

BIENES PÚBLICOS Y DESCENTRALIZACIÓN

José Antonio Terán C.*

Desde 1994, año que marca el punto de inflexión para la gestión pública en Bolivia a consecuencia del lanzamiento de la participación popular, con consecuencias revolucionarias en materia de provisión de servicios públicos o servicios que, en el contexto del modelo económico vigente, son responsabilidad del estado proveerlos, la terminología utilizada para identificar desde una óptica económica este tipo de bienes ha sido diversa y ha llevado generalmente a la confusión y a un escaso entendimiento.

Una definición confusa de estos bienes provistos por el Estado, dificulta también la posibilidad de analizar modelos de descentralización y acercar la teoría económica moderna a éstos y encontrar respuestas desde esa racionalidad.

En este contexto, recorro a la literatura económica especializada para

encontrar un punto de partida en la definición de “bienes públicos”. La teoría económica determina que un bien público debe cumplir dos condiciones: i) el consumo no puede ser excluible, es decir es inviable racionar su consumo, y ii) no puede haber rivalidad en el consumo, es decir es indeseable racionar el uso del bien. En concreto, los bienes públicos “no pueden excluirse ni pueden disminuir”.

Los bienes que cumplen estrictamente estas condiciones son denominados “bienes públicos puros”. Los ejemplos típicos de bienes públicos que cumplen estas condiciones son la defensa nacional, un faro de orientación a barcos o la televisión pública abierta, donde la protección que consumo no excluye a otros y tampoco evita el consumo de éstos. ¿Cómo se financian?. El Estado cobra impuestos y parte de la recaudación se destina a la provisión de estos bienes.

* Ingeniero, especialista en descentralización y políticas públicas.

Sin embargo, existen bienes que cumplen sólo la primera propiedad, a los cuales se los puede denominar bienes colectivos o comunitarios, u otros que cumplen sólo la segunda propiedad, a los que se los denomina bienes asociados o bienes club. Claramente, los bienes que no cumplen ninguna de las dos propiedades son bienes privados. Las características a resaltar, sobre base de esta clasificación, se pueden distinguir con claridad en la siguiente tabla:

Bienes públicos puros	Bienes asociados o bienes club
<ul style="list-style-type: none"> • No rivalidad y no exclusión • Deben interesar a más de un consumidor • El consumo de uno no reduce el consumo del resto • Costo marginal de producción es cero • No existen mecanismos eficientes de exclusión • Aparece el "polizón" 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusión pero no rivalidad • Se logra de manera eficiente la exclusión definiendo un tamaño óptimo que evite congestión • Se crea un seudomercado para eliminar el polizón o usuario gratuito
Bienes comunitarios	Bienes privados puros
<ul style="list-style-type: none"> • Rivalidad pero no exclusión • No se puede encontrar mecanismos eficientes de exclusión y el consumo disminuye la calidad y cantidad del bien o servicio • Se necesita regulación para evitar maximización de beneficio propio en desmedro del beneficio colectivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusión y rivalidad en el consumo • Exclusión: el que no paga no consume • Rivalidad: bien que se consume ya no puede satisfacer a otro • Típicamente bienes privados que se pagan y que su consumo implica menor cantidad o calidad para otros

El análisis, desde la óptica de la racionalidad económica, se focaliza en la necesidad de lograr eficiencia en la provisión de estos bienes.

Veamos el caso de bienes públicos puros. La condición de no rivalidad implica costo marginal de producción cero y la condición de no exclusión un costo altísimo de hacerlo. El problema es la presencia del "polizón", personaje que aun cuando no aporte con sus impuestos, otros lo harán y el bien de cualquier forma será provisto y por tanto también de cualquier forma llegará a satisfacer sus necesidades.

