

VISIONES
del
DESARROLLO
en
América Latina

JOSÉ LUIS MACHINEA
NARCÍS SERRA
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Las opiniones expresadas en este libro, que no ha sido sometido a edición formal de las Naciones Unidas, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas.

LC/L.2756

ISBN: 978-84-87072-82-6

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Santiago de Chile

© Fundación CIDOB, Barcelona, España

Todos los derechos reservados.

Impreso en Santiago de Chile, junio de 2007

Diseño de portada, diseño y diagramación de interior: Andrés Hannach

Índice

Presentación.....	13
CAPÍTULO I	
Crecimiento lento en América Latina: ¿resultados comunes, causas comunes?	
<i>Ricardo Hausmann y Andrés Velasco</i>	15
Revisando las explicaciones.....	22
Distorsiones, reformas y crecimiento económico.....	38
Buscando distorsiones en América Latina.....	44
Diagnósticos del crecimiento en la práctica.....	55
Conclusiones.....	72
Bibliografía.....	74
CAPÍTULO II	
Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina	
<i>Ernesto Stein y Mariano Tommasi</i>	77
Introducción.....	77
Aspectos clave de las políticas públicas.....	88
Relación entre las instituciones políticas y los resultados de las políticas.....	100
Experiencias en formulación de políticas en varios países.....	122
Bibliografía.....	153
CAPÍTULO III	
Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo	
<i>Adam Przeworski y Carolina Curvale</i>	157
Introducción.....	157
¿Cuándo empezó América Latina a rezagarse respecto de Estados Unidos?.....	161
Una historia de las instituciones políticas.....	166
Estabilidad institucional y desarrollo.....	179

Conclusión	188
Anexo 1	190
Bibliografía.....	192
CAPÍTULO IV	
Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas	
<i>Jaime Saavedra y Omar S. Arias</i>	197
La evolución de la pobreza y la desigualdad en los países de América Latina	197
La pobreza como falta de oportunidades: la propiedad de activos y el acceso a los servicios y mercados básicos	207
¿Cómo enfrentar la pobreza?	211
Desarrollo de las prioridades y consenso político: estrategias nacionales para luchar contra la pobreza.....	223
Conclusiones.....	227
Bibliografía.....	228
CAPÍTULO V	
América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad	
<i>Nora Lustig</i>	231
Niveles y evolución de la desigualdad.....	231
Reducir la desigualdad: el imperativo de un nuevo pacto social	241
Bibliografía.....	243
CAPÍTULO VI	
La reforma de las instituciones fiscales en América Latina	
<i>Eduardo Lora y Mauricio Cárdenas</i>	247
Introducción.....	247
Las reformas a las instituciones presupuestales	251
Las reformas tributarias	256
Las instituciones de descentralización.....	264
Conclusiones.....	274
Bibliografía.....	276
CAPÍTULO VII	
Estrategias reformistas: experiencias y lecciones	
<i>Eliana Cardoso</i>	279
Introducción.....	279
¿Qué detiene a las reformas?	283
El papel de las crisis.....	289
El papel de una economía abierta	291
China, ¿prueba o paradoja?	296
Hechos estilizados en América Latina	300
Cuestiones de gobernanza	303
Bibliografía.....	310

CAPÍTULO VIII

Disciplina y comportamiento cíclico de las políticas macroeconómicas

<i>Mario I. Blejer</i>	315
La ciclicidad crediticia	317
La prociclicidad de las políticas fiscales	321
Conclusión	322
Bibliografía.....	323

CAPÍTULO IX

¿Un nuevo paradigma de disciplina macroeconómica en América Latina?

<i>Martín P. Redrado</i>	325
Introducción.....	325
Principios de disciplina macroeconómica	327
Conclusiones: la disciplina y las instituciones.....	337
Bibliografía.....	339

CAPÍTULO X

Inserción internacional y políticas de desarrollo productivo

<i>José Luis Machinea y Cecilia Vera</i>	341
Introducción.....	341
I. Comercio y crecimiento.....	344
II. La dinámica exportadora de América Latina y los patrones de inserción externa	348
III. Políticas de desarrollo productivo	373
IV. Conclusiones y recomendaciones de política.....	391
Anexo	397
Bibliografía.....	402

CAPÍTULO XI

El sector financiero en América Latina:
ha llegado la hora de consolidar el marco institucional

