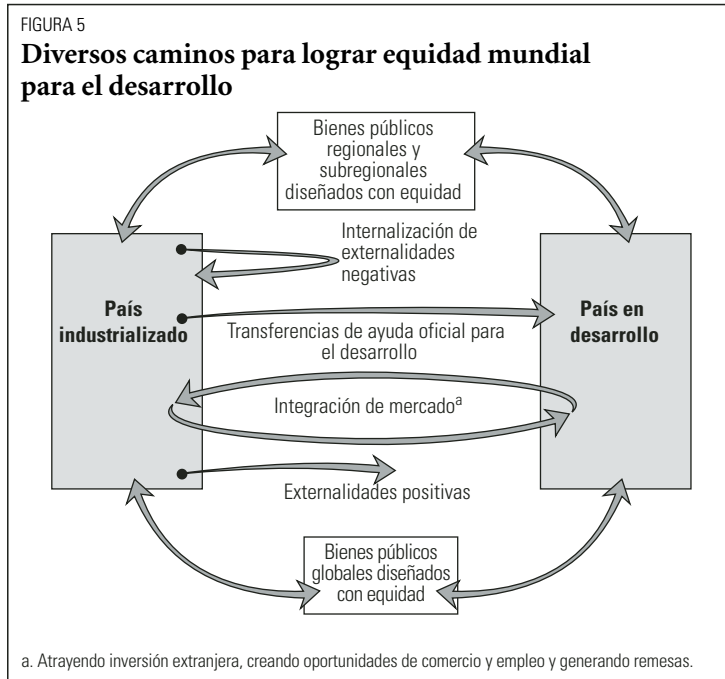
incluyen bienes públicos globales y regionales bien diseñados y suministrados en términos convenientes. A su vez, la coherencia entre los objetivos de políticas de los países industrializados y el desarrollo mundial son importantes elementos (como también lo hizo notar la Comisión para África liderada por el gobierno del Reino Unido (2005) y el Grupo de los Ocho (G-8 2005)).

Bajo esta perspectiva más amplia de la trayectoria de producción del desarrollo mundial, la ayuda externa, al igual que el suministro de bienes públicos globales, implica tomar medidas nacionales (tanto en los países receptores como en los países donantes) como medidas colectivas internacionales (figura 5). A su vez, en la producción del desarrollo contribuyen los aportes de los actores privados a través de los ingresos por exportaciones, el ahorro externo y las remesas.

* * *

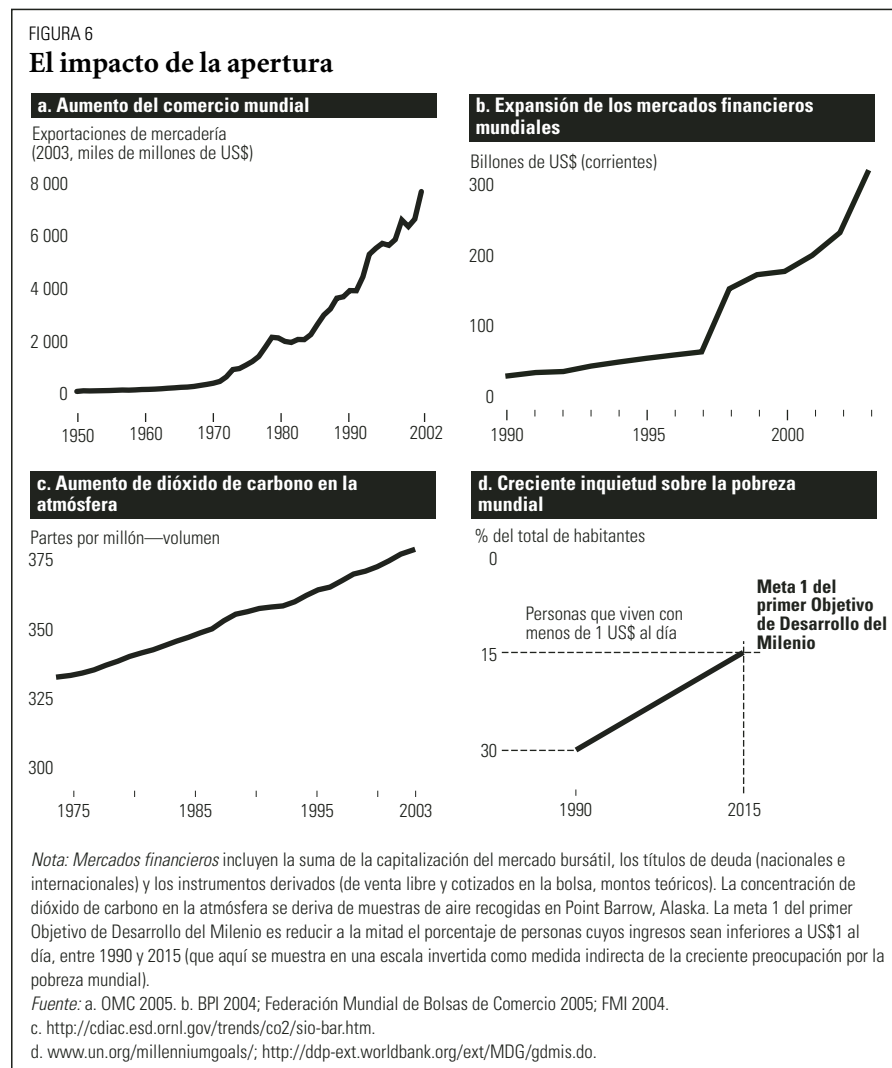
La globalización ha cambiado la naturaleza de los “objetivos programados” de las finanzas públicas, tanto en cómo la gente los experimenta (propiedades de consumo) como en lo que se requiere para conseguir un resultado (propiedades de producción).

El nuevo equilibrio de los mercados y los estados generó una unión más estrecha entre los sectores públicos y privados. Por su parte, la globalización dio pie a una interconexión entre los ámbitos públicos internos de los países (mercados, condiciones de salud pública, ley y orden, seguridad y condiciones socioculturales) y el aumento de los flujos transfronterizos, tanto deliberados (como el comercio y los flujos de capi-



tal, figuras 6.a y 6.b) y no deliberados (como las emisiones de dióxido de carbono, figura 6.c y los efectos perjudiciales de la pobreza, que se reflejan, entre otros, en la decisión mundial de acelerar la lucha contra este flagelo, figura 6.d). Además, con una mayor apertura (deliberada o no) y con flujos transfronterizos, se ha producido un entrelazamiento del espacio de las políticas públicas de los países y el surgimiento de desafíos de orden mundial: tanto problemas y oportunidades compartidos por todos.

Ahora bien, esta creciente importancia de los desafíos mundiales, ¿ha dado lugar a cambios en las herramientas y enfoques de las finanzas públicas, tal como sucedió con el nuevo equilibrio entre lo público y privado? Esa pregunta ocupa un lugar central en el libro. En efecto, existen pruebas contundentes que apuntan al surgimiento



de las nuevas finanzas públicas 2, las que aportan nuevos enfoques y herramientas para acortar la brecha entre lo externo y lo nacional.

¿EN QUÉ SE FUNDAMENTA EL LIBRO?

Sobre todo, el libro se fundamenta en la cambiante práctica de las finanzas públicas. Los métodos y herramientas de financiación analizados en el libro no son meras especulaciones y han sido puestos en práctica. La mayoría de los métodos y herramientas llevan ya cierto tiempo en uso y fueron seleccionados para este análisis precisamente porque forman parte de una nueva y emergente práctica en este campo. Estos métodos y herramientas no tratan de lo que “debería” hacerse, sino de lo que se está haciendo.

El marco conceptual y analítico que sustenta los análisis del libro proviene de la bibliografía sobre finanzas públicas. Pero una mirada superficial a su contenido revela que los capítulos del libro se basan en una amplia gama de disciplinas, desde economía y finanzas internacionales, mercados financieros, ingeniería e innovación financiera, economía ambiental y de la salud hasta teorías sobre relaciones y cooperación internacional y estudios sobre ayuda externa. Las personas que colaboran con el libro combinan conocimientos sobre economía institucional, economía del comportamiento, economía de incentivos y economía de la información con otros relativos a las teorías sobre elección pública (“public choice”), sobre el comportamiento principal-agente y otras. Estos aportes multidisciplinarios reflejan la naturaleza de los desafíos mundiales, su posición en la intersección entre los ejes “público y privado” y de políticas “nacionales e internacionales”.

Mientras los libros de texto sobre finanzas y economía pública tienden a estar orientados hacia el interior de un país bajo una perspectiva microeconómica, los textos sobre finanzas y economía internacional se concentran en la macroeconomía, las medidas gubernamentales y las condiciones que influyen (y que son influidos por) a los flujos transfronterizos de bienes, servicios, capitales y personas.

Otra rama de la bibliografía se centra en la globalización y las finanzas públicas desde una perspectiva externa y analiza temas tales como la influencia que ejerce la remoción de las barreras fronterizas al comercio y a los flujos de capital en los impuestos y el gasto nacional.²⁰ Por otra parte, examina las formas en que la globalización afecta a los países y a las elecciones en materia de políticas públicas y cómo los actores estatales y no estatales se vinculan unos con otros para reaccionar ante la globalización y darle forma.

Por su parte, los estudios sobre relaciones internacionales examinan la acción colectiva a nivel internacional y buscan explicar cómo funcionan las negociaciones internacionales, en especial aquellas intergubernamentales, y por qué los países cumplen o dejan de cumplir acuerdos. La discusión sobre el financiamiento de la cooperación internacional suele circunscribirse a la bibliografía sobre ayuda externa²¹, porque gran parte del dinero necesario para la cooperación internacional en relación a los bienes públicos globales ha estado incorporada, hasta ahora, bajo la categoría de ayuda externa.²² Los aportes a esta bibliografía se concentran principalmente en las

dimensiones internacionales y dejan fuera temas relacionados con las finanzas públicas nacionales.

En consecuencia, variadas ramas de la literatura contribuyen a comprender mejor el financiamiento de los desafíos mundiales analizados en el libro²³, pero ninguna integra sus perspectivas nacionales e internacionales, públicas y privadas. El valor agregado del libro es que ofrece una perspectiva integrada sobre la forma en que las finanzas públicas se están adaptando a la creciente globalización de sus principales objetivos, los bienes públicos y la equidad. A su vez, el libro vislumbra como las finanzas públicas se van reinventando dentro de este proceso.

NOTAS

1. Otro cuerpo bibliográfico que surgió en los años setenta también se denominó “nuevas finanzas públicas” y se centraba en la incorporación de métodos más cuantitativos (ver Boskin y Stiglitz 1977). Hoy, los estudios cuantitativos, incluidos los aspectos econométricos, constituyen el centro de la investigación empírica en la economía y también en las finanzas públicas. De manera tal que la denominación “nuevas finanzas públicas” ha quedado disponible una vez más y se usa aquí para indicar los cambios recientes en la práctica de las finanzas públicas.

2. Las fallas de mercado, las cuales impiden la asignación eficiente de recursos que se supone debería suceder en mercados perfectamente competitivos, pueden surgir como consecuencia de seis factores: competencia imperfecta, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, información imperfecta, desempleo y otras perturbaciones macroeconómicas (Stiglitz 2000).

3. Jones (en el libro) describe aspectos de la crítica a la teoría de la elección pública. Para un debate respecto a la perspectiva de las finanzas públicas tradicionales y al enfoque de la teoría de la elección pública, ver Buchanan y Musgrave (1999).

4. El Teorema de Coase sostiene que de las transacciones de mercado surgirán resultados económicos eficientes una vez que se hayan asignado los derechos de propiedad y se lleve a cabo el intercambio en presencia de mercados competitivos perfectos y sin costos de transacción; en estas condiciones, el resultado en materia de eficiencia es independiente de la forma en la cual se han asignado los derechos de propiedad (Coase 1960).

5. Las asociaciones público-privadas tienen muchas potenciales ventajas: pueden movilizar financiamiento privado, transferir el riesgo a quienes están en mejores condiciones de enfrentarlo, uniformar el flujo del gasto público y aprovechan las fortalezas comparativas de cada actor para mejorar los resultados. Estos y otros beneficios ayudan al sector público a conseguir ganancias en eficiencia y dejan espacio para reducir el gasto público o para hacer más con el mismo nivel de recursos públicos, de manera que han sido el centro de gran parte del análisis en torno a las asociaciones públicas-privadas. La experiencia reciente también ha traído a la luz los posibles riesgos. Una serie de escándalos empresariales ha puesto de relieve la necesidad de fortalecer el gobierno corporativo, las normas de contabilidad y las obligaciones de informar. Y si bien los mercados de la mayoría de los países están en este momento en condiciones de realizar transacciones de bienes tales como acero, jabón o fósforos, no existe la misma seguridad en torno a la subcontratación de servicios como prisiones, hospitales, defensa o seguridad en los aeropuertos. Se trata de servicios que son difíciles de supervisar y por lo tanto, existe riesgo de que se “atenúe” la calidad

(salas de hospital más atestadas, porciones de alimentos menos nutritivas, personal de seguridad menos capacitado). A los países en desarrollo les inquietan los retiros repentinos de capitales privados extranjeros de los proyectos locales, tales como las asociaciones público-privadas en la prestación de servicios y obras de infraestructura, y los inversionistas de estos países les preocupan los riesgos políticos, lo que incluye el incumplimiento de contratos de parte del gobierno. Ver también Spackman (2002) y Harris (2003).

6. En Froot (1999) y Labatt y White (2002) se presenta un análisis de las respuestas de las empresas a las inquietudes en materia de políticas públicas.

7. Los estudios que examinan la evolución de los cambios en el conocimiento sobre las finanzas públicas durante los últimos decenios revelan que la falta de tales temas es una característica no sólo de los libros de texto sobre finanzas públicas, sino del campo de las finanzas públicas en general. Ver, por ejemplo, Rosen (1997) y la edición especial del *Journal of Public Economics* (2002). Una excepción es el revelador libro publicado en 1969 por Richard Musgrave, *Fiscal Systems*, en el cual se analiza una serie de temas que en este libro se agrupan bajo nuevas finanzas públicas 2.

8. Textos anteriores (como el de Musgrave y Musgrave 1989) identificaron tres ramas de las finanzas públicas, donde la tercera era la rama estabilizadora. Su función era corregir las fallas macroeconómicas a fin de garantizar el pleno empleo con precios estables (Musgrave 1999). Sin embargo, Rosen (1997) señala que esta rama no formaba parte de un texto representativo sobre finanzas públicas de fines de los años cuarenta ni está presente en los libros de fines de los años noventa.

9. Definiciones más detalladas sobre bienes públicos y bienes públicos globales se presentan en el glosario al final de esta sinopsis. Los lectores que así lo deseen también pueden consultar a Barrett y Sandler (ambos en el libro) y a Cornes y Sandler (1996); Ferroni y Mody (2002); Kanbur, Sandler y Morrison (1999); Kaul, Grunberg y Stern (1999); Kaul y otros (2003); y Sandler (1997, 1998, 2004).

10. En el glosario (al final de esta sinopsis) y en las referencias bibliográficas que se encuentra en la nota 9 se presenta una definición más completa de externalidades.

11. El concepto de tecnología de la agregación fue acuñado por Hirshleifer (1983) y por Cornes y Sandler (1984) y su posterior elaboración fue realizada por Cornes (1993).

12. Se trata de un convenio que entró en vigencia el 27 de febrero de 2005. Para mayor información, visite www.who.int/tobacco/framework/en.

13. Por cierto, las motivaciones de la asistencia para el desarrollo o para la ayuda externa no siempre se fundan exclusivamente en razones morales o éticas. Con demasiada frecuencia han entrado en juego aspectos comerciales o geopolíticos y estratégicos militares. Ver por ejemplo Alesina y Dollar (2000).

14. La Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África es el Título 1 de la Ley sobre Comercio y Desarrollo de 2000 de Estados Unidos. Ver www.agoa.gov/faq/faq.html.

15. Ver, por ejemplo, Gallup International (2005) y McDonnell, Solignac Lecomte y Wegimont (2003).

16. Ver www.un.org/millenniumgoals.

17. Para conocer una evaluación más general de las actuales deficiencias en el sistema de ayuda externa, ver Sachs (2005) y el análisis del Proyecto del Milenio de la ONU (2005), entre otros.

18. Lo que incluye, por ejemplo, falta de coherencia en la formulación de políticas de parte de los países donantes (ver, por ejemplo, OCDE 2003b).

19. Ver, por ejemplo, Birdsall y Rojas-Suarez (2004).
20. Ver, por ejemplo, Cnossen y Sinn (2003); Kremer y Mehta (2000); Razin y Sadka (1999); Sinn (2002); y Sørensen (1998). Ver también la publicación *International Tax and Public Finance*.
21. Algunas excepciones importantes son Keohane y Levy (1996) y Sandler (1997, 2004).
22. Ver Atkinson (2004); *Technical Group on Innovative Financing Mechanisms* (2004), publicado por los gobiernos de Brasil, Chile, Francia y España, grupo al cual se integraron Argelia y Alemania; Sagasti, Bezanson y Prada (2005); y Working Group on New International Contributions to Finance Development (2004), conocido como el “Informe Landau” en honor al Presidente del Grupo de trabajo, Jean-Pierre Landau.
23. Ver también la sección de “Lecturas recomendadas” en los anexos del libro para conocer la bibliografía adicional consultada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, Alberto, y David Dollar. 2000. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth* 5 (1): 33–63.
- Asamblea General de la ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2000. *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. Sesión N° 55. Resolución adoptada el 18 de septiembre. A/55/2. Nueva York.
- Atkinson, Anthony B., editor. 2004. *New Sources of Development Finance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bailey, Stephen J. [1995]. 2002. *Public Sector Economics: Theory, Policy, and Practice*. 2ª edición. Basingstoke, RU: Palgrave Macmillan.
- Bailey, Stephen J. 2004. *Strategic Public Finance*. Basingstoke, RU: Palgrave Macmillan.
- Banco Mundial. 2005a. “Board Presentations of PRSP Documents as at May 31, 2005”. Washington, D.C. [<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/boardlist.pdf>].
- Banco Mundial. 2005b. *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy, y Liliana Rojas-Suarez. 2004. *Financing Development: The Power of Regionalism*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Boskin, Michael J., y Joseph E. Stiglitz. 1977. “Some Lessons from the New Public Finance”. *American Economic Review* 67 (1): 295–301.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales). 2004. *BIS Quarterly Review: International Banking and Financial Market Developments*. Septiembre. [www.bis.org/].
- Buchanan, James M., y Richard A. Musgrave. 1999. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions on the State*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Buliř, Aleř, y Javier Hamann. 2003. “Aid Volatility: An Empirical Assessment”. *Estudios preparados por el personal del FMI* 50 (1): 64–89.
- Comisión para África. 2005. *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. Londres. [www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf].

- Crossen, Sijbren, y Hans-Werner Sinn, editores. 2003. *Public Finance and Public Policy in the New Century*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Coase, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* 3 (1): 1–44.
- Cornes, Richard. 1993. "Dyke Maintenance and Other Stories: Some Neglected Types of Public Goods". *Quarterly Journal of Economics* 108 (1): 259–71.
- Cornes, Richard, y Todd Sandler. 1984. "Easy Riders, Joint Production, and Public Goods". *Economic Journal* 94 (3): 580–98.
- Cornes, Richard, y Todd Sandler. 1996. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Derviş, Kemal. 2005. *A Better Globalization: Legitimacy, Governance, and Reform*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Federación Mundial de Bolsas de Comercio. 2005. "Time Series 1990–2003". [www.fibv.com/WFE/home.asp?menu=325].
- Ferroni, Marco, y Ashoka Mody, editores. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*. Washington, D.C.: Kluwer Academic Publishers y Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2004. "Sovereign Debt Structure for Crisis Prevention". Departamento de Investigaciones, Washington, D.C. [www.imf.org/external/np/res/docs/2004/070204.pdf].
- Froot, Kenneth A., editor. 1999. *The Financing of Catastrophe Risk*. Chicago, Ill.: Chicago University Press.
- G-8 (Grupo de los Ocho). 2005. "Gleneagles Communiqué on Africa, Climate Change, Energy, and Sustainable Development". [www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique.pdf].
- Gallup International. 2005. *Voice of the People: Progress and Priorities for 2005*. Zurich, Suiza.
- Gilardi, Fabrizio. 2004. "Delegation in the Regulatory State: Origins and Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe". Tesis doctoral. Universidad de Lausana, Suiza.
- Grupo de trabajo sobre nuevos aportes internacionales para la financiación del desarrollo. 2004. "Final Report of the Working Group on New International Contributions to Finance Development". [www.france.diplomatie.fr/actual/pdf/landau_report.pdf].
- Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Grupo técnico sobre mecanismos de financiación innovadores. 2004. *Action against Poverty: Final Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms*. [www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/Report-final%20version.pdf].
- Harris, Clive. 2003. *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Hillman, Arye L. 2003. *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirshleifer, Jack. 1983. "From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods". *Public Choice* 41 (3): 371–86.