En los bienes asociados o bienes club, se logra una provisión eficiente sobre la base de exclusión y un dimensionamiento adecuado. Se trata de bienes del tipo "servicios públicos", como la provisión de agua, recolección y tratamiento de residuos sólidos, provisión de energía, sistemas de riego y otros, en los que, a través de la tarifa o algún cargo por servicio y sobre la base de un tamaño determinado de usuarios, se busca una provisión eficiente.

¿Estuvo involucrado en alguna congestión vehicular?, ¿apoyó

Descentralización y Gestión Pública

fervientemente una regulación para el tráfico y la viabilidad a consecuencia de esa experiencia? Pues sí, estuvo en presencia de un bien que en condiciones de regulación sería comunitario. En Bolivia todavía tenemos problemas para encontrar mecanismos eficientes de exclusión y el consumo disminuye la calidad y cantidad del servicio.

Una vez reconocidas estas categorías y sobre la base de los conceptos remarcados, quiero llegar a los modelos que adoptamos para la gestión descentralizada en la provisión de servicios públicos, entendiendo que muchos de ellos, tal como los identificamos, pueden ser bienes públicos puros, bienes asociados o bienes comunitarios. Para efectos prácticos, estas tres categorías serán tratadas bajo el rótulo de “bienes locales”.

En el marco de la participación popular y concentrado la atención en la provisión de bienes locales, ¿cómo se logra la provisión eficiente de éstos?

Las ideas de avanzada de los diseñadores de la participación popular nos llevaron a superar ampliamente una descentralización del tipo agente-principal, haciendo que la autoridad local administre impuestos en su ámbito y a partir de esto consiga participación ciudadana en las decisiones del ingreso y del gasto, lo cual conlleva a sistemas óptimos de rendición de cuentas y el *accountability* de la autoridad local. Es decir, avanza-

mos de partida a un modelo de descentralización política (Finot, 2001).

¿Dónde estamos a ocho años del inicio del proceso?. Sin duda, hemos avanzado mucho, pero tenemos la obligación de interrogar si hemos logrado una eficiente provisión de bienes locales. ¿Participamos en la decisión local? ¿Nos hemos empoderado? ¿Exigimos rendición de cuentas? ¿Los ciudadanos estamos en condiciones de participar y exigir mejores y mayores provisiones cuando nuestros aportes financieros son mínimos o nulos? ¿El sistema de financiamiento establecido nos genera incentivos a la participación, la decisión y el ejercicio del control social?

Muchas de estas preguntas encuentran respuestas negativas, por esto acudo a la teoría económica especializada para poder encontrar explicaciones y generar propuestas. Lo primero que encuentro es que para una provisión eficiente de los bienes locales se requieren acuerdos cooperativos. No es lo mismo el caso de bienes privados, donde la provisión se hace eficiente en función a la revelación de preferencias individuales.

Para comprender la importancia de los acuerdos cooperativos, estoy provocado de afrontar un ejercicio sobre la base del famoso “dilema del prisionero”, que permite entender los conceptos que soportan el “equilibrio de Nash”.¹

1 John F. Nash es premio Nobel en Economía a consecuencia de este aporte a la ciencia económica. Introdujo el concepto en 1951.



El dilema del prisionero es un modelo clásico en el cual la búsqueda del provecho personal tiene un resultado peor para dos prisioneros que buscan una pena mínima en función de la confesión que hagan a la autoridad. Esta estrategia individualista es lo que se denomina estrategia dominante y cuando las dos partes en juego eligen esta estrategia no cooperativa se produce un equilibrio, el “equilibrio de Nash”,² que termina llevando a los prisioneros, en este caso, a una situación peor, dado que, en el equilibrio, ninguno de los dos jugadores tiene incentivos para alejarse de su estrategia no cooperativa.

Asociándonos al modelo y haciendo un paralelo con la provisión de bienes en el ámbito local, nos encontramos hipotéticamente con dos jugadores que, actuando de manera individual, bajo el incentivo de que el sistema de transferencias de igual forma facilitará la provisión de estos bienes, tienen una estrategia dominante: “mínimo esfuerzo impositivo”, “comportamiento oportunista o de polizón”. Conclusión: menor participación, baja calidad y cantidad en la provisión de bienes, débil *accountability* y bajos niveles de rendición de cuentas. El “equilibrio de Nash” se produce en un escenario donde todos pierden.