<i>Agustín G. Carstens y Moisés J. Schwarz</i>	407
Introducción.....	407
Evolución reciente de la solidez financiera en América Latina.....	413
La necesaria consolidación de los factores fundamentales del sistema financiero en América Latina.....	417
Independencia en materia de supervisión	424
Conclusiones.....	429
Bibliografía.....	431

CAPÍTULO XII

El desarrollo económico en América Latina:
grandes problemas emergentes, respuestas políticas limitadas

<i>Augusto de la Torre, Juan Carlos Gozzi y Sergio L. Schmukler</i>	433
1. Introducción.....	433

2. El pensamiento político sobre el desarrollo económico: dónde estamos.....	436
3. El pensamiento político sobre el desarrollo económico: de dónde venimos.....	441
4. Grandes problemas emergentes, respuestas políticas limitadas.....	450
5. Pensamientos finales.....	483
Bibliografía.....	485

CAPÍTULO XIII

Políticas cambiarias en América Latina: modas, tendencias y decepciones

<i>Sebastián Edwards</i>	491
1. Introducción.....	491
2. Siete regularidades empíricas sobre tipos de cambio y desarrollo económico.....	494
3. Tipos de cambio en América Latina y competencia global: ¿cuán importante es la revaluación del yuan chino?	511
4. Conclusión	522
Bibliografía.....	523

CAPÍTULO XIV

Regímenes cambiarios en el período 2000-2005:

una perspectiva latinoamericana

<i>Eduardo Levy Yeyati</i>	527
Introducción.....	527
El debate sobre los tipos de cambio durante los treinta años posteriores a Bretton Woods	529
El debate político: ¿en qué punto estamos?	543
Haciendo balance: ¿hacia dónde vamos?	548
Bibliografía.....	549

Acerca de los autores.....	553
----------------------------	-----

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS

Cuadro I.1	Ritmo de crecimiento de las exportaciones	16
Cuadro I.2	Crecimiento del PIB 1994-2005	18
Cuadro I.3	Crecimiento del PIB por trabajador.....	18
Cuadro I.4	Crecimiento del PIB	19
Cuadro I.5	Períodos de 15 años de crecimiento más rápido del PIB por trabajador desde 1960.....	20
Cuadro I.6	Crecimiento de la población.....	22
Cuadro I.7	PIB per cápita	23

Cuadro I.8	Trabajadores per cápita	24
Cuadro I.9	PIB por trabajador	25
Cuadro I.10	Los 36 países de crecimiento más rápido del PIB por trabajador en el período 1988-2003, y su crecimiento en el período 1960-1975	27
Cuadro I.11	Porcentajes de empleo en el sector agrícola	28
Cuadro I.12	PIB por trabajador en el sector agrícola como porcentaje del PIB por trabajador en actividades no agrícolas	29
Cuadro I.13	Crecimiento de la productividad en los sectores agrícola y no agrícola.....	31
Cuadro I.14	Años de escolarización de la población mayor de 15 años.....	32
Cuadro I.15	Matriculación en la escuela secundaria	33
Cuadro I.16	Años de escolarización de la población mayor de 25 años y tasas de retorno de la escolarización.....	34
Cuadro I.17	Índice Lora de reformas estructurales	36
Cuadro I.18	Tipos de interés real, cuenta corriente y tasa de inversión.....	63
Cuadro II.1	Aspectos clave de las políticas públicas	96
Cuadro II.2	Aspectos clave de las políticas públicas y desarrollo económico. Correlaciones simples y parciales	101
Cuadro II.3	Resumen de algunas de las medidas de la capacidad de las asambleas legislativas.....	103
Cuadro II.4	Correlaciones entre las variables políticas e institucionales y los aspectos clave de las políticas.....	105
Cuadro II.5	Instituciones políticas y calidad de las políticas	120
Cuadro III.1	Rentas per cápita 1700-2000	164
Cuadro III.2	Años de independencia del poder colonial y de otros poderes, independencia final, segundo mandato consecutivo cumplido y duración del período de agitación ...	168
Cuadro III.3	El efecto del retraso de la independencia y de la duración del período de agitación en la renta per cápita (2000)	180
Cuadro III.4	Períodos más largos con mandatos cumplidos, con sufragio limitado e independientemente de los requisitos para votar (hasta 1999)	183
Cuadro III.5	El efecto de años acumulativos de mandatos cumplidos en la tasa de crecimiento económico	184
Cuadro III.6	Efecto del número de años consecutivos que un determinado mandatario ocupaba el cargo sobre la tasa de crecimiento económico	186
Cuadro III.7	El efecto de la estabilidad institucional en el crecimiento económico, con controles para la igualdad política	188
Cuadro IV.1	La pobreza en América Latina y el Caribe: tendencias regionales	199
Cuadro V.1	Características de programas seleccionados de microcrédito.....	237
Cuadro VI.1	Instituciones presupuestales	253
Cuadro VI.2	Tasa de impuesto en 1985, 1995 y 2003	258