- Jepma, Catrinus J. 1994. *Inter-Nation Policy Co-Ordination and Untying of Aid*. Brookfield, Vt.: Ashgate Publishing Company.
- Journal of Public Economics*. 2002. Edición especial sobre Finanzas Públicas y Economía, Volumen 86, edición 3.
- Kamps, Christophe. 2005. “Is There a Lack of Public Capital in the European Union?” Documento de trabajo. Instituto de Economía Mundial de Kiel, Kiel, Alemania. [www.uni-kiel.de/ifw/staff/kampsc/paper_neu.pdf].
- Kanbur, Ravi, Todd Sandler y Kevin Morrison. 1999. “The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods”. Ensayo de políticas 25. Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, editores. 1999. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza, editores. 2003. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Keohane, Robert O., y Marc A. Levy, editores. 1996. *Institutions for Environmental Aid*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Kremer, Michael, y Paras Mehta. 2000. *Globalization and International Public Finance*. Documento de trabajo 7575 de NBER. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Labatt, Sonia, y Rodney R. White. 2002. *Environmental Finance: A Guide to Environmental Risk Assessment and Financial Products*. Nueva York: Wiley.
- McDonnell, Ida, Henri-Bernard Solignac Lecomte y Liam Wegimont. 2003. *Public Opinion and the Fight against Poverty*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Musgrave, Richard A. 1969. *Fiscal Systems*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Musgrave, Richard A. 1999. “The Nature of the Fiscal State: The Roots of My Thinking”. En James M. Buchanan y Richard A. Musgrave, editores, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions on the State*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Musgrave, Richard A., y Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. 5ª edición. Nueva York: McGraw-Hill.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). 2001. *Policy Brief: Untying Aid to Least Developing Countries*. París. [www.oecd.org/dataoecd/16/24/2002959.pdf].
- OCDE. 2003a. *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version*. París.
- OCDE. 2003b. *Policy Brief: Policy Coherence—Vital for Global Development*. París. [www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf].
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 2005. *International Trade Statistics 2004*. Ginebra. [www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2004_e/its04_longterm_e.htm].
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2002. *Report of the International Conference on Financing for Development*. A/CONF.198/11. Nueva York.
- ONU. 2005. *Resolution on Follow-up and Implementation of the Outcome of the International Conference on Financing for Development*. A/RES/59/225. Nueva York.
- Palacios, Robert. 2003. “Privatizing National Social Security Schemes: The International Experience with Privatizing Pension Systems”. Reunión de Directores de

- Organizaciones de Seguridad Social en Países Anglófonos de África de la Asociación Internacional de Seguridad Social, 7–9 de octubre, Banjul, Gambia.
- Proyecto del Milenio de la ONU. 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Londres: Earthscan.
- Razin, Assaf y Efraim Sadka, editores. 1999. *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosen, Harvey S. 1997. *The Way We Were (and Are): Changes in Public Finance and Its Textbooks*. Documento de trabajo 5972 de NBER. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Rosen, Harvey S. 2005. *Public Finance*. 7th ed. Nueva York: McGraw-Hill/Irwin.
- Sachs, Jeffrey. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*. Nueva York: The Penguin Press.
- Sagasti, Francisco, Keith Bezanson y Fernando Prada. 2005. *The Future of Development Financing: Challenges and Strategic Choices*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Salamon, Lester M. 2002a. “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”. En Lester M. Salamon, editor, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Salamon, Lester M., editor. 2002b. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sandler, Todd. 1997. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandler, Todd. 1998. “Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action”. *Fiscal Studies* 19 (3): 221–47.
- Sandler, Todd. 2004. *Global Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sidikou-Sow, Balkissa. 2005. “Has ‘Globalization’ As Yet Changed Standard Theory? A Survey of Textbooks in Public Finance and Public Economics”. Documento de antecedentes de PNUD/ODS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Estudios del Desarrollo, Nueva York. [www.thenewpublicfinance.org].
- Sinn, Hans-Werner. 2002. *The New Systems Competition*. Documento de trabajo 8747 de NBER. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Sørensen, Peter Birch, editor. 1998. *Public Finance in a Changing World*. Basingstoke, RU: Palgrave Macmillan.
- Spackman, Michael. 2002. “Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach”. *Economic Systems* 26 (3): 283–301.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. “Redefining the Role of the State: *What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made?*” Documento presentado durante el Décimo Aniversario del MITI Research Institute, 17 de marzo, Tokio. [www.meti.go.jp/topic/mitilab/downloadfiles/m2012-1j.pdf].
- Stiglitz, Joseph E. 2000. *Economics of the Public Sector*. 3ª Edición. Nueva York: W. W. Norton.
- Stiglitz, Joseph E. 2001. “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes”. 9ª Conferencia de Raul Prebisch en el Palais des Nations, 19 de octubre de 1998, Ginebra. En Ha-Joon Chang, editor, *The Rebel Within*. Londres: Wimbledon Publishing Company.

LOS CAMBIOS EN CURSO

FINANCIAMIENTO DE LOS DESAFÍOS

MUNDIALES A TRAVÉS DE LA

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DENTRO Y FUERA DE LAS FRONTERAS

INGE KAUL Y PEDRO CONCEIÇÃO

El mundo parece estar atrapado en una telaraña de crisis, riesgos e incertidumbre. Mientras los ataques del terrorismo internacional calan hondo en los países, la competencia entre empresas y estados se intensifica, aumentando el temor respecto de fenómenos como la subcontratación, la reestructuración económica, el desempleo y el debilitamiento de las redes de protección social. Las burbujas especulativas de los mercados financieros e inmobiliarios, o su colapso, mantienen a las personas en un estado de ansiedad casi permanente. La incertidumbre respecto de la disponibilidad de petróleo a precios bajos y estables suscita la inquietud de que sea imposible satisfacer las demandas mundiales de energía en el futuro, mientras que los acontecimientos relacionados con la gripe aviar desatan temores sobre una inminente pandemia.

Tal como muestra el libro *Las Nuevas Finanzas Públicas*, la creciente interdependencia de las naciones y la volatilidad que genera han hecho surgir demandas por un mejor manejo del proceso de globalización y en especial, sus aspectos negativos: la incipiente escasez mundial, las externalidades negativas que traspasan las fronteras, las fluctuaciones excesivas de los mercados y la pobreza mundial. Todos estos aspectos persisten en medio de niveles inéditos de riqueza y avances tecnológicos acelerados y minan la promesa inherente a la globalización de mejorar la vida de todos los habitantes del planeta. Apertura y competitividad deben hoy ser combinados con sustentabilidad y estabilidad poniendo énfasis en un desarrollo de base más amplia.

Los métodos e instrumentos aplicados en las finanzas públicas han respondido a esta ampliación del marco de políticas públicas con cambios e innovación. En el ámbito nacional, las finanzas públicas han asumido una nueva función, que consiste en propiciar un patrón de gasto público y privado que respalde la armonización de las preferencias internas y externas en materia de políticas públicas, o en otras palabras, la cooperación internacional *dentro* de las fronteras nacionales. El objetivo es dotar a los países de los elementos constitutivos nacionales que son indispensables para satisfacer los desafíos mundiales.

En el ámbito internacional, la lógica económica se está entrecruzando con los objetivos de la política exterior, lo cual genera nuevas modalidades de finanzas públicas I (ver el capítulo anterior) y transforma la cooperación internacional *fuera* de las fronteras nacionales de un proceso intergubernamental en un proceso de múltiples actores que implican asociaciones y competencia entre los sectores público y privado. El aporte de los gobiernos al proceso no se limita, al menos no exclusivamente, a fortalecer su posición internacional o a ampliar o consolidar sus fronteras territoriales. Más bien, su objetivo es corregir la producción insuficiente de objetivos en materia de políticas públicas que prometan una alta rentabilidad mundial, nacional y social de un modo eficaz.

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DENTRO DE LAS FRONTERAS NACIONALES:
INCORPORAR LOS DESAFÍOS MUNDIALES A LAS FINANZAS PÚBLICAS
NACIONALES**

Las finanzas públicas están íntimamente ligadas a las prioridades de los gobiernos en materia de políticas públicas y a su relación con los mercados y la sociedad civil. La primera parte del libro comienza con un análisis de la nueva función del Estado como intermediario entre las preferencias de políticas públicas externas e internas. Además, pasa revista a algunas de las tareas tradicionales que hoy responden a nuevas orientaciones y a las tareas adicionales y nuevas que están emergiendo. Asimismo, analiza la forma en que la búsqueda de mayor apertura y competitividad—y recientemente, el énfasis en la sustentabilidad, la estabilidad y la necesidad de mejorar la distribución de los beneficios de la globalización—han afectado las finanzas públicas a nivel nacional (figura 1).

Los capítulos siguientes examinan algunas de las nuevas tareas de las finanzas públicas que surgen de la función del Estado de conciliar las demandas externas e internas en materia de políticas públicas. Éstas incluyen mantener la disciplina fiscal (preferentemente sin poner en riesgo los avances ya logrados en materia de desarrollo o en el suministro de servicios públicos), administrar las externalidades transfronterizas, usar los mercados mundiales para fortalecer la gestión de los riesgos y conocer los límites de la cooperación dentro de las fronteras nacionales o, en otras palabras, saber cuándo vale la pena buscar el apoyo de otros en el exterior.

***Una nueva función de las finanzas públicas: conciliar las demandas
externas e internas en materia de políticas públicas***

Los estados se ven enfrentados a un rápido aumento de las expectativas externas respecto de políticas nacionales sustentables que surgen desde fuera del propio proceso político nacional. Tal como lo demuestra Kaul (en el capítulo sobre el Estado intermediario), las expectativas nacen de las negociaciones intergubernamentales formales y, cada vez más, de los procesos informales de fijación de normas y estándares por parte de actores no estatales como las entidades de calificación crediticia de los países y otros analistas de mercado, redes mundiales de la sociedad civil y asociaciones internacionales de profesionales (contadores, abogados y grupos industriales).



Estas demandas externas impulsan a los gobiernos a formular políticas de globalización que sean sustentables. Al mismo tiempo que se les estimula a aumentar la apertura económica y mejorar la competitividad nacional, también se les pide ayudar a la gente a enfrentar la inevitable volatilidad que acompaña la apertura y la competitividad económica mediante un buen manejo de las externalidades transfronterizas, incluidos los riesgos externos a la economía. En todo el mundo, las políticas públicas nacionales se hacen eco de estas expectativas, tanto en la práctica como en la retórica política. Existen múltiples factores que influyen en esta alineación y que difieren según el país y el problema. Algunos son factores de “presión”, como la presión política que ejerce un país o grupo de países sobre otro. Otros son factores de “atracción”, como las perspectivas de cosechar beneficios si se participa en las redes mundiales, por ejemplo las redes de la aviación civil internacional o el sistema de comercio multilateral.

Las expectativas que surgen de la apertura económica propician interacciones entre los sectores público y privado y la adopción de nuevas modalidades de las finanzas públicas¹. Pero tales expectativas también conducen a una creciente competitividad entre los estados. Una vez que los gobiernos se embarcan en el proceso de apertura, se produce un giro gradual y autopropulsado hacia la mayor alineación de políticas públicas. Con la apertura aumenta la movilidad del capital y, cada vez más, de la mano de obra, al tiempo que los estados permanecen encadenados a su territorio. Lo anterior genera un “efecto Tiebout” mundial (Tiebout 1956), en virtud del

cual los factores de producción móviles escogen la jurisdicción nacional que más les conviene y presionan a los gobiernos a cumplir con lo que se espera de ellos si desean mantener o atraer tales factores móviles. Esta presión se intensifica a medida que más países emprenden el camino de la apertura.

A medida que los estados responden a estas presiones externas, algunos objetivos externos al ámbito nacional se incorporan a las agendas de las políticas nacionales y determinan las prioridades y la asignación de los recursos privados y públicos. Donde alguna vez los estados defendieron a brazo partido un proceso soberano de toma de decisiones en materia de políticas públicas dentro de sus territorios, hoy son pocos los que reivindican una política de soberanía exclusiva y en cambio toman en cuenta las inquietudes mundiales a la hora de formular las políticas nacionales. Es decir, los estados están fusionando las demandas (o expectativas) internas y externas en materia de políticas públicas.

Mantener la disciplina fiscal e impedir externalidades transfronterizas negativas

Las reformas de las políticas nacionales que buscan propiciar la apertura económica han afectado poderosamente a los ingresos que sostienen las finanzas públicas. En lo que constituye una reestructuración importante del sistema impositivo nacional, los estados están desplazando las bases impositivas desde medidas en la frontera, como los aranceles, hacia fuentes nacionales, como el impuesto al valor agregado.¹ Aunque estas reformas se encuentran bastante avanzadas, algunos de los elementos más prominentes de las expectativas externas, ahora enfocados hacia los gobiernos, apuntan a nuevas formas de “cierre” nacional: la preservación de la disciplina fiscal y el manejo de las externalidades transfronterizas.

¿La globalización empuja a los gobiernos a gastar más o a gastar menos? Los analistas discrepan, aunque en su capítulo Tanzi concluye que la globalización ejerce presiones que impulsan a los gobiernos a ser más eficientes, con la consecuente contracción del gasto público.

Sin embargo, preocupaciones importantes en materia de políticas públicas no tienen por qué verse afectadas. Los gobiernos pueden apoyarse más en medidas indirectas de financiamiento y potenciar el gasto privado a través del gasto tributario (créditos y deducciones).² Donde las condiciones así lo permitan, una alternativa es privatizar y restringir la participación del gobierno a labores de reglamentación y supervisión. Tanzi analiza estos temas en el contexto del bienestar social (protección y seguros), cuestión de primer orden en muchas agendas de políticas públicas internacionales y nacionales desde que la globalización y la apertura económica aumentaron la presión por mejorar la eficiencia para las empresas y los trabajadores, y también para los gobiernos. Una lógica muy similar se aplica a muchos otros problemas.³

Los límites al aumento del gasto público, tal como demuestra Heller, se agravan por la creciente presión de conseguir disciplina fiscal, situación vinculada a las exigencias de enfrentar los desafíos mundiales y de manejar las externalidades transfronterizas. Entre otras cosas, el autor sostiene que muchos países enfrentan cambios de largo plazo, como el envejecimiento de la población y el cambio climático mun-

dial que impondrán una pesada carga sobre el presupuesto de los gobiernos. Los presupuestos también pueden sentir el peso de muchos acontecimientos inesperados, como brotes de enfermedades contagiosas, ataques terroristas o recesiones mundiales prolongadas. En las palabras del propio Heller (página 131), “se esta gestando lentamente una gran tormenta fiscal”. Si no se maneja a tiempo a través de una mejor internalización de las externalidades, esta tormenta puede desencadenar crisis fiscales mundiales de gran envergadura.

Para frenar los efectos transfronterizos desfavorables, los países han recurrido a una variedad de medidas, tales como la reglamentación, los incentivos fiscales, los sistemas nacionales de permisos de emisión de contaminantes y los sistemas de cuotas, además de explorar otras opciones. Los países también están poniendo en marcha reformas de políticas públicas para enfrentar los desafíos previsibles e imprevisibles. Heller identifica varias de estas reformas que son importantes para cumplir con los requisitos de disciplina fiscal: contabilidad fiscal ampliada para propiciar la evaluación de la sustentabilidad presupuestaria en un plazo mayor, reglas de respeto del equilibrio presupuestario para generar margen de maniobra para las políticas fiscales; y mayor consideración de las dimensiones políticas del proceso presupuestario a fin de evitar ser tomados por sorpresa por la eventual oposición a medidas correctivas, como una reducción de programas en marcha.

Cooperación con los mercados globales para administrar riesgos

La apertura económica y la volatilidad resultante exigen una mayor disciplina fiscal. Pero las políticas fiscales restrictivas, a la par con una mayor conciencia de los riesgos, pueden estimular la formación de un exceso de ahorros públicos por motivos de precaución y deprimir el crecimiento y el desarrollo económico. De hecho, luego de las crisis financieras de los años noventa, muchos países en desarrollo (101 de una muestra de 132) acumularon grandes reservas de divisas (US\$292.000 millones en 2003 y US\$378.000 millones en 2004; Banco Mundial 2005b, pág. 2). Si contaran con formas más eficientes de protegerse de las crisis y reducir la vulnerabilidad, los países podrían liberar los recursos que se encuentran congelados en reservas y destinarlos a fines más productivos.⁴

Shiller (en el libro, pág. 152) nos recuerda que “la industria de las finanzas y los seguros fue la fuente de gran parte del progreso económico del siglo XX”. Entre otras cosas, estos sectores propician la adopción de riesgos productivos diversificándolos entre un gran número de actores de mercado, con lo cual se atenúa el posible impacto negativo sobre los incentivos de un actor económico específico de emprender actividades prometedoras. Con mercados globalizados, los países son cada vez más capaces de negociar y dispersar los riesgos específicos de cada país más allá de las fronteras, gracias a los mercados de capitales internacionales.

Los gobiernos, al igual que las empresas y los hogares, están explorando oportunidades como las recién mencionadas, por ejemplo protegiéndose contra la volatilidad que afecta los precios de los productos primarios (“commodities”) en mercados de futuros y de opciones para defender a sus agricultores o consumidores, tal como sostiene Morgan. Los productos de gestión de riesgos, como los bonos públicos inde-

xados al producto interno bruto (PIB), mencionados por Shiller, son ejemplos de transacciones de mercado sostenidas por un componente de acción colectiva. Contra el pago de una modesta prima de seguro por parte del gobierno emisor, se reduce el pago anual de los cupones de estos bonos cuando el crecimiento del PIB es más bajo de lo esperado y se aumenta cuando el PIB crece más de lo esperado. Al mantener la oscilación de la relación PIB-deuda más acotada, estos sistemas ayudan a los gobiernos emisores de bonos a estabilizar el gasto y las tasas impositivas en el tiempo y a reducir la incertidumbre y el riesgo tanto para las empresas como para los hogares, al tiempo que mejoran el bienestar.⁵

Los bonos indexados al PIB son precursores de las alternativas de gestión de riesgos más complejas propuestas por Shiller, como los macro mercados. A través del comercio de títulos indexados a agregados macroeconómicos como el PIB, los mercados permitirían que los actores económicos nacionales se cubran contra el riesgo de sufrir una recesión mayor tomando una posición corta sobre el valor atado a la evolución del PIB del país.

A medida que aparecen nuevas tecnologías y oportunidades en la gestión de riesgos y otras áreas, los mercados globales están asumiendo funciones que solían ser de exclusiva responsabilidad de los gobiernos, una señal más del nuevo equilibrio entre las acciones público-privadas.

Desplazar los componentes de las políticas públicas del ámbito nacional al ámbito internacional

Para enfrentar los desafíos globales, suele ser necesario combinar los elementos constitutivos nacionales y los aportes complementarios provenientes del ámbito internacional (ver las figuras 3 a 5 en el capítulo anterior). Pero ¿dónde empieza la trayectoria de producción de estos bienes públicos? Hasta ahora, la discusión ha girado principalmente en torno a las respuestas de las políticas nacionales ante las exigencias de las políticas mundiales, esto es, la trayectoria de producción de un bien dispuesta de arriba hacia abajo, donde la demanda viene desde arriba y la acción se produce en el ámbito nacional. Por el contrario, la cooperación internacional constituye un proceso iterativo y circular que a veces viene del ámbito internacional hacia el nacional y otras veces recorre el camino inverso.