El escenario “win-win” sería aquel en el cual los jugadores se comportan

estratégicamente mediante acuerdos cooperativos, asumen decisión política no solo en el gasto sino también en el ingreso, complementando el esfuerzo fiscal local con el sistema de transferencias, característica que debe reflejarse en una provisión eficiente de bienes locales, participación social, rendición de cuentas y *accountability*.

La conducta de polizón, claramente mayoritaria en municipios con potencial tributario importante, nos está conduciendo a escenarios regresivos en materia de descentralización política o elección pública local, que siguiendo los conceptos propuestos por Finot,³ tendría dos aspectos esenciales: el empoderamiento local y la autonomía. “El empoderamiento local implica la provisión de bienes sobre la base de votaciones y aprobación de presupuestos por representantes democráticamente electos, donde la distribución de atribuciones, la forma de elección, los mecanismos de participación ciudadana y la rendición de cuentas son cruciales para empoderar la comunidades locales”.

La autonomía que reclama este especialista significa fundamentalmente autonomía fiscal y financiera. Sigo citando a Finot que describe esta autonomía como: “reconocimiento del derecho de las comunidades subnacionales a autoimponerse obligaciones para financiar bienes locales e

2 Tomado de R. Frank, *Microeconomía y conducta*, Madrid, McGraw Hill, 1992.

3 Tomado de I. Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001.

incluso los más pobres realizar autónomamente su respectiva provisión con el apoyo de sistemas de transferencias compensatorias”.

Lo avanzado ha demostrado que en comunidades rurales con bajo o ningún potencial tributario, los incentivos al empoderamiento y la autonomía se encuentran reflejados por los importantes aportes locales al financiamiento de la inversión, que los lleva a otro escenario: el escenario de acuerdos cooperativos. Sin embargo, como ya dijimos, esto no ocurre en comunidades locales particularmente urbanas, con potencial tributario importante, donde el sistema de transferencias genera desincentivos para el logro de acuerdos cooperativos.

Entonces, ¿dónde debemos focalizar los ajustes? Sin duda se trata de un gran ajuste al sistema de transfe-

rencias fiscales intergubernamentales. Se trata de un ejercicio ecualizador, tal como plantea F. Barrios,⁴ que incentive el esfuerzo fiscal en función al equilibrio que debemos buscar para cada municipio en términos de necesidades y capacidades fiscales.

El ajuste requerirá de voluntad y claridad política. El sistema de transferencias a través de la coparticipación tributaria y la asignación por población “simplona”, siguiendo a Remy Prud’homme, está agotado. Los esfuerzos por implantar políticas compensatorias están en la agenda pública y han dado sus primeros pasos en el Diálogo Nacional del año 2000. El proceso de descentralización avanzará en la medida que los elementos fiscales del modelo sean diseñados e implantados de manera profesional y responsable.

BIBLIOGRAFÍA

- R. Frank, *Microeconomía y conducta*, Madrid, McGraw Hill, 1992.
- Joseph Stiglitz, *La Economía del sector público*, Barcelona, 1992.
- D. North, *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, Mexico, FCE, 1990.
- R. Musgrave y P. Musgrave, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, Madrid, 1992.
- I. Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, serie Gestión Pública, Santiago de Chile, CEPA, 2001.
- Franz Barrios Z., *Modelo de ecualización fiscal para municipios*, s.l., 1999.
- R. Prud’homme, *Evaluación de la descentralización en Bolivia*, s.l., BID, 2000.
- W. Oates, *Federalismo fiscal*, Madrid, 1977.
- C. Forero, *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá, 1997.

⁴ Franz Barrios Z., *Modelo de ecualización fiscal para municipios*, 1999.