Cuadro VI.3	Recaudos tributarios en 1985-1989 y 2000-2003.....	260
Cuadro VII.1	Evaluación de la reforma en China: participación de las empresas privadas sobre el PIB.....	297
Cuadro VII.2	Indicadores del crecimiento en China.....	297
Cuadro VII.3	China: Indicadores del crecimiento en unidades físicas	298
Cuadro VII.4	Parte de la población rural pobre	298
Cuadro X.1	América Latina (19 países): estimación de la función de importaciones	355
Cuadro X.2	Crecimiento del PIB por habitante y aumento de la participación de bienes de tecnología media y alta en las exportaciones totales (1985-2002)	365
Cuadro X.3	Gasto en investigación y desarrollo y patentes de algunos países seleccionados	371
Cuadro X.A1	Efectos aleatorios para el período completo (1960-2003).....	398
Cuadro X.A2	Efectos fijos para el período completo (1960-2003).....	399
Cuadro X.A3	Elasticidad de largo plazo de las importaciones respecto del ingreso	399
Cuadro X.A4	Efectos aleatorios, subperíodos	400
Cuadro X.A5	Efectos fijos, subperíodos	400
Cuadro X.A6	Elasticidad de largo plazo de las importaciones respecto del ingreso	401
Cuadro XI.1	Crisis financieras y perturbaciones del sistema financiero consecutivas, y crisis evitadas en América Latina (1980-2004).....	409
Cuadro XI.2	Créditos bancarios, capitalización del mercado bursátil y títulos de deuda pública nacional en circulación (2004)	410
Cuadro XI.3	Países con mercados emergentes: indicadores de solidez financiera de la banca	414
Cuadro XI.4	Indicadores de solidez financiera bancaria: hemisferio occidental.....	415
Cuadro XIII.1	Regresiones de las crisis cambiarias y del PIB per cápita.....	497
Cuadro XIV.1	Respuesta asimétrica	537
Cuadro XIV.2	Regímenes cambiarios y crecimiento	539
Gráfico I.1	EMBI Global: diciembre de 1997 - julio de 2005.....	16
Gráfico I.2	Crecimiento anual del PIB per cápita en América Latina y en el mundo.....	21
Gráfico I.3	Medida de la distorsión en los mercados de capital humano.....	47
Gráfico I.4	Medida de la distorsión en los mercados de capital físico	49
Gráfico I.5	Tipos impositivos implícitos de I+D	51
Gráfico I.6	Comparación entre países: mercados de capital humano.....	53
Gráfico I.7	Comparación entre países: mercados de capital físico.....	54
Gráfico I.8	Comparación entre países: mercados tecnológicos	54
Gráfico I.9	Renta general del gobierno como porcentaje del PIB, 2003	61
Gráfico I.10	Tipos de interés real en préstamos: promedio 1988-2003.....	62