La cooperación internacional que parte desde abajo puede partir de las exigencias mundiales que surgen abruptamente y presionan por incorporarse a las agendas de las políticas nacionales (como en el caso del terrorismo internacional, examinado por Sandler) o que aparecen de manera más gradual (como la necesidad de gravar los ingresos generados por los factores de producción móviles, el aspecto central del capítulo de Musgrave). Los análisis demuestran que los incentivos de los estados para pasar de acciones unilaterales a la cooperación con otros estados varían en función del tema y del poder del propio Estado de orientar el diálogo sobre políticas internacionales.

Luego de los ataques terroristas sufridos por Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, muchos países industriales endurecieron sus medidas de seguridad interna. Sin embargo, y tal como destaca Sandler, si bien es cierto que los esfuerzos unilaterales son importantes, es posible que sólo logren desplazar la actividad terrorista hacia

los países que carecen capacidad, recursos o voluntad política de aplicar mejoras de seguridad similares. El control del terrorismo, a través de una mejor protección contra los ataques, es un bien público global del tipo “eslabón más débil”: “la participación de todos es esencial, puesto que el nivel de prestación más bajo determina la cantidad del bien público capaz de generar beneficios” (Sandler, pág. 199). Por ejemplo, la seguridad de los viajes aéreos o del transporte de contenedores depende de la adecuada revisión de la carga y de los pasajeros en todos los países. Una vez que los países industriales han alcanzado cierto nivel de seguridad nacional, en lugar de gastar más en mejorarla, puede ser de su propio interés ayudar a los países más pobres, donde el eslabón es más débil, a contribuir a la seguridad mundial y llevar el tema a niveles internacionales para lograr una acción colectiva complementaria.

Si bien hace tiempo se reconoce que el proceso de apertura creciente de las fronteras implica una amenaza, fue necesario que ocurriera una crisis mayor para sacudir a la comunidad internacional y proceder a evaluar integralmente las medidas que serían eficaces para responder a esta amenaza (ver, por ejemplo, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio 2004). También en otras áreas se están reconociendo cada vez más los problemas que conlleva la globalización, pero la mayoría de éstos se enfrentan más bien con medidas bilaterales que multilaterales.

Uno de estos problemas se relaciona con saber cómo aplicar impuestos a los actores móviles. Los contribuyentes que viven y pagan impuestos en una jurisdicción pueden generar ingresos—y pagar impuestos—en otra. Musgrave explica cómo determinar cuál jurisdicción debería tener derecho a aplicar tributos a qué parte del ingreso y encuentra poderosos motivos en materia de eficiencia y equidad para abordar este tema a nivel multilateral. Ella señala dos principios que deben guiar un enfoque multilateral: la neutralidad en función de las exportaciones de capital y la equidad internacional. Sin embargo, un acuerdo multilateral sobre este tema implicaría transformar el sistema impositivo como bien público nacional en un sistema globalizado común y muchos países se niegan a dar ese paso.

Actualmente, la cooperación en materia impositiva ocurre principalmente a través de negociaciones bilaterales: hay más de 2.000 tratados bilaterales sobre doble tributación (UNCTAD 2002). Sin embargo, muchos flujos de ingresos logran evitar las actuales disposiciones de los tratados y escapar a las autoridades tributarias nacionales. La elusión y evasión de impuestos, la fijación de precios de transferencia y la competencia impositiva provocan grandes pérdidas de ingresos tanto para los países industriales como para aquellos en desarrollo.⁶ Musgrave y otros (Bird y Mintz 2003; Reinhold 2004) constatan que podría surgir gradualmente una coordinación fiscal global más rigurosa si el comercio electrónico y otros factores continúan minando la capacidad nacional de aplicar tributos.

Los primeros pasos en esa dirección ya son claramente visibles. Cada vez más acuerdos tributarios bilaterales se basan en el modelo desarrollado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y las Naciones Unidas.⁷ Mediante un proceso incremental, según sostiene Musgrave (pág. 168), los gobiernos pueden descubrir que “las medidas de armonización pueden servir para neutralizar las diferencias con respecto a la asignación de recursos entre jurisdicciones y al mismo tiempo mantener un cierto margen de maniobrabilidad en las opcio-

nes fiscales”. La armonización de políticas públicas dentro de las fronteras nacionales, lejos de implicar la erosión de la soberanía nacional en materia de formulación de políticas públicas, puede servir como herramienta para evitar la excesiva competencia entre los estados y así mejorar la situación de todos.

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FUERA DE LAS FRONTERAS NACIONALES:
FUSIONAR LA LÓGICA ECONÓMICA CON LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERIOR**

Hasta ahora, la cooperación internacional en el ámbito exterior ha sido esencialmente un proceso intergubernamental centrado en definir normas respecto de los asuntos y problemas que surgen entre los países y en las fronteras. Es la política y no la economía la que ha sustentado la mayoría de las negociaciones intergubernamentales, mientras que la ayuda externa ha sido moldeada por inquietudes de seguridad, vínculos coloniales e intereses comerciales nacionales, así como también por motivaciones morales y éticas.

Todo esto está cambiando. No es que la política esté quedando al margen de las relaciones internacionales, pero la economía se está imponiendo con mayor fuerza. Las prácticas y principios económicos que subyacen a las finanzas públicas en los países también están determinando la cooperación internacional más allá de las fronteras nacionales.

La señal más evidente de este cambio es el panorama institucional. Los proveedores de servicios y los mecanismos y herramientas de financiación se están diversificando y multiplicando, al tiempo que aumenta la cooperación y competencia entre los sectores público y privado, tanto en el ámbito internacional como en el nacional. La Parte 2 del libro muestra cómo se están reestructurando las organizaciones intergubernamentales, como ocurrió antes con los gobiernos nacionales.

Las Partes 3 y 4 del libro profundizan este análisis y para este fin examinan las gestiones de la acción colectiva destinadas a proporcionar el componente internacional de los bienes públicos globales y el desarrollo en general: los dos objetivos programados de las finanzas públicas.

La Parte 3 sugiere que los bienes públicos globales suelen abordarse desde una perspectiva de inversión que contempla dos aspectos: la inquietud por asignar recursos a iniciativas de acción colectiva que prometan retornos sociales y globales relativamente altos y la preocupación por generar el nivel de cooperación deseado sin recargar mucho el presupuesto nacional o la cantidad de ingresos públicos nacionales aportados a los fondos internacionales.

Las inquietudes relacionadas con la eficiencia también son cada vez más importantes en la ayuda externa en vista de la creciente urgencia de reducir la pobreza y de las fuertes restricciones financieras que enfrentan los países donantes. Tal como muestra la Parte 4, esta estrategia depende de aplicar los incentivos correctos y de reconocer la importancia de los bienes públicos regionales y globales suministrados de manera adecuada y justa.

Además, parece crecer el consenso de que, debido a la mayor apertura e interdependencia, es más fácil alcanzar los objetivos en materia de políticas públicas nacio-

nales si mejoran las ganancias en bienestar mundial y se aspira a aumentar la contribución nacional a la consecución de un mundo más próspero y seguro. Hacer realidad esta meta exige concentrarse en la eficiencia, tanto en el ámbito nacional como internacional.

La figura 2 es un resumen de las tareas en curso, reorientadas y nuevas de las finanzas públicas a nivel internacional. Las Partes 2 a 4 del libro abordan específicamente las nuevas tareas.

Depender de la competencia y la cooperación público-privada a escala mundial

La cooperación internacional más allá de las fronteras nacionales ha sufrido profundas transformaciones, pasando de un proceso intergubernamental a un proceso de múltiples actores. Al igual que sus homólogos a nivel nacional, los actores intergubernamentales y los no estatales (empresas y sociedad civil) cooperan y compiten por entregar bienes públicos y mayor equidad de manera más eficiente y eficaz.

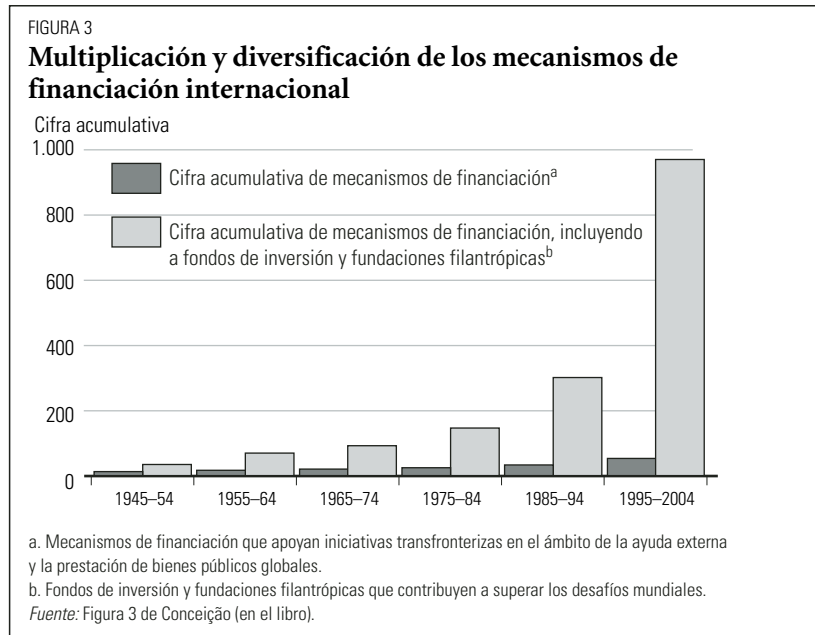
Una manifestación de este fenómeno es el rápido crecimiento del universo de asociaciones público-privadas globales que contribuyen a suministrar bienes públicos globales y ayuda externa (ver el capítulo de Kaul en la Parte 2 del libro). De aproximadamente 35 en 1990, hoy existen al menos unas 400 entidades de ese tipo, la mayoría de las cuales tiene una condición jurídica independiente (ya sea con o sin fines de lucro), mientras que el resto forma parte de una organización intergubernamental o de una asociación de la sociedad civil.⁸ Los socios incluyen organizaciones



intergubernamentales, gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y empresas.

Otra manifestación del proceso de transformación de la cooperación internacional en un proceso de múltiples actores es el rápido aumento de la cantidad y diversidad de mecanismos internacionales de financiación, aumento que una vez más se produce especialmente a partir de 1990. En términos del volumen de recursos financieros, las organizaciones multilaterales tradicionales (Naciones Unidas, Banco Mundial) siguen siendo los principales canales de cooperación multilateral. Sin embargo, como señala Conceição, la situación cambia drásticamente cuando consideramos la cantidad de instituciones que movilizan y canalizan recursos financieros hacia desafíos de carácter mundial. Más de 30 instituciones (de las más o menos 60 identificadas en ese capítulo) fueron creadas en el último decenio; 20 de ellas ya no son entidades intergubernamentales exclusivas, muchas son organizaciones sin fines de lucro y otras tantas incluyen actores públicos y privados. Si a la lista agregamos las fundaciones privadas y los fondos de inversión que abordan problemas mundiales, la cifra de los mecanismos internacionales de financiación aumenta al rango de los 900 ó 1.000 (figura 3).

Existen varios factores que parecen ocasionar estos cambios: la agenda internacional que llama a valorizar las ventajas comparativas tanto del sector público como del privado, las restricciones fiscales que enfrentan los gobiernos junto a las oportunidades que surgen de la profundización y crecimiento de los mercados financieros internacionales y las consideraciones de elección pública, principalmente la creciente inquietud respecto a los actores transnacionales no estatales y a las fallas de la cooperación intergubernamental.



Aprovechar las ventajas comparativas de los actores públicos y privados. Las grandes cuestiones de políticas públicas suelen acaparar la atención de las instancias internacionales sólo una vez que han alcanzado dimensiones críticas. Pensemos tan sólo en desafíos mundiales de salud como la epidemia del VIH/SIDA, que evolucionaron lentamente, pero que ahora exigen medidas urgentes: innovación decidida (para conseguir nuevos medicamentos y vacunas) combinando recursos públicos y privados y entidades capaces de actuar de manera rápida y flexible. Muchas organizaciones intergubernamentales responden a múltiples mandatos, lo que dificulta el tratamiento de los problemas con miras a la obtención de resultados prácticos que requiere gran parte de los desafíos actuales. Por este motivo, las asociaciones público-privadas y los mecanismos de financiación orientados a un solo problema están interviniendo y haciéndose cargo de algunas de estas tareas.

Por otra parte, debido a la mayor participación de los actores de mercado en la ejecución de las políticas públicas, el desarrollo de los mercados se ha convertido en el sujeto de una mayor acción colectiva en el extranjero. Muchas asociaciones público-privadas globales involucradas en el desarrollo de los mercados contemplan la participación tanto de actores provenientes del mercado como de actores intergubernamentales y gubernamentales, a fin de asegurar que la evolución de las instituciones de mercado responda a fines públicos y privados.

Recurrir a los mercados financieros para superar las restricciones presupuestarias. Junto con los actores privados, nuevas tecnologías de financiación están ingresando a los dominios de la cooperación internacional, incluida la securitización y el financiamiento de proyectos, para encontrar respuestas motivadas por una lógica económica. Conceição, Rajan y Shah demuestran que el diseño de los proyectos ahora incorpora la participación del sector privado en la movilización de recursos y en el suministro de productos resultantes de la cooperación internacional. Para ilustrar este fenómeno, los autores examinan la propuesta de crear un Servicio Financiero Internacional (“International Finance Facility”) para sortear las restricciones presupuestarias que enfrentan los países donantes. Lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la fecha estipulada requiere realizar enormes inversiones ahora, pero los países donantes piensan aumentar las asignaciones de ayuda extranjera sólo gradualmente. El Servicio Financiero Internacional (“International Finance Facility”) permitiría concentrar los desembolsos de ayuda externa de inmediato pese a esa restricción. Respaldaría la emisión de bonos en los mercados internacionales de capitales hoy securitizando las promesas de los países donantes de entregar ayuda en el futuro. Estos recursos, que de no mediar este mecanismo estarían disponibles sólo en el transcurso de varios años, podrían usarse para financiar los costos iniciales involucrados en ayudar a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como primer paso, un proyecto piloto del Servicio Financiero Internacional generaría los recursos para financiar programas de vacunación en los países más pobres del mundo.⁹

Corregir las fallas de la cooperación intergubernamental. La creciente participación de empresas con y sin fines de lucro en el suministro de servicios públicos confirma las expectativas que se desprenden del análisis realizado por Jones sobre la cooperación

internacional según la teoría de la elección pública. Si los actores (electores, grupos de presión, políticos y burócratas) actúan en función de su interés personal, ya sea éste individual o institucional, no hay garantía alguna de que sus políticas vayan en beneficio de objetivos públicos preacordados. Esto implica que también es necesario tener en cuenta las fallas de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales.

La participación de los mercados y los actores de la sociedad civil puede contrarrestar parte de este riesgo de falla. La segunda parte del libro muestra que los mercados mundiales y los actores de la sociedad civil, entre otros las fundaciones privadas, suelen intervenir para corregir las fallas de las políticas públicas. Lo hacen, por ejemplo, en casos donde los resultados de las políticas públicas mundiales que inciden en sus propios intereses son insuficientes, ya sea porque las negociaciones intergubernamentales se empantanar en un impasse político o porque los gobiernos nacionales deciden beneficiarse gratuitamente y no aportan como es debido a los proyectos comunes de cooperación internacional. Así, los actores no estatales pueden, dentro del marco de una acción colectiva voluntaria y presionando constantemente a los gobiernos, corregir fallas en el ámbito de la cooperación internacional que surgen en condiciones similares a aquellas que generan las fallas de los mercados económicos.¹⁰

Someter el suministro de bienes públicos globales a una perspectiva de inversión

Hasta hace poco, el sistema de ayuda externa constituía el principal sistema operacional para la cooperación internacional en el extranjero. Cuando el tema de los bienes públicos globales saltó a primera plana y requirió actividades operacionales a nivel internacional, el financiamiento público de tales iniciativas provino principalmente de los fondos de ayuda externa de los países donantes. Se calcula que hasta 30% de la ayuda oficial para el desarrollo puede haber ido a bienes públicos globales (Banco Mundial 2001, pág. 109).¹¹ Sin embargo, la ayuda externa se está separando cada vez más del suministro de bienes públicos globales, especialmente cuando las empresas y los mercados aumentan su protagonismo y exigen una mayor diferenciación entre objetivos y enfoques. Así, el suministro de bienes públicos globales en el ámbito internacional está evolucionando como una función distinta, a saber, como el brazo internacional de la “función de asignación” de las finanzas públicas. Y sucede entonces que la prestación de bienes públicos es determinada cada vez más por una perspectiva de inversión.

Esta nueva forma de pensar se refleja en las preocupaciones por asegurar que la cooperación tenga sentido en términos económicos y en el énfasis que se pone en las soluciones de mercado. Ya sea por efectos del diseño o por mera intuición, el suministro de los bienes públicos privados parece regirse por el principio de subsidiaridad.

Asegurar ganancias netas. ¿Tiene ventajas la cooperación? ¿Qué intervenciones prometen mayores retornos?¹² ¿Quién se beneficiará? Este tipo de preguntas aparece cada vez con más frecuencia.¹³ Y también es cada vez más habitual que la formulación de políticas públicas se apoye en datos, incluido los análisis costo-beneficio (Esty y Porter, en preparación). Conceição y Mendoza se sustentan en este debate. Basándose en aportes de diferentes estudios (especialmente Barrett 2004 y Hertel 2004), sugie-

ren una metodología que contempla cinco pasos para determinar las ganancias en bienestar a nivel mundial que resultarían del suministro más adecuado de bienes públicos globales y la distribución de estas ganancias entre países en desarrollo y desarrollados. La metodología utilizada para calcular las ganancias netas implica un análisis específico de los bienes basado en la identificación de los beneficios de un mejor suministro del bien en función de los costos de las medidas correctivas.

Cuando esta metodología se aplica a casos ilustrativos, se descubre que las ganancias netas serían enormes a nivel mundial, pero que estarían mal distribuidas.¹⁴ Por lo tanto, seguramente se necesitará algún grado de redistribución para generar el apoyo político necesario para implementar las iniciativas de acción colectiva que materialicen las potenciales ganancias. Barrett (en el libro) sostiene que esa redistribución (por ejemplo, en la forma de transferencias) puede permitir la adhesión de países que, de no mediar esta medida, no serían beneficiarios netos del mejor suministro del bien o que se beneficiarían menos que otros. El Fondo del Protocolo de Montreal, ejemplo mencionado por Barret, demuestra la función que cumple el dinero como incentivo en la cooperación internacional: la cooperación funciona porque tiene sentido en términos económicos para todos los interesados.

Poner énfasis en los enfoques de mercado. El capítulo de King también destaca las funciones de compensación e incentivo que cumplen las transferencias financieras o, en términos más concretos, el pago de los costos incrementales entre países. Estos pagos buscan rembolsar a los países por los gastos adicionales que incurren cuando hacen más de lo que necesitarían hacer para enfrentar problemas mundiales, como la reducción de las emisiones de gases de invernadero o la conservación de la biodiversidad. El mecanismo de pago de los costos incrementales, tal como lo usa el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (“Global Environment Facility”), puede considerarse un incentivo o una herramienta de compensación, pero también como señal del surgimiento de un nuevo mercado.

El Fondo para el Medio Ambiente Mundial es un precursor de los incipientes mercados actuales de carbono. Facilita la negociación entre países de los aportes a tales bienes públicos globales, como la conservación de la biodiversidad. Por el lado de la demanda se encuentran los donantes del Fondo, países dispuestos a apoyar con recursos financieros la conservación de la biodiversidad. Por el lado de la oferta, están los países dispuestos a ofrecer este servicio en su territorio. En este intercambio, el Fondo actúa como intermediario.

Cuando las empresas comienzan a inquietarse por los efectos económicos adversos de problemas mundiales como el cambio climático, o cuando surge una nueva y prometedora oportunidad de intercambio, los actores del mercado seguramente analizarán la posibilidad de crear un nuevo mercado “apropiado”. El capítulo de Sandor analiza el desarrollo de la Bolsa del Clima de Chicago¹⁵ (“Chicago Climate Exchange”) y sostiene que los mercados son el resultado de una construcción que exige pasos deliberados, incluido el desarrollo de productos estandarizados y una plataforma de intercambio funcional. También demuestra cuán importante es dar a conocer el funcionamiento del nuevo sistema, para evitar el riesgo de ser ignorado. Todo lo anterior exige un cierto apoyo público inicial, generalmente antes de que el mercado

empiece a funcionar. Para este fin, la Bolsa del Clima de Chicago está organizada como una asociación público-privada.