Gráfico I.11	Gasto general del gobierno como porcentaje del PIB, 2003	65
Gráfico I.12	América Latina: gasto general del gobierno como porcentaje del PIB, 2003	66
Gráfico I.13	Renta implícita en la cesta de exportación por países, 2003	69
Gráfico I.14	América Latina. Renta implícita en la cesta de exportación por países, 2003	69
Gráfico I.15	El Salvador. Exportaciones tradicionales y de maquila 1995-2004.....	71
Gráfico II.1	Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de las mismas	81
Gráfico II.2	Aspectos clave de los índices de políticas públicas: una comparación interregional (usando datos internacionales)	99
Gráfico II.3	Capacidades del Congreso y calidad de las políticas.....	104
Gráfico II.4	Índice de institucionalización del sistema de partidos	108
Gráfico II.5	Institucionalización del sistema de partidos y la calidad de las políticas	108
Gráfico II.6	Institucionalización del sistema de partidos, orientación programática y calidad de las políticas	109
Gráfico II.7	Nacionalización del sistema de partidos y calidad de las políticas	111
Gráfico II.8	Índice de independencia judicial.....	113
Gráfico II.9	Independencia judicial y calidad de las políticas	113
Gráfico II.10	Permanencia en el Tribunal Supremo e independencia judicial.....	114
Gráfico II.11	Índice de desarrollo de la administración pública	117
Gráfico II.12	Desarrollo de la administración pública y la calidad de las políticas	118
Gráfico II.13	Evolución de características clave en las políticas públicas (Colombia).....	136
Gráfico II.14	Evolución de características clave en las políticas públicas	137
Gráfico II.15	Número efectivo de partidos legislativos y contingente presidencial en las Cámaras	139
Gráfico II.16	Aspectos clave de las políticas públicas (Brasil y Ecuador)	140
Gráfico II.17	Evolución de la coalición del presidente en el Congreso durante el período 1984-2002.....	152
Gráfico III.1	Desagregando la brecha en el ingreso por períodos.....	164
Gráfico III.2	Proporción de la población con derecho a voto en las Américas.....	174
Gráfico III.3	Proporción de países con mandatos cumplidos.....	176
Gráfico III.4	Proporción de países con golpes de Estado.....	176
Gráfico III.5	Proporción de países con cambio constitucional	177
Gráfico III.6	Promedio de años acumulativos con mandatos cumplidos.....	182
Gráfico IV.1	Tasas de pobreza moderada para países seleccionados	201
Gráfico IV.2	Cambios en las tasas de pobreza moderada entre principios y mediados de la década de 1990 y comienzos de 2000.....	202

Gráfico IV.3	Cambios en las tasas de pobreza extrema entre principios y mediados de la década de 1990 y comienzos de 2000.....	202
Gráfico IV.4	Coefficientes de Gini por países y promedios regionales.....	204
Gráfico IV.5	Crecimiento en beneficio de los pobres: índices absolutos y relativos	206
Gráfico IV.6	Programas de transferencias condicionales de dinero en América Latina y el Caribe. Impacto estimado en el nivel alcanzado a los 14 años tras 7 años en el programa.....	216
Gráfico IV.7	Programa Favela-Bairro: Impacto estimado en el acceso a los servicios	219
Gráfico IV.8	Complementariedades en el proceso de generación de renta en El Salvador rural	222
Gráfico IV.9	Gasto en protección social (PS) y en seguridad y asistencia social combinadas (SS-AS) en América Latina y la OCDE	226
Gráfico IV.10	Empleo en el sector informal en América Latina, 1990 y 2000.....	226
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe es de las regiones en el mundo (junto con África) con los mayores niveles de desigualdad	232
Gráfico V.2	Elasticidad de la reducción de la pobreza con respecto al crecimiento del ingreso	234
Gráfico V.3	Costos fijos de indivisibilidad de la inversión	235
Gráfico VI.1	Balances Fiscales en América Latina y el Caribe	249
Gráfico VI.2	Contribuciones al cambio en la deuda pública 2002-2005	249
Gráfico VI.3	Instituciones presupuestarias en 2000 y resultados fiscales, 2000-2002.....	256
Gráfico VI.4	Gasto social	262
Gráfico VI.5	Distribución del gasto social (en educación y salud) por quintiles de ingreso.....	263
Gráfico VI.6	Descentralización del gasto público.....	264
Gráfico VI.7	Índice de madurez del proceso de descentralización.....	274
Gráfico VII.1	China y países de América Latina ordenados por la facilidad para hacer negocios	299
Gráfico VII.2	Reducción en el impuesto sobre la renta en 2000-2002 respecto a su nivel en 1985-1989 y aumento en el coeficiente entre la recaudación del impuesto sobre la renta y el PIB en 2000-2002 respecto a su nivel en 1985-1989	302
Gráfico VII.3	Tipos de IVA y recaudaciones por el IVA/PIB en 17 países latinoamericanos (2002)	303
Gráfico X.1	El crecimiento del PIB y de las exportaciones.....	346
Gráfico X.2	América Latina: tasa decenal de incremento del volumen exportado	349
Gráfico X.3	América Latina y el Caribe: participación en las exportaciones mundiales	349
Gráfico X.4	América Latina y el Caribe: relación de precios del intercambio de bienes	352