Trabajar con los mercados (forjando asociaciones público-privadas) y ayudar a desarrollarlos (subsidiando actividades preparatorias y emprendiendo funciones reguladoras) es hoy una labor importante en las actividades de las organizaciones intergubernamentales. Una tercera dimensión de esta labor es facilitar el acceso a mercados existentes. Veamos el caso de los mercados a término para productos primarios (“commodity futures markets”), donde los instrumentos diseñados para manejar el riesgo de estos productos pueden fácilmente sustituir los mecanismos aplicados por los gobiernos, como las reservas de estabilización, y los esfuerzos intergubernamentales, como los convenios internacionales sobre productos primarios.¹⁶ Para los productores de los países en desarrollo es difícil acceder a los mercados a término para productos primarios, situación que los priva de un instrumento con el cual manejar la volatilidad de precios de estos productos. Al facilitar su acceso, como sostiene Morgan, se obtendrían importantes eficiencias que aún no han sido explotadas. Una forma de hacerlo es a través de la creación de intermediarios nacionales en los países en desarrollo, además de proveer asistencia técnica y otros servicios para asegurar el éxito de estos intermediarios.

Los mercados ofrecen la doble ventaja de mayor eficiencia y menor injerencia de los gobiernos. Así, estos últimos pueden limitar su función a la reglamentación y la aplicación de otras medidas complementarias, en lugar de hacerse cargo por sí solos de la tarea a través de las finanzas públicas convencionales. Además, los gobiernos pueden ceder nuevos derechos de propiedad o cuasi derechos de propiedad, como los permisos de emisión de contaminantes, y autorizar y supervisar las disposiciones vinculadas a su negociación, con lo cual dejan las operaciones de compraventa y otras transacciones financieras relacionadas en manos de actores privados. Otra alternativa es proporcionar incentivos financieros a los actores privados y ayudarlos a superar los problemas relacionados con el acceso al mercado.

Incluso la manera de enfrentar el complicado tema de la crisis de la deuda soberana está evolucionando desde una perspectiva legal e intergubernamental a soluciones contractuales y fundadas en el mercado. Tal como explica Eichengreen, la emisión de bonos soberanos en conformidad con las leyes de Nueva York está comenzando a seguir los mecanismos del Reino Unido, que consisten en incorporar cláusulas de acción colectiva a los contratos de emisión de bonos a fin de permitir respuestas más flexibles en caso de incumplimiento. Este cambio se vio facilitado por unas pocas intervenciones críticas de parte de algunos gobiernos y del Fondo Monetario Internacional, las cuales buscaban principalmente proporcionar el texto modelo de las cláusulas y demostrar su aceptación por parte del mercado.

Aplicar el principio de subsidiaridad. La disyuntiva básica en el suministro de bienes públicos globales se relaciona con qué componentes del bien se deben proveer a nivel nacional y que otros a nivel internacional. La primera parte del libro sugiere que muchas etapas de este proceso, incluso las respuestas a expectativas externas al respecto, se están decidiendo en el ámbito nacional más que a través de reformas centralizadas a nivel internacional. La globalización parece afectar más la cooperación

dentro de las fronteras nacionales que fuera de ellas. Tomar medidas nacionales y abordar sólo algunos componentes específicos en el ámbito internacional (tal vez para explotar las economías de escala o de alcance) no es sólo lo recomendable según un análisis técnico y económico de la trayectoria de producción de los bienes públicos globales, sino también lo que efectivamente está sucediendo.

Cuando las intervenciones ocurren a nivel internacional, surge un segundo dilema: qué instrumentos usar. Hasta hace poco, el principal instrumento era la agregación de recursos públicos nacionales realizada a través de un organismo intergubernamental. Hoy existen otras alternativas, entre ellas las asociaciones público-privadas, y una gama de actores, que abarca desde entidades (inter)gubernamentales hasta empresas y la sociedad civil, está optando por estos instrumentos y aplicándolos.

El suministro de bienes públicos globales en el extranjero se puede considerar como orientado por una jerarquía de preferencias de cinco niveles (figura 4), donde la siguiente preferencia en la lista se considera sólo si la anterior no es suficiente:

- *Preferencia por las medidas nacionales.* Tomar medidas correctivas a nivel nacional y abordar sólo algunos componentes adicionales a nivel internacional (por ejemplo, para aprovechar las economías de escala o de alcance).
- *Preferencia por intervenciones de mercado.* Recurrir a disposiciones del mercado, como los mercados de productos relacionados con el carbono para revertir el cambio climático mundial y los mercados financieros y de seguros para manejar la gestión de los riesgos.
- *Preferencia por las intervenciones por vía de la regulación.* Limitar la acción de los gobiernos a la reglamentación y la fijación de normas y estándares, como en la asignación de derechos de emisión de contaminantes, medida reglamentaria que propicia la creación de nuevos mercados.
- *Preferencia por mecanismos de provisión de incentivos.* Instar a los actores privados a emprender proyectos que generen ganancias en cuanto a bienestar social mundial (por ejemplo, a través de la formación de asociaciones público-privadas o del apoyo a distintas clases de garantías).
- *Agregación internacional de ingresos públicos y desembolso directo: la opción menos deseada.* La reticencia de los gobiernos a adoptar esta vía se refleja en el patrón institucional de financiación de la acción colectiva en el extranjero. Si bien en los últimos 60 años han surgido muchos mecanismos de financiación transitorios y con objetivos limitados, la comunidad internacional ha incorporado sólo unas pocas entidades permanentes al sistema de organizaciones multilaterales establecido en los años cuarenta y cincuenta. La mayor parte de la cooperación internacional se financia a través de compromisos voluntarios y de corto plazo.

Según describe Laffan, la evolución del suministro de bienes públicos globales parecer estar replicando la experiencia de la Unión Europea con el suministro de bienes públicos regionales. Si bien la Unión Europea es más cohesionada en términos políticos y menos diversa en términos socioeconómicos que la comunidad internacional en su conjunto, es posible advertir cierta preferencia por los mismos principios generales que se fusionan en la forma del principio de subsidiariedad.



Mejorar la eficiencia de la ayuda externa

Si bien el desarrollo depende de la disponibilidad de niveles adecuados de ayuda extranjera (Sachs y otros 2004; Proyecto del Milenio de la ONU 2005), también es vital que los recursos se asignen y utilicen de manera eficiente. El uso más eficiente de la ayuda disminuiría el desperdicio de recursos y convencería a los donantes y a otros actores, especialmente a empresas, a participar en el proceso.

Se están abordando algunos de los obstáculos que impiden usar la ayuda más eficientemente, por ejemplo mediante una mejor coordinación y armonización de los donantes (Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda 2005; Foro de Alto Nivel sobre Armonización 2003), mayor coherencia entre la ayuda de los donantes y otras políticas públicas (OCDE 2003b) y medidas que acerquen la programación de la asistencia al ámbito nacional (tales como las estrategias de lucha contra la pobreza).¹⁷

La Parte 4 del libro muestra otras medidas que se están debatiendo o que ya están en marcha para aumentar la eficiencia de la ayuda, entre ellas el uso más racional de los préstamos y las subvenciones; la utilización de los beneficios que proporcionan las economías de escala, los bienes públicos globales y regionales; la reducción del riesgo que enfrentan los actores privados cuando invierten en desarrollo; y el fomento de la coherencia entre los bienes públicos globales y la ayuda externa. La compatibilidad de los incentivos ocupa un lugar central en el diseño de los mecanismos de ayuda, de manera tal que “quienes participen en el proceso no encuentren ventajoso violar las reglas” (Ledyard 1989, pág. 141).

Aclarar la lógica que sustenta las subvenciones y los préstamos. Las subvenciones y los préstamos son los principales instrumentos para entregar ayuda. Collier explica cómo escogerlos a fin de garantizar la asignación más eficiente entre los países. Entre otras cosas, sostiene que “el actual patrón de uso de subvenciones y préstamos tiene pocos fundamentos económicos” (pág. 471) y sugiere que la selección debería depender del nivel de ingreso y desarrollo institucional de cada país. Los países más pobres con instituciones débiles deberían recibir sólo subvenciones. A medida que se fortalecen las instituciones y aumentan los ingresos de un país, debiera incrementarse la proporción de los préstamos respecto de las subvenciones, hasta que la ayuda consista enteramente de préstamos. La cantidad de ayuda que se reciba en subvenciones y préstamos debería alcanzar niveles máximos simultáneamente, de modo de no crear la impresión de que los préstamos reemplazan las subvenciones.

Una elección más racional entre subvenciones y préstamos también podría evitar algunos problemas de sustentabilidad de la deuda. Tal como sostiene Collier, una selección más racional permitiría que un país llegue a cierto límite en términos de sustentabilidad de la deuda, pero no por eso quede impedido de recibir ayuda (ya que se le entregarían subvenciones en lugar de préstamos), mientras que aquellos países que se encuentren en mejor situación para pagar su deuda podrían recibir ayuda a través de préstamos.

En consecuencia, tanto los préstamos como las subvenciones ocupan un lugar importante en la entrega de ayuda. Pero ¿cuál debería ser el origen de los préstamos? ¿Deben seguir entregándolos las instituciones financieras internacionales creadas hace más de cinco decenios? Akyüz analiza los fundamentos para mantener el financiamiento multilateral y llega a las siguientes tres conclusiones: i) hay más motivos que nunca para mantener el financiamiento contra-cíclico debido a la mayor vulnerabilidad de los países en desarrollo ante las crisis externas, ii) si bien no existen tantos motivos como hace unos 50 años, la entrega de financiación para el desarrollo, especialmente a los países de ingresos bajos, sigue siendo válida y iii) hoy se justifica más que antes entregar subvenciones en lugar de préstamos para el desarrollo, también en este caso para los países de ingresos bajos.

¿Y qué tipo de subvenciones y para quién? Para abordar esta pregunta, Radelet, en la misma línea de Collier, sostiene que las estrategias de asistencia deberían variar en función del compromiso asumido por cada gobierno en favor de políticas de buen gobierno y desarrollo. A mayor compromiso, más flexibles y atractivas deberían ser las modalidades de ayuda, a la vez que los recursos suscritos por los donantes deberían ser más abundantes, más previsible y a mayor plazo, de manera de asegurar que la asistencia se utilice en forma eficiente. Esa diferenciación en las condiciones de las subvenciones debería estimular a los países en desarrollo a emprender reformas y por este motivo tales instrumentos se denominan “subvenciones desafío” (“Challenge Grants”).

Aprovechar la no rivalidad y las economías de escala. Dar lugar a las ganancias en eficiencia va más allá de utilizar de manera más racional los instrumentos de ayuda: también puede implicar la identificación y explotación de las economías de escala. Una revelación crucial del estudio de Birdsall es que los bienes públicos regionales constituyen una oportunidad de desarrollo altamente promisorio, aunque aún no reciben

suficientes recursos. Esta falta de eficiencia surge debido a que “los donantes asignan a los programas una orientación primordialmente nacional y se concentran en generar un ‘sentido de identificación’ en el país” (pág. 529), situación que genera problemas de coordinación, atribución e incentivos. En efecto, los problemas de coordinación surgen porque múltiples gobiernos deben negociar y acordar la cantidad del bien que deben entregar, cómo deben entregarlo y quien asume los costos. Por su parte, los problemas de atribución se producen debido a la preocupación de los donantes por los costos de transacción que implica tratar con múltiples interlocutores y la dificultad de definir mecanismos de rendición de cuentas por los resultados. Los problemas de coordinación y atribución, a su vez, generan problemas de incentivos. Tanto los donantes como los receptores podrían percibir los bienes públicos regionales como instancias más complejas y por ende más riesgosas que los proyectos nacionales más familiares y simples.

A nivel global también existen oportunidades no explotadas de ganancias en eficiencia. Polak y Clark muestran que una nueva emisión de derechos especiales de giro podría reducir de manera considerable las reservas de divisas (que resultan tan caras para muchos países en desarrollo) y a la vez ser más eficaz en protegerlos contra crisis financieras. Una emisión de esa naturaleza sería eficiente debido a su nulo costo, pero requeriría coordinación mundial más que regional.

La propuesta de Birdsall para superar los problemas de incentivos a nivel regional es similar a la respuesta presentada más arriba acerca de las potenciales ventajas de la cooperación, esto es, identificar y demostrar las posibles ganancias netas que podría arrojar la inversión en programas regionales. Los beneficios de resolver los problemas de la falta de financiación del regionalismo podrían ser enormes, especialmente en regiones como África Subsahariana, donde las fronteras políticas y geográficas imponen altos costos a los países pequeños y sin litoral.

A medida que aumentan las presiones por demostrar resultados concretos de la ayuda y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto los países industriales como aquellos en desarrollo podrían estar dispuestos a superar las barreras de coordinación y atribución y utilizar un análisis de costo-beneficio a la hora de fijar prioridades.¹⁸

Facilitar la participación de los actores privados en el proceso del desarrollo. También es posible aumentar la eficiencia de la ayuda externa involucrando a los actores más adecuados en el proceso. En el pasado, los actores privados tenían poca participación en temas de desarrollo, por varios motivos: los países en desarrollo carecían mercados (o éstos eran incompletos) o no se tenía la suficiente información sobre ellos y además la ayuda se percibía como una labor meramente caritativa. En virtud de las nuevas circunstancias, ha surgido interés por utilizar los recursos destinados a la ayuda externa para involucrar a los actores privados en la promoción del desarrollo.

Los fondos públicos pueden amortiguar los riesgos que asumen los actores privados cuando invierten en los países en desarrollo. Un ejemplo son las garantías que usan las organizaciones intergubernamentales con este fin (como el caso del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones). Otro ejemplo son las inversiones conjuntas (como las de la Corporación Financiera Internacional).¹⁹

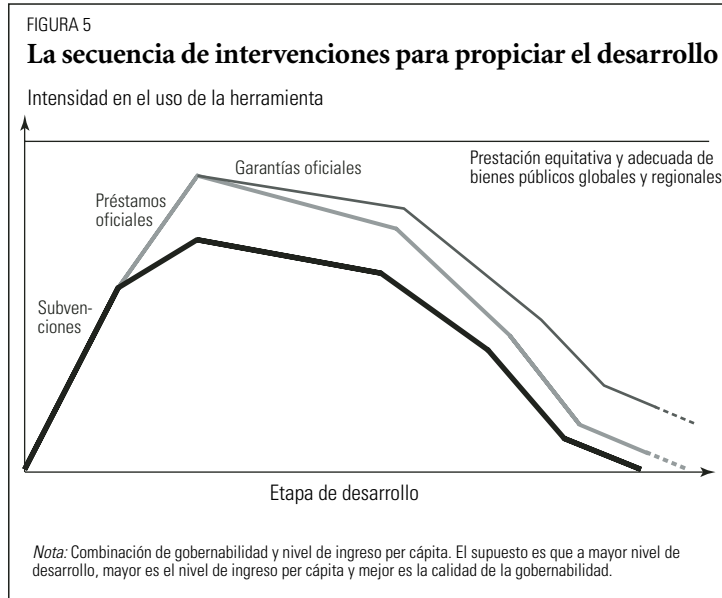
Kremer y Peterson Zwane describen otra herramienta adicional, los compromisos anticipados de compra, los cuales incentivan a las sociedades privadas a participar en la generación y difusión de conocimientos que beneficien a los pobres. A través de éstos, un grupo de donantes promete compensar a los innovadores por desarrollar tecnologías específicas destinadas a abordar los problemas de los pobres. Kremer y Peterson Zwane ilustran la utilización de los compromisos de compra para favorecer la innovación tecnológica en el ámbito de la agricultura tropical. Ahora bien, un compromiso anticipado de compra es similar a una garantía, en cuanto provee incentivos para la inversión pública sin exigir desembolsos inmediatos. Sin embargo, mientras que las garantías se hacen efectivas cuando los resultados son desfavorables, los compromisos de compra recompensan una empresa innovadora, pero sólo si logra desarrollar el producto especificado en el compromiso.

Una ventaja de las garantías es que fortalecen los incentivos para la inversión sin necesariamente requerir que el garante haga un desembolso financiero. Griffith-Jones y Fuzzo de Lima sugieren que para las inversiones extranjeras, los riesgos inherentes a la variación cambiaria no están debidamente cubiertos en los países en desarrollo y que se necesitan nuevos instrumentos para ayudar a las empresas que realizan grandes proyectos de infraestructura a amortizar los impactos que ponen en riesgo la habilidad del prestatario de rembolsar las deudas adquiridas en moneda extranjera. Ellos proponen tres instrumentos de tipo prendario para complementar las actuales garantías contra riesgo político y las garantías parciales contra riesgo crediticio: servicios para liquidez contingente, garantías contra cíclicas y fondos comunes de garantía soberana (que las instituciones de desarrollo extenderían a grupos de países en desarrollo involucrados en un proyecto conjunto).

Introducir paulatinamente las herramientas. Por consiguiente, cada vez hay más consenso en que el uso eficiente de la ayuda externa exige saber qué tipo de herramienta usar y con qué intensidad aplicarla para ajustarse a la etapa de desarrollo que vive un país, así como cuándo retirarla a medida que el país avanza.

La figura 5 muestra cómo sería la intensidad de aplicación de las diversas herramientas, en forma individual y colectiva, en las distintas etapas de desarrollo. La asistencia en forma de subvenciones es la primera herramienta que se introduce y se retira. Le siguen los préstamos oficiales (en línea con la estrategia planteada por Collier), los que alcanzan su máximo nivel y después disminuyen junto con las subvenciones. Sin embargo, no se eliminan por completo, porque los países a veces tienen que recurrir al apoyo financiero oficial (en especial cuando sus economías sufren perturbaciones provenientes del exterior). Las garantías entregadas por las instituciones de ayuda bilateral o multilateral son el tercer instrumento de ayuda para el desarrollo y remplazan paulatinamente a las otras dos. A medida que los países en desarrollo constatan que les es más fácil acceder a los mercados y, a su vez, los actores de mercado se familiarizan con ellos, pueden necesitar apoyo externo sólo en la forma de emisión de garantías (sólo al principio y ocasionalmente), tal como lo indica el final de la línea punteada que representa las “garantías oficiales”.²⁰

Pero también hay cada vez más consenso sobre el hecho de que tanto el uso eficiente de la ayuda como la eficacia del desarrollo dependen de otorgarle un nivel de



importancia elevado y estable al suministro justo y adecuado de bienes públicos regionales y globales. Los países en desarrollo podrían obtener beneficios sustanciales de la prestación de estos bienes públicos. Se calcula, por ejemplo, que los cambios en el sistema de comercio multilateral podrían generar beneficios para los países en desarrollo que hasta duplicarían la actual asistencia oficial para el desarrollo.²¹ El mejoramiento de los medios a través de los cuales los trabajadores migratorios envían sus remesas a los países en desarrollo podría aumentar aún más los beneficios de éstas (las remesas en este momento suman casi US\$130.000 millones; Banco Mundial 2005b, p. 28).

No obstante, pese a la solidez de estos y otros datos económicos, sigue habiendo un vínculo bastante débil entre desarrollo y suministro justo y adecuado de bienes públicos globales y regionales, lo cual indica que si bien la lógica económica tiene mayor influencia hoy, la política sigue teniendo injerencia en la cooperación internacional, al igual que en la formulación de las políticas públicas nacionales.

LAS NUEVAS FINANZAS PÚBLICAS: COMBINAR LAS NECESIDADES “DENTRO” Y “FUERA” DE LAS FRONTERAS NACIONALES

La globalización de los bienes públicos y las preocupaciones por el desarrollo crean nuevas tareas para las finanzas públicas y exigen nuevos enfoques y herramientas en materia de políticas públicas tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales. Cada vez más, las iniciativas nacionales e internacionales que abordan inquietudes mundiales avanzan en forma paralela (figura 6), tratando de evitar a la Escala de la excesiva centralización (abordando a nivel intergubernamental tareas que ejecutarían

mejor los gobiernos en forma individual o el mercado y la sociedad civil) y a la Caribdis de la excesiva descentralización (intentando avanzar en solitario a nivel nacional, cuando la mejor manera de proceder sería en coordinación con otros actores estatales y no estatales).²²

La globalización no sólo impone nuevas tareas en el ámbito de las finanzas públicas, como la internalización de las externalidades transfronterizas, sino además ofrece a gobiernos y a organismos intergubernamentales nuevos medios para abordar estas tareas. Uno de ellos es la cooperación con los mercados mundiales y otro es el comercio de servicios en bienes públicos globales (como los créditos por la reducción de emisiones de carbono) entre gobiernos. Los gobiernos tienen numerosas posibilidades para aprovechar los recursos mundiales (como el capital, la experticia o los conocimientos) con el objetivo de satisfacer objetivos públicos.

Tal como la mayor permeabilidad de las fronteras entre los sectores público y privado ha dado lugar a nuevas modalidades de finanzas públicas (las nuevas finanzas públicas 1), la creciente permeabilidad de las fronteras entre lo nacional y lo extranjero ha conducido a otras nuevas modalidades de finanzas públicas (las finanzas públicas 2). Mientras las nuevas finanzas públicas 1 proporcionan políticas públicas y herramientas para engranar los mecanismos de las finanzas públicas y privadas, las nuevas finanzas públicas 2 proveen políticas públicas y herramientas para impulsar la cooperación internacional dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Los temas clave en este nuevo marco son básicamente los mismos que en las finanzas públicas tradicionales, aunque ahora reflejan una asociación activa entre mercados y estados dentro de un contexto mundial—nacional e internacional— (ver la figura 1 del capítulo anterior). Las preguntas cruciales de las finanzas públicas globales son:

- ¿*Cuáles* son o deberían ser los objetivos en materia de políticas públicas globales?
- ¿*Qué* trayectoria de producción se está siguiendo o debería seguirse en cada caso?
- ¿*Dónde* se sitúan o deberían situarse las intervenciones de políticas públicas a fin de asegurar el logro justo y eficiente del resultado esperado: en el plano nacional o internacional?
- ¿*Quién* recibe o debería recibir los beneficios netos y cómo deberían distribuirse tales beneficios?

Si bien estos temas dominan los debates sobre políticas públicas en el plano nacional e internacional, los actuales marcos institucionales (es decir, la forma en que se conducen los procesos de toma de decisiones y los conceptos que se usan para analizar los retos y pensar en los costos y beneficios) no son adecuados para encontrar las respuestas necesarias ni para utilizar los enfoques innovadores que se analizan en el libro. ¿Qué se puede hacer entonces para avanzar?

AVANZAR DE LA INNOVACIÓN A LA APLICACIÓN

La innovación por lo general avanza a tropezones (Shiller 2003). Las nuevas finanzas públicas—ahora un conjunto de medidas que se están creando, probando y aplicando

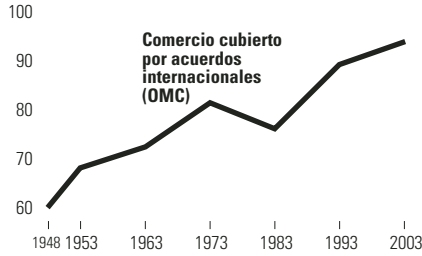
FIGURA 6

Las políticas públicas internacionales y nacionales se mueven en conjunto con los temas globales

Las respuestas internacionales crecen...

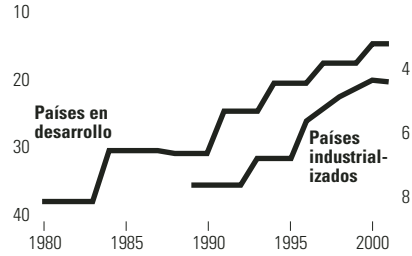
COMERCIO

Proporción del comercio (%)



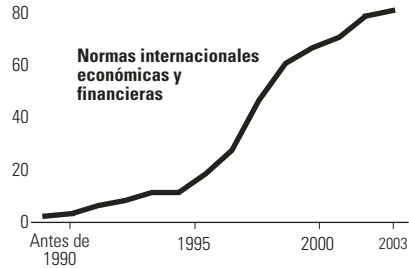
...y encuentran eco en el ámbito nacional...

Tasa arancelaria promedio (% , escala invertida)



FINANZAS

Cifra acumulativa

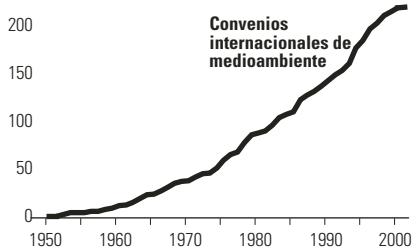


Cifra acumulativa

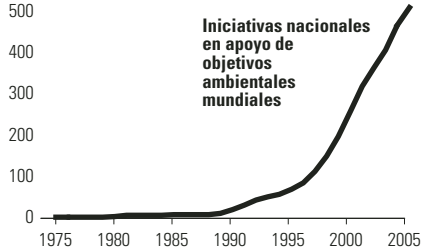


MEDIO AMBIENTE

Cifra acumulativa

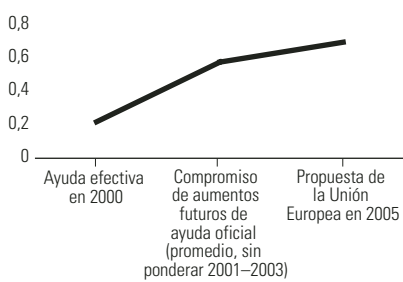


Cifra acumulativa

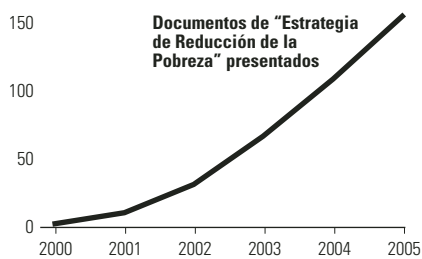


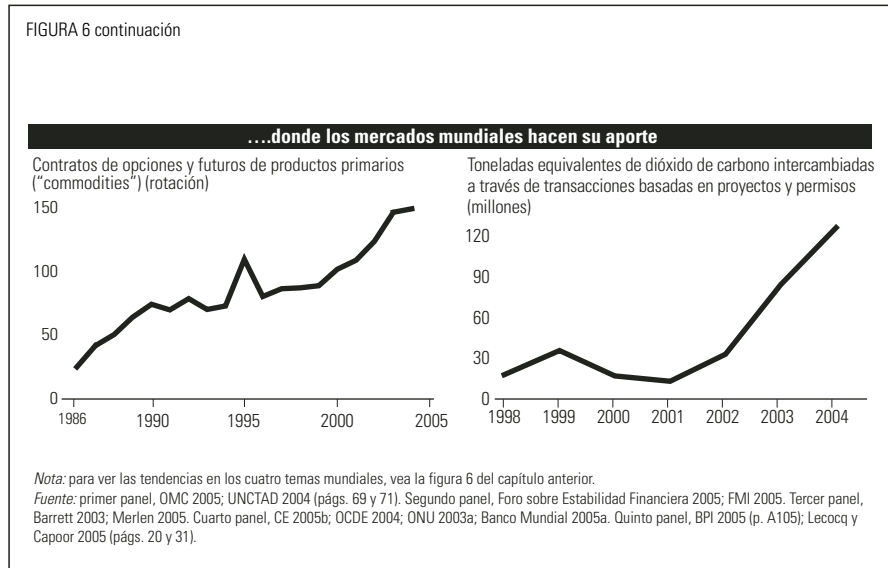
REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Nivel de la meta (Ayuda oficial neta/Ingreso Nacional Bruto)



Cifra acumulativa





de manera esporádica—no son la excepción. Para una adopción más generalizada será necesario ajustar los conceptos y los términos, las formas de pensar y los marcos institucionales, lo que implica desde cambios en las leyes y los reglamentos hasta nuevas estructuras orgánicas. Los funcionarios públicos y los investigadores tienen una función que cumplir en todo este proceso. Algunos de los cambios serán menores, pero aún así cruciales, mientras que otros implicarán aspectos de políticas públicas más fundamentales y requerirán replanteamientos más profundos.

Impulsar las nuevas finanzas públicas tendrá costos, costos de organizar debates, de sensibilizar al público, de desarrollar productos financieros, de organizar estudios empíricos y teóricos y, tal vez, pagar compensaciones a aquellos que podrían verse perjudicados por la introducción de los cambios. ¿Las potenciales ganancias justifican este esfuerzo?

Las potenciales ganancias

El ejemplo ficticio presentado en el Recuadro 1 muestra la diferencia que ocasionaría una mejor gestión de los riesgos en la vida de la gente y, en última instancia, en la economía y el presupuesto nacional y, si se replicara en todos los países, en el bienestar mundial. De no mediar una gestión de riesgos adecuada, la mujer cuya historia se relata en el recuadro no podría seguir adelante con su carrera. Ella y sus familiares perderían su trabajo y se convertirían en una carga para la sociedad en lugar de contribuir a ella.

La Tabla 1 muestra en forma similar la misma historia en términos cuantitativos para las herramientas que incluyen (pero van más allá de) la gestión de riesgos. Considera seis aplicaciones de las herramientas de las nuevas finanzas públicas

RECUADRO 1

HISTORIA DE LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS POR FALTA DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE RIESGOS ADECUADAS Y VIABLES

Pensemos en el caso de una joven mujer de la India que vive en Chicago, Illinois, y que quiere ser violinista. Ella constata que es difícil pedir prestado dinero para estudiar debido a que sus futuros ingresos como músico son inciertos. Pero una nueva tecnología financiera le permite pedir dinero en línea que no necesita ser reembolsado en su totalidad si un índice del ingreso futuro de los violinistas resulta ser decepcionante. Con el préstamo le es más fácil seguir adelante con la carrera que quiere al reducir su riesgo, el que se medirá en el tiempo según índices de ingresos ocupacionales mantenidos por redes computacionales. De modo que en lugar de afrontarlo ella sola, gran parte del riesgo de su carrera en última instancia quedará repartido entre inversionistas de cartera de todo el mundo.

Esta misma mujer está preocupada por algunos miembros de su familia ampliada que quedaron en un pequeño pueblo de la India, muchos de los cuales trabajan en una industria que amenaza con cerrar y que los dejaría con habilidades especiales obsoletas. Pero esa empresa adquiere un contrato que asegura los medios de subsistencia, lanzado recientemente al mercado, para proteger a sus trabajadores en caso de ocurrir coyunturas económicas desfavorables. Luego, la compañía de seguros vende el riesgo en los mercados internacionales. Por otra parte, el Gobierno de la India llega a un acuerdo con otros países para diversificar los riesgos económicos, con lo cual la familia queda aún más protegida.

La joven mujer también está preocupada por la situación de una comunidad en una pequeña ciudad industrial del Reino Unido donde viven sus padres. El vecindario está experimentando cambios económicos y sociales y ella cree que sus padres podrían perder sus ahorros si disminuye el valor de su vivienda. Pero en el nuevo orden financiero, la hipoteca de sus padres viene con una póliza de seguro respaldada por capital inmobiliario que los protege contra una situación tan lamentable pagándoles una indemnización si disminuyera el valor de reventa de su casa. Además, también existe un sistema de seguridad social intergeneracional y otro de seguro contra la desigualdad que les proveerá protección adicional.

Las nuevas tecnologías digitales, con sus millones de kilómetros de conexiones de cables de fibra óptica, pueden manejar todos estos riesgos y compensar un riesgo en Chicago con otro en Río de Janeiro, el riesgo de merma en sus ingresos que corren los violinistas con los riesgos de ingreso de los productores de vinos de Sudáfrica. El resultado será la estabilización y el mejoramiento de la vida de la gente y de la economía de los países.

RECUADRO 1 CONTINUACIÓN

HISTORIA DE LAS OPORTUNIDADES PERDIDAS POR FALTA DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE RIESGOS ADECUADAS Y VIABLES

En la medida en que los individuos son conscientes de estos riesgos omnipresentes, tienden a ser exageradamente cautelosos y en ocasiones dejan de lado oportunidades porque con justicia temen tener que asumir las consecuencias de un potencial fracaso. En consecuencia, pueden tender a trabajar sin ilusiones dejándose llevar por la corriente y permaneciendo en un empleo que no les satisface, pretendiendo tener éxito y temiendo emprender aventuras en ríos revueltos dónde sí es posible lograr verdadero éxito.

En las actuales condiciones, la mujer de Chicago pospone su carrera como violinista a la espera de un mejor momento que quizás nunca llegue. Carece de información sobre las perspectivas de una carrera como la que quiere seguir y no tiene forma alguna de protegerse económicamente, salvo escoger una carrera que no le atrae.

En India, su tío es despedido del trabajo y no puede encontrar un puesto similar; se jubila en forma anticipada e involuntaria con un ingreso precario. Sus padres que viven en el Reino Unido ven como cae el valor de su vivienda a medida que el vecindario se deteriora. Al mismo tiempo, la economía de su región reduce su ritmo y se derrumba la bolsa del país, donde tenían sus únicos ahorros. Como resultado, no tienen suficientes recursos para mantenerse bien los años que les quedan por vivir. La preocupación sobre los riesgos que corren otros miembros de su familia puede hacer más difícil la vida de la joven mujer y alejar aún más sus sueños de hacer carrera como violinista.

Fuente: Shiller 2003 (págs. 6-8). Reimpreso con la autorización de Princeton University Press.

analizadas en el libro e indica quién ganaría y cuánto debido a cada una de ellas, ya sea porque la herramienta permite resolver el problema o porque resulta más eficiente que otra herramienta. Las ganancias totales suman unos US\$7.000 millones en términos del valor actual neto o US\$360.000 millones anuales entre las seis herramientas.

Sin lugar a dudas, seguir adelante con las innovaciones en las finanzas públicas que ya están en marcha ofrece enormes esperanzas de ganancias para muchos, y tal vez incluso para todos.

Entonces, es necesario preguntarse lo que podría hacerse para propiciar los cambios de manera tal que las nuevas herramientas y políticas de financiación tengan mejores oportunidades de convertirse en la práctica normal y para que la globalización evolucione y combine apertura y competitividad con mayor estabilidad, sustentabilidad y una distribución más equitativa de sus beneficios.²³

Tabla 1

Seis herramientas con ganancias de US\$7.000 billones
(miles de millones de dólares de EE.UU.)

Herramienta	Problema abordado	Principal beneficiario	Ganancia anual	Valor actual neto de la ganancia ^a
Garantías emitidas por organismos de ayuda	Inversiones en infraestructura	Países en desarrollo	1,1	22
Securitización de flujos futuros cobrables	Endeudamiento externo	Países en desarrollo	1,5	31
Compromisos anticipados de compra ^b	Control del paludismo	Regiones donde el paludismo es endémico, especialmente África Subsahariana	1,4	47
Bonos indexados al PIB	Atenuación del gasto público/amortización de la deuda	Países en desarrollo	30,0	600
Macro mercados ^b	Gestión de riesgos	Grupo de siete países industrializados	145,1	2.902
Negociación internacional de permisos de contaminación	Reducción de emisiones de gases de invernadero	Países industrializados	182	3.640
Total^c			~360	~7.000

Nota: Para conocer más detalles sobre los cálculos, vea el Anexo de este capítulo y las demás referencias que se citan ahí.

a. La suma de las ganancias se ofrece aquí sólo con fines ilustrativos, puesto que los métodos utilizados para estimar las ganancias se refieren a diferentes años base.

b. Las ganancias de estas herramientas se expresan deducidos los costos.

c. La tasa de descuento es de 5% para todas las herramientas, salvo para los compromisos anticipados de compra donde se usó una tasa de 3% siguiendo la práctica habitual de usar tasas de descuento inferiores en los análisis de costo-beneficio en temas de salud.

Fuentes: Los cálculos se sustentan en datos de Wormser y Babbar (2001); Kektar y Ratha (2001); Ratha (2002); Kremer y Glennerster (2004); Mills y Shillcutt (2004; 2005); Borensztein y Mauro (2004); Athanasoulis y Shiller (2001); y McKibben y Wilcoxon (1999).

Próximos pasos: las alternativas disponibles para quienes toman decisiones

Sentar las bases de las nuevas formas de abordar el financiamiento de los desafíos globales requiere medidas nacionales e internacionales.

Pasos en el ámbito nacional. Existen cuatro medidas emprendidas a nivel nacional que parecen ser especialmente importantes para concretar el potencial de las nuevas finanzas públicas:

- Fortalecer la demanda por nuevas tecnologías financieras, en especial en el ámbito de la gestión de riesgos.
- Promover el suministro de esas tecnologías.
- Ajustar las normas presupuestarias que entorpecen el avance hacia la superación de los desafíos globales.
- Lograr un consenso más generalizado acerca de la función del Estado como intermediario entre las demandas externas y nacionales en materia de políticas públicas.

Aunque suene paradójico, para aumentar la demanda por algunas de las nuevas tecnologías financieras, especialmente por las nuevas herramientas de gestión de riesgos, las autoridades responsables deberían ser más explícitas a la hora de hablar sobre los riesgos de la globalización y al tiempo demostrar cómo se impedirá que tales riesgos sigan desequilibrando o incluso destruyendo la vida de las personas. Los medios para distribuir y compartir los riesgos están al alcance de la mano—por ejemplo mediante la indexación de bonos, las opciones para productos primarios, los seguros contra el terrorismo y el clima, los macro mercados y otras tecnologías para atenuar la fluctuación de los ingresos. Estas nuevas tecnologías de financiación pueden proteger de mejor manera a la gente contra la volatilidad económica e instarlas a que tomen riesgos productivos, lo que aporta a la eficiencia dinámica de una economía.

Una forma de ayudar a la gente a aceptar algunos de los instrumentos de financiamiento y seguro más novedosos es humanizándolos (tal como se hizo en el Recuadro 1), además de asignarle cifras concretas a las posibles ganancias (como en la Tabla 1). Para Posner (2004, pág. 139), los análisis costo-beneficio son un “paso indispensable en la toma racional de decisiones” y podrían ayudar a persuadir al público en general y a las autoridades de los sectores público y privado de que invertir en el cambio (sea en casa o en el extranjero) puede resultar en elevados retornos sociales.

Para quienes toman las decisiones en los países en desarrollo, donde los mercados financieros y de seguros suelen ser menos avanzados y en consecuencia las posibles ganancias son especialmente importantes, el tema puede ir más por el lado de hacer que sus socios de desarrollo y los mercados conozcan que están interesados en fortalecer sus sistemas financieros y de seguros (cuestión que se aborda nuevamente mas adelante, en la sección “Pasos en el ámbito internacional”).²⁴

Algunos de los instrumentos de las nuevas finanzas públicas pueden requerir mayor ensayo, además de adaptaciones a las condiciones propias de cada país. Los gobiernos, en colaboración con la industria y en consulta con las principales partes

interesadas, podrían aspirar a apoyar actividades de investigación y desarrollo en los nuevos instrumentos de finanzas públicas. El sector privado hace tiempo se dio cuenta que las finanzas involucran mucho más que dinero y que se trata de un sistema y un arte. Valdría la pena que los gobiernos exploren cómo aprovechar más las nuevas tecnologías financieras para servir a los objetivos de las políticas públicas, mientras protegen los beneficios públicos.

Es posible que también sea necesario revisar algunas normas presupuestarias básicas. Por ejemplo, los ministerios sectoriales de muchos países no financian actividades operacionales en el extranjero, aunque se trata de una práctica cada vez más común. En los países industriales, por ejemplo, los ministerios a menudo recurren a los organismos de ayuda externa para cumplir tales objetivos, con lo cual contribuyen a desviar fondos de ayuda como se mencionó anteriormente. En consecuencia, muchos países no sólo no proveen suficientes fondos para la cooperación internacional en el extranjero, sino que tampoco llevan ningún tipo de registro de cuánto efectivamente gastan en problemas internacionales, en su país o fuera de él. Para evitar los distintos tipos de problemas relativos a la ilusión fiscal que esto genera y sus consecuencias en materia de disponibilidad de recursos (disminuyendo lo que podría invertirse para financiar nuevas tecnologías de financiación), los legisladores podrían pensar en reformular las leyes y reglamentos presupuestarios para que respondan mejor a las actuales necesidades de cooperación internacional.²⁵

Pero la importancia de cualquiera de estos pasos en última instancia puede depender de las respuestas que entreguen los funcionarios públicos y el público en general a la pregunta más básica de las finanzas públicas: ¿Cuál debe ser la función económica del Estado? Si se logra consenso respecto de la idea que la función del Estado en un mundo globalizado es la de intermediario entre las demandas exteriores y nacionales, muchas de las demás decisiones de políticas públicas encajan perfectamente bien. Esto no significa que serán menos controvertidas. Lo serán de todas maneras, pues implican cambios. Incluso si dan pie a un mayor bienestar nacional, también pueden conllevar la redistribución del ingreso y de otras oportunidades. No es posible disociar la política de la economía. Sin embargo, es vital que la sociedad logre un nuevo acuerdo compartido sobre la función que debe cumplir el Estado cuándo éste ejerza su prerrogativa de definir las políticas públicas teniendo en cuenta las exigencias y las oportunidades externas para aumentar al máximo el bienestar nacional.