Gráfico X.5	América Latina: elasticidad bruta de las importaciones respecto del ingreso	353
Gráfico X.6	Tipo de cambio real con respecto al resto del mundo	354
Gráfico X.7	América Latina: elasticidad de largo plazo de las importaciones respecto del ingreso	356
Gráfico X.8	Grado de concentración de exportaciones por productos	359
Gráfico X.9	Grado de concentración de exportaciones por mercados de destino	359
Gráfico X.10	Diversificación de la canasta exportadora y volatilidad de los términos del intercambio	360
Gráfico X.11	Estructura de las exportaciones según el grado de intensidad tecnológica.....	361
Gráfico X.12	Composición de las exportaciones según el contenido tecnológico (2004).....	367
Gráfico X.13	Estructura de las exportaciones según el grado de intensidad tecnológica.....	368
Gráfico X.14	Cociente del valor unitario de exportación	370
Gráfico X.15	Volatilidad del crecimiento económico	375
Gráfico XI. 1	Comparaciones regionales en las tasas de crecimiento	411
Gráfico XII.1	Reformas en el sector financiero.....	443
Gráfico XII.2	Desarrollo del sector financiero local por países	452
Gráfico XII.3	Desarrollo del mercado de valores local.....	453
Gráfico XII.4	Desarrollo del mercado de obligaciones local.....	454
Gráfico XII.5	Desarrollo del sector financiero	455
Gráfico XII.6	Número de empresas que cotizan en el mercado de valores local en América Latina.....	458
Gráfico XII.7	Internacionalización de los mercados de valores respecto a la actividad local	459
Gráfico XII.8	Concentración del mercado de valores	460
Gráfico XII.9	Segmentación en el acceso al mercado de obligaciones local	467
Gráfico XII.10	Impacto de los obstáculos financieros y legales sobre el crecimiento de las empresas por tamaño	470
Gráfico XIII.1	Evolución del crecimiento del PIB per cápita	495
Gráfico XIII.2	Tipo de cambio diario: dólares de Singapur por dólar estadounidense.....	514
Gráfico XIII.3	Tipo de cambio diario: pesos argentinos por dólar estadounidense.....	515
Gráfico XIII.4	Tipo de cambio diario: reales brasileños por dólar estadounidense.....	516
Gráfico XIII.5	Tipo de cambio diario: pesos chilenos por dólar estadounidense.....	517
Gráfico XIII.6	Tipo de cambio diario: pesos colombianos por dólar estadounidense.....	518
Gráfico XIII.7	Tipo de cambio diario: nuevos soles peruanos por dólar estadounidense	519

Gráfico XIII.8	Tipo de cambio diario: pesos mexicanos por dólar estadounidense.....	520
Gráfico XIV.1	Distribución de los regímenes cambiarios <i>de facto</i>	534
Gráfico XIV.2	Argentina: fuentes financieras del gobierno central.....	541
Gráfico XIV.3	Tipos fijos duros e (in)disciplina monetaria	541
Recuadro II.1	Capacidades estatales	90

Presentación

La elaboración de políticas efectivas que contribuyan a un mayor bienestar de las personas se sustenta, en primer lugar, en diagnósticos acertados. La necesidad de confrontar visiones y aunar esfuerzos se hace perentoria en un mundo en el que la interdependencia es cada vez más la regla. Es en esa línea que la Fundación CIDOB y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desde sus diferentes ámbitos de acción, han venido reflexionando desde hace años en torno a los aspectos más relevantes del desarrollo.

Estos dos organismos han tenido como propósito esencial de su tarea un análisis a fondo de la realidad regional, que, al inicio de un nuevo milenio, arroja luces y sombras ya que, a pesar de la relativa estabilidad macroeconómica lograda tras las reformas políticas y económicas emprendidas a partir de los años ochenta por los países latinoamericanos, los efectos de su aplicación han sido muy limitados en términos de desarrollo económico de la región.

En el presente libro se reúnen las ponencias presentadas en el seminario “Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina”, organizado por la Fundación CIDOB y celebrado en Salamanca durante los días 7 y 8 de octubre de 2005. Este evento, que convocó a destacados economistas y políticos latinoamericanos, y que contó también con la participación de la CEPAL, tuvo como principal objetivo realizar un análisis riguroso y detallado de los componentes de las políticas económicas y sociales que se aplican actualmente en América Latina y

ofrecer recomendaciones que apuntan a un crecimiento económico más vigoroso y sostenido, capaz de contribuir a la superación de los dos flagelos identificados como los desafíos más urgentes del desarrollo regional: la pobreza y la desigualdad.

Los debates realizados en esa oportunidad se centraron tanto en las dimensiones macroeconómicas de las políticas de la región –disciplina fiscal, mercados financieros, medidas cambiarias– como en el análisis de sus instituciones y de sus políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza y de las persistentes desigualdades. También se abordaron temas relacionados con el comercio, la inversión directa y la política industrial y su contribución al desarrollo económico.