Pasos en el ámbito internacional. Es posible adoptar varias medidas en el ámbito internacional para impulsar algunas de las prácticas de las nuevas finanzas públicas:

- Rediseñar las organizaciones intergubernamentales en forma sistemática y deliberada.
- Adoptar una nueva forma de financiar la cooperación internacional, especialmente los componentes relacionados con los bienes públicos globales.
- Fortalecer la demanda y la oferta de nuevas tecnologías de financiación, como complemento de los esfuerzos de los gobiernos en el ámbito nacional.
- Crear un consejo internacional de alto nivel sobre financiación público-privada para propiciar e impulsar cambios en el sentido indicado.

Los esfuerzos realizados para realinear las relaciones estado-mercados han tendido a redefinir el rol del estado mediante la exploración de múltiples preguntas (Stiglitz 1998). Se puede usar un conjunto similar de preguntas para revisar en forma sistemática la función de las organizaciones intergubernamentales:

- ¿Existe una función bien definida para la intervención pública a nivel internacional (específicamente, que las organizaciones intergubernamentales complementen la acción de los gobiernos nacionales, los mercados y las organizaciones de la sociedad civil)?
- Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál es esa función?
- ¿Cuál es la mejor forma de desempeñar esa función?
- ¿Las actuales prácticas en materia de políticas públicas reflejan bien esta función?
- Si no es así, ¿qué reformas se necesitan?

Algunas organizaciones intergubernamentales han comenzado a adaptarse a las nuevas realidades. Utilizando un conjunto de criterios comunes para examinar estas reformas en distintos organismos podría ayudar a identificar la nueva función operacional práctica de las organizaciones intergubernamentales. Este análisis también podría ayudar a formular criterios sistemáticos para la interacción entre las organizaciones intergubernamentales y los mercados y las asociaciones público-privadas. En un siguiente paso habría que desarrollar metodologías para evaluar la manera en que las interacciones público-privadas podrían ayudar a resolver los problemas de las políticas públicas globales. La elaboración de evaluaciones de ese tipo en el marco de metodologías rigurosas podría disipar muchas de las inquietudes que rodean las asociaciones público-privadas.²⁶

Los organismos intergubernamentales (al igual que los gobiernos a nivel nacional) también se beneficiarían de una visión más dinámica de lo que implica corregir fallas de mercado. Posiblemente tengan que preocuparse menos de remediar las imperfecciones de los mercados y ocuparse más de eliminar tales imperfecciones y formar capacidades (tanto dentro del sector privado como el público) para el desarrollo de los mercados.

Es habitual que las organizaciones intergubernamentales movilicen recursos en función de un “plan comercial” esbozado a grandes rasgos y que sólo después decidan con precisión cómo utilizar esos recursos. Incentivando el uso de modalidades como las asociaciones público-privadas podría dar un vuelco radical a esta práctica y aportar más especificidad a los productos generados, lo cual a su vez permitiría estructurar paquetes de financiación por producto. Este proceso quizás implicaría una diferenciación más concreta entre el financiamiento proporcionado a organizaciones intergubernamentales para suplir sus costos presupuestarios normales y el financiamiento destinado a iniciativas específicas de cooperación.

Para estimular la innovación, las organizaciones intergubernamentales podrían complementar las gestiones nacionales de investigación y desarrollo, especialmente cuando la nueva tecnología de financiación involucra productos que se transarán en los mercados globales o la creación de un nuevo mercado internacional. Un ejemplo es el Fondo Prototipo del Carbono, el cual se está convirtiendo en una plataforma de aprendizaje para el desarrollo de mercados de productos relacionados con el carbono.

Pero como señala Jones, las organizaciones también se guían por intereses personales. ¿Por qué suponer que las organizaciones intergubernamentales seguirán los nuevos rumbos de políticas públicas analizados aquí? Por cierto, muchos funcionarios públicos internacionales se sienten comprometidos plenamente con la tarea de mejorar las condiciones mundiales, lograr ganancias en eficiencia y eficacia y propiciar el desarrollo cada vez que sea posible. Una forma de facilitar la tarea de gestionar este cambio es mediante la creación de un consejo internacional de alto nivel sobre financiación público-privada.

Este consejo estaría integrado por los principales ejecutivos de los mercados financieros privados y por ministros de finanzas. El consejo podría explorar los mercados financieros y de seguros y la arquitectura de las finanzas públicas internacionales en busca de nuevos avances, evaluar las nuevas necesidades de financiamiento y asesorar a las organizaciones intergubernamentales sobre las mejores formas de propiciar el financiamiento más adecuado de los desafíos mundiales. Los miembros de este consejo podrían realizar consultas con las diferentes partes interesadas, entre ellas las organizaciones de la sociedad civil, para comprender mejor la situación global. La asesoría que preste el consejo estará orientada a los organismos operacionales del sistema de las Naciones Unidas y a las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. De esta manera, se impulsaría a las organizaciones intergubernamentales a innovar continuamente, algo que no les resulta del todo natural (a juzgar por la bibliografía sobre las ventajas comparativas de los actores públicos y privados; ver Shleifer y Vishny 2002).

Asuntos que requieren mayor investigación

Existe una estrecha interacción entre la formulación de políticas públicas y la investigación. Los conceptos y marcos analíticos diseñados por los estudiosos influyen fuertemente en la forma de describir e interpretar la realidad. Tal como previno Keynes (1936), “Los hombre prácticos, aquellos que se creen libres de cualquier tipo de influencia intelectual, suelen ser esclavos de algún economista ya difunto. Los locos en autoridad, aquellos que escuchan voces, extraen su frenesí de algún viejo académico escritorzuelo”. Sin embargo, cuando enfrentan realidades nuevas, los “hombres prácticos” también se salen de los marcos teóricos normales. Y, tal como en la actual situación de las finanzas públicas, la formulación de políticas públicas genera nuevos conocimientos que aportan a la investigación y al análisis y a su vez alimentan nuevas investigaciones y “borradores” para permitir que la teoría tradicional de las finanzas públicas se ponga al día con la nueva realidad y con los cambios acaecidos en su práctica.

En este sentido, los estudiosos del tema encontrarán en el libro muchísimos asuntos que requieren mayor investigación y estudio. Particularmente, hay tres temas que han aparecido repetidamente durante la preparación del libro:

- El suministro óptimo de bienes públicos (globales).
- Las fallas de mercado y de gobierno.
- Los bienes públicos transnacionales, tanto globales como regionales.

En la actualidad, el principal criterio que guía a los funcionarios públicos a determinar el nivel eficiente de prestación de bienes públicos es la denominada “condición de Samuelson” (Samuelson 1954, 1955). Esta condición se cumple cuando el costo marginal de proveer el bien público es igual a la suma del monto marginal que cada persona afectada por el bien está dispuesta a pagar. Existen dos motivos por los cuales puede ser útil volver a analizar la aplicación de la condición de Samuelson.

En primer lugar, el Estado ya no es el único productor o financista de bienes públicos. Hoy existen otros actores que proveen muchos, o la mayoría, de los bienes públicos. Por lo tanto, en concordancia con los cambios que caracterizan las nuevas finanzas públicas¹, la pregunta pertinente que corresponde hacerse es ¿qué tipos de incentivos en materia de políticas públicas se necesitan para asegurar una prestación eficiente, a medida que una mayor cantidad de actores participan la prestación del bien? ¿Se supone que el aporte del gobierno debería cubrir el costo total de la prestación del bien o sólo una parte de él, por ejemplo, el costo de un incentivo fiscal?

El tema del nivel óptimo de prestación se complica aún más en el caso de los bienes públicos globales, donde los estados proveen incentivos nacionales, las organizaciones intergubernamentales pueden ofrecer incentivos adicionales en el ámbito internacional y los actores privados reaccionan ante estos incentivos de origen público con diversas decisiones de gasto de carácter privado. Por lo tanto, la utilidad de la condición de Samuelson, tal como se presenta y aplica tradicionalmente, es limitada a la hora de responder a estos interrogantes. La pregunta que se debe aclarar es qué propensiones marginales a pagar por el bien público se deben agregar; además de qué costos se están tomando en cuenta del otro lado de la ecuación.

En segundo lugar, la función agregadora del Estado también ofrece dificultades. Según el análisis tradicional, la condición de Samuelson se relaciona con la agregación de las preferencias nacionales. Sin embargo, las actuales preferencias en cuanto al suministro de bienes públicos provienen a menudo tanto desde fuera como dentro de las fronteras nacionales. Si las preferencias externas exigen mayor nivel de prestación que lo que indican las preferencias internas y si el Estado se ajusta a la demanda externa, no se cumpliría la condición de Samuelson: el costo marginal de proveer el bien excedería la suma de las propensiones marginales a pagar de los habitantes (contribuyentes) del país. Si, por el contrario, el Estado ignora las demandas externas, la prestación del bien cumpliría la condición de Samuelson, situación que dejaría a parte de los habitantes nacionales contentos, pero tendría costos internacionales para el país porque la prestación no cumpliría las expectativas externas.

Estos análisis consideran sólo aspectos a corto plazo, pero la dimensión temporal puede ser un factor crítico en ambos casos. Por ejemplo, pedirle a los electores nacionales que paguen más de lo que actualmente están dispuestos a pagar podría generar beneficios a largo plazo para los actores nacionales. Un ejemplo de lo anterior es la liberalización del comercio. En otras instancias en las cuales las demandas externas superan las demandas internas, el Estado puede aspirar, justificadamente, a recibir algún tipo de compensación por parte de la comunidad internacional (reembolso de costos incrementales) o sugerirle a la comunidad mundial un tiempo de ajuste antes de que se puedan tomar en cuenta las demandas externas.

Por lo tanto, parece que sería útil revisar la condición de Samuelson y explorar cómo perfeccionarla para que refleje mejor el hecho que la mayoría de los bienes públicos son provistos por muchos actores (y no sólo por el Estado) y que cada vez se espera más que los estados combinen las demandas externas y nacionales en materia de políticas públicas.

Otra posible inquietud se relaciona con la prestación óptima cuando los problemas de información hacen que las personas subvaloren un bien público específico (por ejemplo, la prevención de la epidemia de gripe aviar). Con la aplicación de la condición de Samuelson se correría el riesgo de obtener una prestación inadecuada (ya sea excesiva o insuficiente). Debido a su complejidad, los bienes públicos globales son especialmente propensos a generar ese tipo de problemas. Por consiguiente, el desafío en este caso es cómo mejorar la disponibilidad de información acerca de los costos y los beneficios del actual nivel de prestación de diferentes bienes públicos globales y acerca de los beneficios netos que resultarían de perfeccionar distintas medidas. Entonces, ¿el concepto de prestación adecuada y la metodología de evaluación sugeridos en el capítulo de Conceição y Mendoza acaso serían útiles para avanzar en este tema?

Los gobiernos siguen teniendo una función importante al momento de corregir las fallas de mercado. Pero los mercados y la sociedad civil también están corrigiendo las fallas del Estado y aquellas de la cooperación intergubernamental. Con la globalización de los mercados y la creciente movilidad de los factores de producción y con estados que compiten por estos factores móviles, los mercados pueden ejercer un poder coercitivo *de facto* sobre los estados. Por su parte, los estados, que siguen encañados a su territorio, pueden sentir la tentación de comportarse como beneficiarios gratuitos (parásitos) de la prestación de bienes públicos globales, mientras que los participantes en los mercados globalizados y en la sociedad civil global pueden desear una mejor prestación de una cantidad de bienes públicos globales. A veces ese interés es tan poderoso que, tal como se documenta en el capítulo de Kaul sobre asociaciones público-privadas globales, estos actores privados pueden avanzar con iniciativas de prestación voluntaria en lugar de esperar la respuesta del Estado. Y en ciertas ocasiones, los actores privados pueden imponer altas sanciones a los estados que no cumplen, por ejemplo aumentando los costos de financiación para aquellos estados que no ofrecen lo que generalmente se considera un clima propicio para la actividad económica.

Lo anterior, por cierto, pone en el tapete la pregunta sobre quién está corrigiendo la falla de quién.

Los bienes públicos globales (tal vez con mayor razón que los bienes públicos locales, nacionales o incluso regionales) demuestran que la condición pública del consumo no implica que todos disfruten del bien del mismo modo. Sólo significa que muchos, y a veces todos, se ven afectados por los costos y los beneficios del bien, aunque puede ser de diferentes maneras. Las enormes diferencias y disparidades que existen en el mundo implican que las preferencias por determinados bienes públicos globales también deberían variar considerablemente, lo cual trae a colación una interrogante acerca de las consecuencias distributivas de la tendencia de aumentar la producción voluntaria y privada de estos bienes: ¿de quiénes son las preferencias reflejadas en los bienes públicos globales?

La agregación de las preferencias a nivel intergubernamental también genera preguntas relacionadas. En este sentido, se están considerando un sinnúmero de propuestas para mejorar la equidad en las decisiones sobre temas globales.²⁷ Otro aspecto importante es comprender por qué los acuerdos sobre iniciativas globales (como reducir a la mitad la pobreza mundial o disminuir los gases de efecto invernadero) y los acuerdos sobre cómo compartir los costos de estas iniciativas suelen negociarse por separado, lo cual genera muchos mandatos que careen de financiamiento (resoluciones intergubernamental sin respaldo financiero) y muchos fondos sin mandatos (mecanismos de financiación vinculados a las preocupaciones mundiales, pero creados al margen de procesos intergubernamentales).²⁸ Esto trae una vez más al tapete la pregunta de qué tan bien se armonizan las políticas públicas globales con las correspondientes prioridades en materia de gasto.

Otra área que requiere mayor investigación es la determinación del actor y nivel adecuado (local, nacional o internacional) de las intervenciones públicas. Por ejemplo, en el control mundial de las enfermedades contagiosas, la pregunta es cómo asegurar coherencia entre las intervenciones verticales (y enfocadas a determinada enfermedad) que son esencialmente internacionales y las intervenciones horizontales (como mejorar el sistema de salud) que son principalmente nacionales (vea el ejemplo del control del paludismo en la Tabla 1 del capítulo anterior). Los estudios empíricos podrían fundarse en la experiencia de iniciativas de apoyo mundial (como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria) para obtener pistas útiles para la elección de políticas públicas.

Es posible plantearse muchas otras preguntas, entre ellas qué tanto sirven las lecciones del principio de equivalencia fiscal en el ámbito internacional, cómo conceptualizar el intercambio de servicios públicos entre gobiernos (por ejemplo, aquellos donde hace de intermediario el Fondo para el Medio Ambiente Mundial) y cómo usar tecnologías de agregación o la noción más amplia de la trayectoria de producción para identificar qué elementos constitutivos del bien público se deben asignar a qué actor o nivel.

En última instancia, los resultados de la investigación sobre estos temas podrían dar pie a una teoría integral de las nuevas finanzas públicas, teoría que combine la cooperación internacional dentro de las fronteras nacionales (la fusión de preferencias externas y nacionales) con la cooperación internacional fuera de las fronteras nacionales (la fusión de objetivos económicos y de política exterior).

De cara al futuro

Durante siglos, el mundo ha estado preocupado por desarrollar y fortalecer las instituciones de los estados independientes y de afirmar la soberanía en la formulación de las políticas públicas nacionales. Las finanzas públicas han ido evolucionando para apoyar estas inquietudes. Sin embargo, hoy la globalización exige que los estados usen su poder de decisión en el ámbito de políticas públicas de manera más flexible y tomen medidas a nivel nacional e internacional, dependiendo de dónde se puedan implementar de mejor forma. Es decir, desafía a los estados a pensar en términos de “redes mundiales de políticas públicas” (Reinicke 1998): la cooperación internacional dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Los gobiernos están respondiendo a este reto y las finanzas públicas, como uno de los principales instrumentos a su disposición, también están cambiando a medida que surgen nuevos problemas y nuevos rumbos.

El libro examina la actual reformulación de las nuevas finanzas públicas con el objetivo de permitir que sus medidas y herramientas trasciendan la brecha público-privada y las fronteras entre lo nacional y lo extranjero y así hacer frente a la creciente agenda de desafíos mundiales. Entre otras cosas, aspira a ampliar e impulsar el debate sobre estas emergentes finanzas públicas globales.

Los nuevos temas pueden tardar mucho tiempo en ser aceptados. De hecho, las nuevas finanzas públicas globales que se analizan en el libro no son tan nuevas como uno podría pensar. Richard A. Musgrave, en su libro *Sistemas Fiscales* publicado en inglés en 1969, ya planteó muchos de los asuntos analizados aquí. Él ya había vislumbrado los desafíos que enfrentamos hoy, con mayor urgencia. Puede ser que haya llegado el momento de encargarse de ellos.

ANEXO. CÁLCULOS QUE SUSTENTAN A LA TABLA 1, SEIS HERRAMIENTAS CON GANANCIAS DE US\$7 BILLONES.

El atractivo de las herramientas de las nuevas finanzas públicas radica en que son más eficientes en la asignación de recursos que las herramientas tradicionales. Los cálculos cuantitativos de las ganancias en eficiencia (en un sentido amplio) que se pueden lograr con estas nuevas herramientas presentadas en la Tabla 1, se describen aquí más detalladamente.²⁹

Las herramientas son genéricas y se pueden aplicar a una amplia gama de situaciones. Por este motivo, las ganancias de eficiencia se analizan en el contexto de aplicaciones concretas a tareas específicas. Ni el volumen ni el alcance (el abanico de beneficiarios) de las ganancias son características inherentes de la herramienta. Quiénes ganen y cuánto se gane dependerá de la aplicación específica.

Las ganancias en eficiencia calculadas aquí se concentran en el ahorro de costos que se consigue por perseguir objetivos públicos de forma más económica de lo que sería posible obtener con los enfoques convencionales de política pública. Las siguientes ilustraciones, (presentadas en orden descendiente de ganancias en términos de valor presente neto) muestran que seis herramientas aplicadas a seis problemas diferentes podrían generar unos US\$7 billones de ganancias, en valor presente neto. Las ganancias anuales derivadas de las seis herramientas podrían llegar a los US\$360.000 millones.³⁰

- *Garantías.* Las garantías que entregan los organismos bilaterales o multilaterales de ayuda para reducir los riesgos que enfrentarán los inversores en países en desarrollo pueden servir para disminuir el costo del capital. Así lo demuestra la diferencia en los márgenes de intereses entre los bonos del Tesoro de Estados Unidos y los préstamos a largo plazo para proyectos de infraestructura en una selección de países en desarrollo con y sin garantías. Suponiendo que anualmente fluyen hacia los países en desarrollo US\$64.000 millones en inversiones del sector privado para proyectos de infraestructura (calculado sobre la base del promedio anual para el período 1990-2003; Izaguirre, 2004, pág. 3) y que se produce una disminución de 170 puntos base en el margen (calculado sobre la base del promedio de las disminuciones reales observadas en un conjunto de países en desarrollo; Wormser y Babar, 2001), se desprende que el ahorro anual que pueden generar estas garantías podría sumar US\$1.100 millones o bien US\$22.000 millones en valor presente neto.
- *Securitización de flujos futuros cobrables.* Se calcula que en moneda dura, los flujos futuros cobrables que son factibles de ser securitizados y que están disponibles para los países en desarrollo suman al menos US\$77.000 millones anuales (Ratha 2002, pág. 3). La securitización de estos flujos cobrables (según se analiza en Conceição, Rajan y Shah, en el libro) bajaría el costo del endeudamiento de los países en desarrollo en unos 200 puntos base respecto del endeudamiento sin garantía (Kektar y Ratha, 2001, pág. 3). Lo anterior implica ahorros anuales de alrededor de US\$1.500 millones, o bien US\$31.000 millones en valor presente neto.
- *Compromisos anticipados de compra.* Estos compromisos son una herramienta diseñada para estimular, entre otras cosas, la investigación y el desarrollo sobre

temas que afectan a los pobres, lo cual incluye la creación y difusión de vacunas para enfermedades desatendidas. Se calcula que se necesitarían comprometer unos US\$3.000 millones (en valor presente neto) para estimular la inversión de las empresas farmacéuticas en una nueva vacuna que se dirija principalmente para el beneficio de los pobres, como la vacuna contra el paludismo (Kremer y Glennerster, 2004, pág. 89). Un compromiso anticipado de compra de esta naturaleza permitiría que de aquí a unos 10 años existiría una vacuna contra el paludismo (Kremer y Glennerster, 2004, pág. 95). Dicha vacuna podría disminuir el costo anual de enfermedades relacionadas en un 50%, aproximadamente (Kremer, 2001, págs. 50-51). En África Subsahariana, reducir la carga del paludismo a la mitad proveería un beneficio neto promedio anual de unos US\$3.000 millones a US\$10.000 millones al año (Mills y Shillcutt, 2004, 2005). Si tomamos la mediana, se desprende que la vacuna crearía ganancias de al menos US\$6.000 millones al año, y si traemos la disponibilidad de la vacuna al presente, la ganancia en valor presente neto sumaría unos US\$50.000 millones. Si a esto le restamos los US\$3.000 millones necesarios para pagar el compromiso, arroja una ganancia de US\$47.000 millones en términos del valor presente neto o de US\$1.400 millones al año sobre una base anualizada.

- *Bonos indexados al PIB.* Estos bonos vinculan los pagos de la deuda soberana con la tasa de crecimiento económico del país emisor. Dichos bonos actúan como estabilizadores automáticos de los recursos fiscales: reducen la necesidad de recortar drásticamente el gasto fiscal cuando el crecimiento se desacelera y frenan nuevos gastos fiscales cuando el crecimiento se acelera. Su ventaja respecto de los bonos no indexados es que limitan el nivel de variación de la razón deuda / PIB. Si bien los bonos indexados al PIB no son capaces de contrarrestar las políticas macroeconómicas insostenibles, pueden ayudar a reducir la ocurrencia de incumplimientos en el pago de la deuda y crisis financieras en los países en desarrollo por cuanto estabilizan la relación de endeudamiento. Las simulaciones econométricas sugieren que un aumento de 10% en la razón deuda / PIB eleva en 20% la probabilidad de sufrir una crisis (según se señala en Borensztein y Mauro, 2004, págs. 168-169, fundado en cálculos empíricos realizados por Detragiache y Spilimbergo, 2001). Si suponemos que los bonos indexados al PIB disminuyen esta probabilidad en 20% y consideramos que los costos de las crisis financieras se reflejan en pérdidas del producto por unos US\$150.000 millones anuales (sobre la base de un estudio de ocho países durante 1995-2002 realizado por Griffith-Jones y Gottschalk, 2004, pág. 5), debemos concluir que este tipo de bonos podría generar ahorros anuales de al menos US\$30.000 millones, o US\$600.000 millones en valor presente neto.
- *Macro mercados.* Estos mercados permitirían negociar títulos vinculados a ingresos agregados (macroeconómicos), como el PIB de un solo país o de un grupo de países o algunos componentes del PIB de un país, como el ingreso de grupos ocupacionales específicos. Los macro mercados permitirían a los actores públicos y privados “asegurarse” contra la volatilidad de los flujos de

ese tipo de ingresos mediante la compra de títulos que contrarrestarían las oscilaciones adversas. Simulaciones de la negociación de este tipo de títulos realizada en países industriales pertenecientes al Grupo de los Siete, indican que podrían generar beneficios enormes. Después de descontar el costo de pago de tales títulos, se calcula que la ganancia anual neta puede alcanzar unos US\$145.000 millones, o US\$2.902.000 millones en valor presente neto (Athanasoulis y Shiller, 2001, pág. 1046).

- *Negociación internacional de permisos de contaminación.* La reducción de emisiones de gases de efecto invernadero es una inquietud que comparte gran parte de la comunidad internacional. Existen diversas alternativas en materia de políticas públicas diseñadas para cumplir con las metas de emisión, como aquellas consignadas en el Protocolo de Kyoto.³¹ Un conjunto de alternativas discutidas es un escenario con negociación internacional de permisos y un escenario sin negociación internacional de permisos. La negociación de permisos sería una forma más eficiente de proceder en vez de que cada país cumpliera las metas de emisión por su cuenta, a través de medidas a nivel nacional. Por ejemplo, los países donde las reducciones de emisiones son más onerosas de lograr podrían comprar permisos a los países donde los costos de reducción son menores. Efectivamente, mediante la negociación internacional de permisos, los países industriales (que junto con las economías en transición deben reducir las emisiones bajo el marco del Protocolo de Kyoto) podrían disminuir los costos anuales de cumplir con las metas en cerca de US\$182.000 millones, o US\$3.640.000 millones en valor presente neto (McKibben y Wilcoxon, 1999, págs. 23-25).

NOTAS

1. Existen numerosos trabajos sobre el tema. Vea, entre otros, Burgess y Stern (1993); Cnossen y Sinn (2003); Keen y Simone (2004); Schulze y Ursprung (1999); Slemrod (2004); Swank y Steinmo (2002); Tanzi (1994); y Zee (1996).

2. Estas medidas pueden representar ahorros netos en comparación con el gasto directo cuando no requieren la creación o la expansión de la burocracia estatal, como suele suceder con el gasto directo.

3. La combinación de políticas públicas más conveniente y viable será distinta dependiendo de los grupos de países. Tanzi sostiene que en los países en desarrollo aún hay cabida para aumentar el gasto público, pero que los gobiernos de los países industriales tendrían que reducir algunos programas e instar a la gente a que asuma más responsabilidad privada para reducir su exposición a riesgos tales como problemas de salud o desempleo transitorio (relacionado con los ciclos comerciales).

4. Según las palabras de Caballero (2003, pág. 4): “para hacerlo, [los países] necesitan tener acceso a instrumentos de cobertura y seguros para protegerse contra los acontecimientos desastrosos provocados por los flujos de capital volátiles. Por ahora, las economías [en desarrollo] se está auto asegurando por medio de costosas acumulaciones de enormes reservas internacionales y fondos de estabilización. La mayoría de los individuos no estarían suficientemente asegurados si apartaran un millón de dólares para cubrir

un posible choque de automóvil y los gastos que ocasionaría, en lugar de comprar un seguro para tal fin; no es que sean países diferentes. Estar subasegurados es lo que empeora considerablemente las recesiones en estos países”.

5. Los tenedores de bonos también se beneficiarían. Como sostienen Borensztein y Mauro (2004, pág. 197), “si el bajo crecimiento del PIB deja el endeudamiento del país en una situación insostenible, es probable que el país entre en cesación de pago. Sin duda es mejor que los inversores extranjeros reciban un reembolso más bajo de la deuda de lo acordado en el contrato en un principio a través de la indexación que enfrentar valores de recuperación inciertos a través de un proceso de incumplimiento caótico”. Los bonos indexados al PIB suscitan cada vez más atención (ver por ejemplo, FMI 2004; Naciones Unidas 2005; Consejo de Asesores Económicos de EE.UU. 2004). También se pueden usar otros tipos de indexación. Por ejemplo, los países que dependen casi exclusivamente de exportaciones de productos primarios son vulnerables a la volatilidad de los precios en los mercados de productos. Una caída repentina en los precios de los productos podría poner en riesgo la capacidad del país de atender sus obligaciones de servicio de la deuda soberana en moneda dura, sin ningún tipo de cambio básico en la política interna u otras perspectivas económicas. En estas situaciones, los bonos podrían indexarse al nivel de precios del producto primario clave (o una canasta de productos primarios). Ver, por ejemplo, Caballero (2003) y Atta-Mensah (2004).

6. Según ciertas estimaciones, los países en desarrollo pierden anualmente alrededor de US\$50.000 millones a causa de los paraísos tributarios (Oxfam Gran Bretaña 2000, pág. 2). La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (GAO) de Estados Unidos calcula que los servicios de los paraísos tributarios obtenidos por 61 empresas durante 1998–2003 generaron una pérdida de ingresos tributarios de US\$3.400 millones para el gobierno de EE.UU. (GAO EE.UU. 2005, pág. 6). Sobre las posibles tendencias a futuro en la evasión de impuestos, vea Tanzi (2001).

7. La mayoría de los tratados tributarios bilaterales se redactan siguiendo las directrices del convenio tributario modelo de 1997 de la OCDE (modificado en 2003; OCDE 2003a; www.oecd.org/dataoecd/52/34/1914467.pdf) y la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo (ONU 2001, 2003b). Para ver un análisis al respecto, vea UNCTAD (2000).

8 Para conocer más sobre las asociaciones identificadas y analizadas, vea la sección sobre asociales público-privadas globales en www.thenewpublicfinance.org.

9. El Gobierno del Reino Unido ha comprometido US\$1.800 millones en un plazo de 15 años y el proyecto piloto debería movilizar otros US\$4.000 millones en un plazo de 10 años (DFID de RU 2005).

10. Las naciones poderosas podrían monopolizar el diálogo político internacional y distorsionar los resultados en materia de políticas públicas. Los países podrían intentar comportarse como beneficiarios parásitos en lugar de contribuir a la gestión de las externalidades mundiales o de aportar a los bienes públicos globales (Sandler 2004). Las asimetrías de información también conducen a fallas en la cooperación intergubernamental.

11. Diferentes estudios (Ferroni y Mody 2002; Kaul y Le Goulven 2003; Raffer 1999, 2004; Reisen, Soto y Weithöner 2004; Banco Mundial 2001) han demostrado que el financiamiento de actividades internacionales relacionadas con la prestación de bienes públicos globales solía simplemente sacarse del sobre de asistencia oficial para el desarrollo disponible en ese momento en los países industriales.

12. Al menos en algunos casos, lentamente se está superando la persistente negativa de proveer información sobre el financiamiento necesario para conseguir los objetivos acordados a nivel internacional. La Comisión sobre Macroeconomía y Salud (CMH 2001) logró importantes avances en el control de enfermedades contagiosas y posteriormente, otro tanto hizo el Proyecto del Milenio de la ONU (2005) en términos de conseguir cálculos detallados de los costos de cumplir las metas de los objetivos mundiales. El Proyecto del Milenio de la ONU (2005, pág. 57) calcula que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere que la asistencia oficial para el desarrollo aumente anualmente unos US\$70.000 millones en 2006, hasta llegar a los \$130.000 millones en 2015. Según las estimaciones, cumplir las metas generaría enormes beneficios, los cuales incluyen sacar a más de 500 millones de personas de la pobreza, salvar millones de vidas, darle a millones de niños la oportunidad de asistir a la escuela, revertir la degradación ambiental y evitar conflictos, entre otros (Proyecto del Milenio de la ONU 2005, pág. 60).

13. Ver, por ejemplo, Lomborg (2004), que también incluye referencias a otros numerosos estudios.

14. Por ejemplo, Barrett (2004), según lo informado por Conceição y Mendoza (en el libro), muestra los resultados de estudios que indican que la mayoría de los beneficios de haber erradicado la viruela están favoreciendo a los países en desarrollo (US\$35.000 millones de los beneficios netos mundiales que suman US\$47.000 millones), mientras que según otro estudio, la erradicación de la polio debería generar US\$72.000 millones en beneficios netos a los países industrializados y pérdidas netas de US\$11.000 millones a los países en desarrollo.

15. Otro esquema incluyó el Sistema de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (EC 2005a), el Sistema de Comercio de Derechos de Emisión del Reino Unido (DEFRA RU 2001) y el sistema de comercio de derechos de emisión de Nuevo Gales del Sur, Australia (Gobierno de Nuevo Gales del Sur 2004).

16. Sobre el tema de los acuerdos internacionales de productos primarios (“commodities”), vea por ejemplo Gilbert (1996).

17. Vea www.worldbank.org/poverty.

18. Es importante reconocer que algunas veces no es fácil cambiar las estructuras de incentivos, tal como lo demuestra la polémica sobre las asignaciones de los Derechos Especiales de Giro (ver, por ejemplo, Mussa, Boughton e Isard 1996).

19. Para obtener más detalles sobre las actividades del Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones, ver www.miga.org, y la Corporación Financiera Internacional, ver www.ifc.org.

20. Es posible afinar aún más la figura 5, indicando, por ejemplo, indicando la evolución en la intensidad de uso con las cuales se podrían aplicar los diferentes tipos de asistencia en subvenciones, como lo diferencia Radelet. Además, es posible reflejar el camino desde el apoyo para el mantenimiento de la paz y la asistencia humanitaria hasta la ayuda para el desarrollo. Todos estos diferentes tipos de ayuda están agrupados en la figura 5 en un instrumento único denominado “subvenciones”.

21. Se calcula que los costos para los países en desarrollo que resultan del régimen comercial multilateral tal como está diseñado ahora suman alrededor de US\$150.000 millones (ver Hertel 2004, según Conceição y Mendoza en el libro) y los aranceles aplicados a las importaciones agrícolas en los países de la OCDE le cuestan al mundo más de US\$91.000 millones y a los países en desarrollo unos US\$12.500 millones al año (Tokarick 2005, pág. 590).

22. Para un estudio relacionado sobre el equilibrio entre centralización y competencia, consulte a Esty y Geradin (2001).

23. Ciertamente, es necesario tener en cuenta que las condiciones y problemas varían entre los diferentes países y que el tema de cuál es la mejor disposición de financiamiento para un determinado objetivo sólo puede ser decidido caso por caso. Wilensky (2002) analiza la diversidad de enfoques y ritmos de implementación de las políticas públicas entre los países, incluso cuando estas políticas abordan objetivos similares.

24. Los mercados financieros nacionales son un ingrediente importante del desarrollo (Levine 2004).

25. Para conocer más sobre las dificultades que enfrentan los ministerios sectoriales, así como sobre las iniciativas emprendidas por algunos países para mejorar esta situación, vea una serie de estudios de casos nacionales disponibles en www.thenewpublicfinance.org.

26. El capítulo de Kaul sobre asociaciones público-privadas globales proporciona algunas sugerencias iniciales para formular tales criterios y metodologías de evaluación; vea también los motivos para participar en el Pacto Mundial de la ONU (www.unglobalcompact.org).

27. Vea, por ejemplo, Buira (2003) y Bradford y Linn (2004).

28. Vea nuevamente la figura 3 en este capítulo y para más detalles, el capítulo de Conceição.

29. Los cálculos de los beneficios asociados con un mayor suministro de bienes públicos globales presentados en Conceição y Mendoza describen líneas de acción correctiva que no necesariamente examinan la herramienta más eficiente para este propósito. Esto significa que Delhi refinamos el ejercicio se podría determinar primero cuál es la herramienta más eficiente, esto es, el enfoque que llevaría a un mejor suministro del bien al precio más bajo posible, antes de comparar los beneficios netos que deberían surgir de la inversión en objetivos alternativos (de políticas públicas). Sin embargo, una de las herramientas que se analizan en el presente estudio, la negociación internacional de permisos de contaminación, se basa en el cálculo de los beneficios netos de mejorar la disponibilidad de estabilidad climática realizada por Conceição y Mendoza. Lo anterior implica que los beneficios informados en ese capítulo incluyen las ganancias en eficiencia de usar esta herramienta en contraposición a la alternativa de no recurrir a tal negociación internacional.

30. Para más información sobre los cálculos, vea Mendoza, Merlen y Conceição (2005), disponible en www.thenewpublicfinance.org. Los totales son aproximaciones y se presentan sólo para fines ilustrativos, debido a que los cálculos para cada aplicación se realizaron utilizando métodos diferentes y no se refieren al mismo año base.

31. Vea http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/2830.php.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Athanasoulis, Stefano G. y Robert J. Shiller. 2001. "World Income Components: Measuring and Exploiting Risk-Sharing Opportunities". *American Economic Review* 91 (4): 1031-54.
- Atta-Mensah, Joseph. 2004. "Commodity-Linked Bonds: A Potential Means for Less-Developed Countries to Raise Foreign Capital". Documento de trabajo 2004/20 del Bank of Canada. Ottawa.

- Banco Mundial. 2001. *Global Development Finance 2001: Building Coalitions for Effective Development Finance*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 2005a. "Board Presentation of PRSP Documents as at May 31, 2005". Washington, D.C. [<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS11/Resources/boardlist.pdf>].
- Banco Mundial. 2005b. *Global Development Finance 2005: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*. Washington, D.C.
- Barrett, Scott. 2003. *Environment and Statecraft: the Strategy of Environmental Treaty-Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Barrett, Scott. 2004. "The Provision Status of Disease Eradication". Documento de trabajo de PNUD/ODS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Office of Development Studies, Nueva York. [www.thenewpublicfinance.org].
- Bird, Richard M. y Jack M. Mintz. 2003. "Sharing the International Tax Base in a Changing World". En Sijbren Cnossen y Hans-Werner Sinn, editores, *Public Finance and Public Policy in the New Century*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Borensztein, Eduardo y Paulo Mauro. 2004. "Reviewing the Case for GDP-Indexed Bonds". *Economic Policy* 19 (38):165-216.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales). 2005. *BIS Quarterly Review: International Banking and Financial Market Developments*. Anexo Estadístico. Junio. [www.bis.org/].
- Bradford, Colin I. y Johannes F. Linn. 2004. "Global Economic Governance at a Crossroads: Replacing the G-7 with the G-20". Sinopsis sobre políticas Nro. 131. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Buira, Ariel. 2003. "The Governance of the International Monetary Fund". En Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza, editores, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Burgess, Robin y Nicholas Stern. 1993. "Taxation and Development". *Journal of Economic Literature* 31 (2): 762-830.
- Caballero, Ricardo J. 2003. *On the International Financial Architecture: Insuring Emerging Markets*. Documento de trabajo 9570 de NBER. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- CE (Comisión Europea). 2005a. *EU Emissions Trading. An Open Scheme Promoting Global Innovation to Combat Climate Change*. Bruselas. [http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/emission_trading2_en.pdf].
- CE (Comisión Europea). 2005b. "Questions and Answers: The Commission's MDG Package' (Millennium Development Goals)". [<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/124&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>].
- CMH (Comisión sobre Macroeconomía y Salud). 2001. *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*. Informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Cnossen, Sijbren y Hans-Werner Sinn, editores. 2003. *Public Finance and Public Policy in the New Century*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- DEFRA, Reino Unido (Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido). 2001. "Framework for the UK Emissions Trading Scheme". [www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/uk/pdf/trading-full.pdf].

- DFID, Reino Unido (Departamento de Desarrollo Internacional). 2005. “Hillary Benn Pledges £1 Billion to Boost Health Care in Developing Countries”. Comunicado de prensa. 26 de enero. [www.dfid.gov.uk/news/files/pressreleases/pr-bennhealthbostpledge26jan05.asp].
- Detragiache, Enrica y Antonio Spilimbergo, 2001. “Crises and Liquidity: Evidence and Interpretation”. Documento de trabajo 01/2 del Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C. (www.imf.org/external/pubs/ft/wp2001.pdf).
- Esty, Daniel C. y Damien Geradin, editores. 2001. *Regulatory Competition and Economic Integration: Comparative Perspectives*. Nueva York: Oxford University Press.
- Esty, Daniel C. y Michael E. Porter. En preparación. “National Environmental Performance: An Empirical Analysis of Policy Results and Determinants”. *Journal of Environmental Development Economics*.
- Ferroni, Marco y Ashoka Mody, editores. 2002. *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*. Washington, D.C.: Kluwer Academic Publishers y Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2004. “Sovereign Debt Structure for Crisis Prevention”. Departamento de Investigación, Washington, D.C. [www.imf.org/external/np/res/docs/2004/070204.pdf].
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2005. “Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs)—By Date”. Washington, D.C. [www.imf.org/external/np/roscs/rosc.asp?sort=date#RR].
- Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda 2005. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación y Resultados y Mutua Responsabilidad*. 2 de marzo, París. [www1.worldbank.org/harmonization/ParisFINALPARISDECLARATION.pdf].
- Foro de Alto Nivel sobre Armonización. 2003. *Declaración de Roma sobre armonización*. 25 de febrero, Roma. [www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/RomeDeclaration.pdf].
- Foro sobre Estabilidad Financiera. 2005. “Compendium of Standards—Date”. Basilea, Suiza. [www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_date_2003.html].
- Gilbert, Christopher L. 1996. “International Commodity Agreements: An Obituary Notice”. *World Development* 24 (1):1-19.
- Gobierno de Nueva Gales del Sur. 2004. “New South Wales Greenhouse Gas Abatement Scheme Fact Sheet: Summary of Scheme”. [www.greenhousegas.nsw.gov.au/documents/Summary%20of%20scheme_GGAS-FS-01_v2_210704.pdf].
- Griffith-Jones, Stephany y Ricardo Gottschalk. 2004. “Costs of Currency Crises and Benefits of International Financial Reform”. Documento de trabajo de PNUD/ODS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Office of Development Studies, Nueva York. [www.thenewpublicfinance.org].
- Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. 2004. *A more Secure World: Our Shared Responsibilities*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Hertel, Thomas. 2004. “Assessing the Provision of International Trade as a Global Public Good”. Documento de trabajo de PNUD/ODS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Office of Development Studies, Nueva York. [www.thenewpublicfinance.org].

- Izaguirre, Ada Karina. 2004. "Private Infrastructure Activity Down by 13 Percent in 2003". Nota 274 sobre Políticas Públicas para el Sector Privado. Banco Mundial, Washington, D.C. [<http://rru.worldbank.org/Documents/274izaguirre.pdf>].
- Kaul, Inge y Katell Le Goulven. 2003. "Financing Global Public Goods: A New Frontier of Public Finance". En Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza, editores, *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Keen, Michael y Alejandro Simone. 2004. "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from de 1990s and Some Challenges Ahead". En Sanjeev Gupta, Benedict Clements y Gabriela Inchauste, editores, *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Ketkar, Suhas y Dilip Ratha. 2001. "Securitization of Future Flow Receivables: A Useful Tool for Developing Countries". *Finance and Development* 38 (1). [Consultado el 22 de diciembre de 2004, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/03/ketkar.htm#author].
- Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Nueva York: Harcourt Press.
- Kremer, Michael. 2001. "Creating Markets for New Vaccines Part I: Rationale". En Adam B. Jaffe, Josh Lerner y Scott Stern, editores, *Innovation Policy and the Economy*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research y MIT Press.
- Kremer, Michael y Rachel Glennerster. 2004. *Strong Medicine: Creating Incentives for Pharmaceutical Research on Neglected Diseases*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lecocq, Franck y Karan Capoor. 2005. "State and Trends of the Carbon Market 2005". Washington D.C. [carbonfinance.org/docs/CarbonMarketStudy2005.pdf]
- Ledyard, John O. 1989. "Incentive Compatibility". En John Eatwell, Murray Milgrave y Peter Nenoman, editores, *Allocation, Information, and Markets*. Nueva York: W. W. Norton.
- Levine, Ross. 2004. *Finance and Growth: Theory and Evidence*. Documento de trabajo 10766 de NBER. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Lomborg, Bjørn, editor. 2004. *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McKibbin, Warwick J. y Peter J. Wilcoxon. 1999. "Permit Trading under the Kyoto Protocol and Beyond". Documento de trabajo 150 de Brookings en International Economics. Brookings Institution, Washington D.C. [www.brook.edu/views/papers/bdp/bdp150/bdp150.pdf].
- Mendoza, Ronald U. Sylvain Merlen y Pedro Conceição. 2005. "Quantifying the Efficiency Gains from Financing Tools". Documento de trabajo de PNUD/ODS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Office of Development Studies, Nueva York. [www.thenewpublicfinance.org].
- Merlen, Sylvain. 2005. "International Cooperation Behind National Borders: An Inventory of Domestic Policy Measures Aimed at Internalizing Cross-Border Spillovers Adversely Affecting the Global Environment". Documento de trabajo de PNUD/ODS. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Office of Development Studies, Nueva York. [www.thenewpublicfinance.org].
- Mills, Anne y Sam Shillcutt. 2004. "Communicable Diseases". En Bjørn Lomborg, editor. *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mills, Anne y Sam Shillcutt. 2005. Comunicación vía correo electrónico. 19 de agosto.
- Mussa, Michael, James M. Boughton y Peter Isard, editores. 1996. *The Future of the SDR in Light of Changes in the International Monetary System*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). 2003a. *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version*. París.
- OCDE. 2003b. *Policy Brief: Policy Coherence—Vital for Global Development*. París. [www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf].
- OCDE. 2004. “Statistical Annex of the 2004 Development Cooperation Report”. París. [www.oecd.org/dataoecd/52/9/1893143.xls].
- OMC (Organización Mundial del Comercio). 2005. *International Trade Statistics 2004*. Ginebra. [wto.org/english/res_2/statis_e/its2004_e/its04_longterm_e.htm].
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2001. *United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*. Nueva York.
- ONU. 2003a. “Implementation of and Follow-up to Commitments and Agreements Made at the International Conference on Financing for Development: Report of the Secretary General”. Nueva York. [http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/460/32/PDF/N0346032.pdf?OpenElement].
- ONU. 2003b. *Manual for the Negotiation of Bilateral Tax Treaties between Developed and Developing Countries*. Nueva York.
- ONU. 2005. *World Economics and Social Survey*. Nueva York.
- Oxfam, Reino Unido. 2000. *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*. [www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/tax_havens.htm].
- Posner, Richard A. 2004. *Catastrophe: Risk and Response*. Nueva York: Oxford University Press.
- Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Londres: Earthscan.
- Raffer, Kunibert. 1999. *Official Development Assistance and Global Public Goods: A Trend Analysis of Past and Present Spending Patterns*. Nueva York. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Estudios para el Desarrollo.
- Raffer, Kunibert. 2004. “Applying Musgrave’s Branches of Government Expenditures to ODA: Tentative Estimates”. *Journal für Entwicklungspolitik* 20 (1): 104-19.
- Ratha, Dilip. 2002. “Financing Development through Future-Flow Securitization”. PREMnote 69. Banco Mundial. Washington, D.C. [www.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote69.pdf]
- Reinicke, Wolfgang. 1998. *Global Public Policy: Governing without Government*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Reinhold, Richard L. 2004. “Some Things that Multilateral Tax Treaties Might Usefully Do”. *The Tax Lawyer* 57 (3): 661-708.
- Reisen, Helmut, Marcelo Soto y Thomas Weithöner. 2004. “Financing Global and Regional Public Goods through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System”. Documento de trabajo 232 del Centro para el Desarrollo de la OCDE. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.

- Sachs, Jeffrey D., John W. McArthur, Guido Schmidt-Traub, Margaret Kruk, Chandrika Bahadur, Michael Faye y Gordon McCord. 2004. "Ending Africa's Poverty Trap". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 117-240.
- Samuelson, Paul A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387-89.
- Samuelson, Paul A. 1955. "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 37 (4): 350-56.
- Sandler, Todd. 2004. *Global Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schulze, Günther G. y Heinrich W. Ursprung. 1999. "Globalisation of the Economy and the Nation State". *The World Economy* 22 (3): 295-352.
- Schiller, Robert J. 2003. *The New Financial Order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Schleifer, Andrei, y Robert W. Vishny. 2002. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Slemrod, Joel. 2004. "Are Corporate Taxes or Countries Converging?" *Journal of Public Economics* 88 (6): 1169-86.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "Redefining the Role of the State: What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made?" Documento presentado durante el Décimo Aniversario del MITI Research Institute, 17 de marzo, Tokio. [www.meti.go.jp/topic/mitilab/downloadfiles/m2012-lj.pdf].
- Swank, Duane y Sven Steinmo. 2002. "The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies". *American Journal of Political Science* 46 (3): 642-55.
- Tanzi, Vito. 1994. *Taxation in an Integrating World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Tanzi, Vito. 2001. "Globalization, Technological Development, and the Work of Fiscal Termites". *Brooklyn Journal of International Law* 26 (4): 1261-84.
- Tiebout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Public Expenditures". *Journal of Political Economy* 64 (3): 416-24.
- Tokarick, Stephen. 2005. "Who Bears the Cost of Agricultural Support in OECD Countries?" *World Economy* 28 (4): 573-93.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2000. "Taxation". Serie de UNCTAD sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales en materia de inversión. Ginebra. [www.unctad.org/en/docs/iteii16_en.pdf].
- UNCTAD. 2002. "Quantitative Data on Bilateral Investment Treaties and Double Taxation Treaties". Ginebra. [www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemId=3150&lang=1].
- UNCTAD. 2004. *Development and Globalization: Facts and Figures*. Ginebra.
- U.S. Council of Economic Advisers. 2004. "Growth-Indexed Bonds: A Primer". [www.whitehouse.gov/cea/growth-indexed-bonds-white-paper.pdf].
- U.S. GAO (Government Accountability Office). 2005. *Tax Shelters: Services Provided by External Auditors*. GAO-05-171. Washington D.C.
- Willensky, Harold L. 2002. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley, Calif.: California University Press.

Wormser, Michel, y Suman Babbar. 2001. "Leveraging Private Finance in Frontier Markets". Documento presentado en el Foro "Guarantee Program Infrastructure" del Banco Mundial, 2 al 4 de mayo, Washington D.C.

Zee, Howell H. 1996. "Empirics of Crosscountry Tax Revenue Comparisons". *World Development* 24 (10): 1659-71.

GLOSARIO

Acción: Título que representa la participación de los accionistas en el capital social de una empresa.

Beneficiario gratuito (o parásito) (“Free Rider”): Actor (persona o empresa) que se aprovecha de los beneficios de un bien público sin pagar por él. Debido a que es difícil excluir a alguien de la utilización de un *bien público* (no exclusivo), los beneficiarios de ese bien tienen incentivos para no pagar por él, es decir, de ser beneficiarios gratuitos.

Beneficio social: Beneficio para la sociedad derivado de una determinada actividad o un determinado bien, a diferencia del beneficio privado devengado para un actor o propietario particular.

Bien de tipo club: Situación intermedia entre un *bien público* y uno *privado*. Si bien es factible que exista exclusión con un bien de esta naturaleza, el tamaño óptimo del club es por lo general mayor que en el caso de un bien particular.

Bien privado: Bien con beneficios y/o costos rivales y exclusivos.

Bien público: Bien que tiene beneficios y/o costos que resultan ser no rivales y/o no exclusivos. Si un bien posee ambas propiedades, se trata de un bien público puro. Si sólo tiene una de las propiedades, se trata de un bien público impuro. Los beneficios o costos de un bien son no rivales si el uso del bien por parte de un actor no reduce los beneficios que devengan en terceras partes (o los costos que las afectan), y son no exclusivos si nadie resulta excluido o puede ser excluido del goce de éste o de sus costos.

Las definiciones en inglés provienen de John Downes y Jordan Elliot Goodman, 1991, *Dictionary of Finance and Investment Terms*, 3era edición, Nueva York: Barron's Educational Series; Frank J. Fabozzi, Franco Modigliani, Fran J. Jones y Michael G. Ferri, 2002, *Foundations of Financial Markets and Institutions*, 3era edición, Nueva York: Prentice Hall; Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza, editores, 2003, *Providing Global Public Goods: Responding to Global Challenges*, Nueva York: Oxford University Press; David W. Pearce, editor, 1992, *The MIT Dictionary of Modern Economics*, 4ª edición, Cambridge, Mass: MIT Press. Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus, 1989, *Economics*, 13ava edición, Nueva York: McGraw-Hill; Stephen W. Stein e Yves Miedzianogora, 1993, “International Project Finance — New Frontiers”; *Project and Trade Finance* 128 (diciembre): 36-41; Joseph E. Stiglitz y Carl E. Walsh, 2002, *Economics*, 3era edición, Nueva York: W.W.Norton.

Bien público final: Los *bienes públicos* (al igual que los bienes privados) se pueden diferenciar por las etapas de su proceso de producción. Los bienes públicos finales son aquellos deseados para el consumo, como aire limpio, mercados eficientes, y paz y seguridad. La producción de un bien público final suele requerir el aporte de numerosos y diferentes bienes públicos, privados o ambos. El bien público que contribuye a la producción de un bien público final se denomina bien público intermedio.

Bien público global: *Bien público* cuyos beneficios o costos son de alcance universal en términos de países, personas y generaciones.

Bien público intermedio: Ver Bien público final.

Bien público regional: *Bien público* cuyos beneficios o costos abarcan algunos o todos los países de una región geográfica.

Bienes públicos transnacionales: Término global que abarca tanto los bienes públicos regionales como globales.

Bolsa: Lugar físico o electrónico donde los participantes del mercado que forman parte de la bolsa de valores negocian acciones u otros títulos, cotizando ahí para su comercialización.

Bono: Certificado que genera intereses, emitido por un gobierno o sociedad anónima, que promete rembolsar una suma de dinero (el capital) más los intereses en una determinada fecha en el futuro.

Buscar rentas (“rent-seeking”): Comportamiento que busca obtener beneficios mediante la manipulación del entorno económico, en especial a través de decisiones o reglamentaciones gubernamentales.

Contrato a término (a futuro): Acuerdo legal normalizado (comercializado en la Bolsa) entre un comprador y un vendedor en virtud del cual el primero acuerda aceptar algún bien a un precio especificado al término del período indicado y el segundo acuerda entregárselo en esas condiciones.

Costo social: Costo de oportunidad para la sociedad en su conjunto, es decir, no tan sólo para una empresa o persona. La existencia de *externalidades* es uno de los principales motivos que explica la diferencia entre los costos sociales y los costos privados observados.

Costos de transacción: Costos adicionales (más allá del precio de compra) involucrados en una transacción, ya sea en términos de dinero, tiempo perdido o inconvenientes en la transacción.

Economías de alcance: Situación que se genera cuando es menos oneroso producir dos productos conjuntamente que producir cada uno por separado.

Economías de escala: Disminución del costo promedio de un producto como resultado de mayor volumen de producción.

Eficiencia de la producción: Condición según la cual no se puede producir más de algunos bienes sin disminuir la producción de otros bienes, en otras palabras, la producción de bienes al menor costo posible.

Eficiencia dinámica: Eficiencia de una economía que equilibra de manera adecuada los intereses de corto plazo (*eficiencia estática*) con los intereses de largo plazo (más concentrada en promover la investigación y desarrollo).

Eficiencia distributiva: Uso de los recursos donde éstos tienen las mejores perspectivas de generar máximos rendimientos, dada la actual tecnología y preferencias.

Eficiencia estática: Eficacia de la economía con una tecnología determinada.

Eficiencia x: Ver *Eficiencia de la producción*.

Externalidad: Fenómeno que se produce cuando una persona o empresa toma alguna medida, pero no carga con todos los costos (externalidad negativa) o recibe todo los beneficios (externalidad positiva).

Dilema del prisionero: Situación en la cual dos (o más) partes persiguen su interés personal de forma no cooperativa, con el resultado de que ambas partes terminen en peores condiciones.

Falla de mercado: Los mercados quizás no consigan alcanzar un resultado eficiente si funcionan bajo ciertas condiciones: falta de competencia y existencia de externalidades, bienes públicos o asimetrías de información.

Financiamiento de proyectos: Financiamiento de un proyecto autónomo en el cual los prestamistas reciben el reembolso de su dinero, únicamente o principalmente, a través del flujo de ingresos generado por ese proyecto.

Información asimétrica: Situación en la cual uno o más agentes que son parte de una transacción tienen mejor información que los demás, como en una situación de venta de un automóvil usado donde el vendedor está mejor informado acerca de su condición que el comprador.

Información perfecta: Previsión o conocimiento completos por parte de los participantes del mercado (en una economía competitiva) sobre el conjunto de precios actuales y futuros y de la ubicación de los bienes y servicios. Cualquier desviación de tales circunstancias se puede considerar como un estado de información imperfecta y suele ser mencionado como un origen de la imperfección del mercado.

Instrumento derivado: Instrumento financiero cuyo valor se basa en otro título. Por ejemplo, una opción es un instrumento derivado debido a que su valor se deriva de una acción, índice de bolsa o *contrato a término (a futuro)* implícitos.

Intermediación financiera: Colocación de dinero con un intermediario financiero como corredor/agente o banco, el cual invierte en bonos, acciones, hipotecas u otros préstamos, títulos del mercado monetario o bonos del Tesoro, de manera de obtener un rendimiento proyectado.

Mercados de capitales: Mercados financieros para *acciones y títulos de deuda* con vencimiento de más de un año.

Opción: Contrato en el cual el emisor de la opción otorga al comprador el derecho (pero no la obligación) de ejercer alguna función del contrato, habitualmente la de comprarle o venderle el ítem pactado, a un precio específico dentro de un plazo determinado (o en una fecha determinada).

Principio de eficiencia de Pareto: Una asignación de recursos es eficiente (u óptima) de acuerdo al principio de Pareto cuando ninguna reordenación de dicha asignación podría mejorar la situación de una persona sin empeorar la situación de la otra.

Problema del principal-agente: Dificultades que pueden surgir cuando los directivos de alguna organización (como empresa o gobierno) siendo agentes de los dueños de la organización (accionistas o grupos interesados) persiguen sus propios intereses a costa del dueño o *principal*.

Protección financiera (“hedging”): Estrategia utilizada para contrarrestar los riesgos involucrados en una inversión. Una protección financiera perfecta es aquella que anula cualquier posibilidad de tener ganancia o pérdida en el futuro.

Reasegurador: Intermediario financiero que acepta riesgos de seguro de múltiples aseguradores primarios.

Riesgo moral: Surge en el marco de condiciones de información asimétrica cuando aquellos que disponen de mayor información alteran su comportamiento de modo de lograr provechos personales, situación que a la vez impone costos en aquellos que disponen de menos información. El riesgo moral es habitual en el campo de los seguros: las personas que compran un seguro quizás tengan menos incentivos para evitar la contingencia contra la cual se están asegurando.

Securitización: Consolidación de diversos tipos de deuda (como hipotecas o préstamos automotrices) u otros flujos futuros por cobrar (como ingresos por exportación y remesas de trabajadores en divisas u otros ingresos futuros generados por un proyecto de infraestructura como una carretera con peaje) para respaldar la emisión de valores.

Seguro: Instrumento que permite intercambiar el riesgo de sufrir una pérdida grande por la certidumbre de sufrir una pérdida pequeña. La adquisición de un seguro mediante el pago de una prima de seguro distribuye el riesgo asociado con cualquier contingencia especificada entre una gran cantidad de personas.

Subvención: Financiamiento entregado por un organismo o persona a otro u otros organismos o personas en la forma de transferencia unilateral, sin contraprestación alguna.

Título de deuda: Un tipo de título, por ejemplo un *bono*, que representa el valor de un préstamo, con monto fijo de repago, vencimientos específicos, y habitualmente con tasas de interés específicas o con descuentos de compra inicial.

LISTA DE COAUTORES

YILMAZ AKYÜZ
University of Malaya

SCOTT BARRETT
Johns Hopkins University

NANCY BIRDSALL
Center for Global Development

PETER B. CLARK
Fondo Monetario Internacional

PAUL COLLIER
Oxford University

PEDRO CONCEIÇÃO
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

BARRY EICHENGREEN
University of California, Berkeley

ANA TERESA FUZZO DE LIMA
Sussex University

STEPHANY GRIFFITH-JONES
Sussex University

PETER S. HELLER
Fondo Monetario Internacional

PHILIP JONES
University of Bath

INGE KAUL
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

KENNETH KING
Banco Mundial

MICHAEL KREMER
Harvard University

BRIGID LAFFAN
University College Dublin

RONALD U. MENDOZA
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

C. WYN MORGAN
University of Nottingham

PEGGY B. MUSGRAVE
University of California,
Santa Cruz

ALIX PETERSON ZWANE
University of California,
Berkeley

JACQUES J. POLAK
Fondo Monetario Internacional

STEVEN RADELET
Center for Global Development

HARI RAJAN
JP Morgan Corsair Partners

TODD SANDLER
University of Southern California

RICHARD L. SANDOR
Chicago Climate Exchange

RAJIV SHAH
Bill & Melinda Gates Foundation

ROBERT J. SHILLER
Yale University

VITO TANZI
Banco Interamericano
de Desarrollo