La copublicación de este libro por parte de la CEPAL y del CIDOB responde al interés de ambas instituciones de divulgar este importante material de reflexión y refleja el interés de ambas en promover, de ambos lados del Atlántico, un intercambio fecundo de enfoques y la búsqueda de la complementariedad de visiones, ambos, elementos esenciales para aunar esfuerzos y voluntades en pro del desarrollo.

Este libro representa una importante contribución para todas las personas e instituciones involucradas en la elaboración de una agenda constructiva para América Latina, que le dé un renovado impulso a los procesos de desarrollo social y económico y le permita a la región afrontar con éxito los desafíos pendientes.

Narcís Serra
Presidente
Fundación CIDOB

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo
CEPAL

Capítulo I

Crecimiento lento en América Latina: ¿resultados comunes, causas comunes?¹

Ricardo Hausmann y Andrés Velasco

América Latina está creciendo de nuevo. En el período 2002-2005, los principales países de la región han registrado aumentos significativos del PIB total.² De las ocho economías más importantes de la región, tres crecieron más de un 5%, otras tres superaron el 4%, y las que obtuvieron peores resultados crecieron un 3%. Los hechos que han apuntalado estos resultados han sido el rápido crecimiento de las exportaciones y la notable mejora en las condiciones de la financiación exterior. En el período 2002-2005, de estos ocho países, cinco vieron crecer sus ingresos en dólares en más de un 20% anual, mientras que el que peor rendimiento obtuvo –México– consiguió aumentar sus exportaciones en un 9% (véase el cuadro I.1). En el gráfico I.1 se muestra el gran descenso habido en la difusión media del Índice Global de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI-G), que incluye 32 países no industriales, doce de los cuales son latinoamericanos. El índice actual ha alcanzado de nuevo niveles nunca vistos desde antes de la crisis del Asia del Este.

¹ Este artículo fue escrito en forma de ponencia para el seminario “Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina”, Salamanca, 7 y 8 de octubre de 2005.

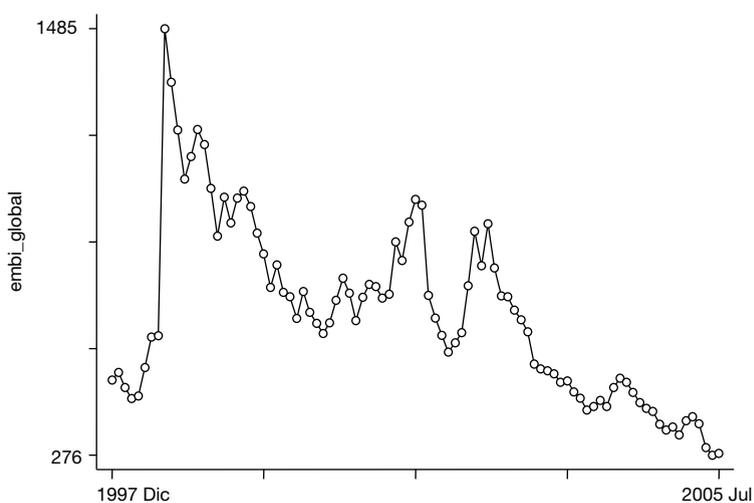
² En el cuadro I.1 se muestra la actividad de las ocho economías latinoamericanas más importantes de 1994 a 2005. Para el año 2005, hemos utilizado las proyecciones de la UBS.

Cuadro I.1
RITMO DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú	Venezuela
1994-1998	13,3%	4,1%	8,9%	6,3%	2,3%	17,9%	5,8%	2,4%
1998-2005	5,8%	12,3%	12,8%	7,2%	14,1%	8,6%	13,1%	17,2%
1998-2002	-0,7%	4,2%	2,7%	1,9%	4,6%	8,2%	7,6%	10,9%
2002-2005	15,1%	24,0%	27,7%	14,8%	28,1%	9,1%	20,9%	26,2%
1994-2005	8,5%	9,2%	11,4%	6,9%	9,6%	11,9%	10,4%	11,6%

Fuente: Fuentes nacionales para el PIB de 1994-2004, estimaciones de la fuerza de trabajo de los World Development Indicators (2005) y del UBS para el PIB del 2005.

Gráfico I.1
EMBI GLOBAL: DICIEMBRE DE 1997 - JULIO DE 2005



En su informe más reciente, fechado en agosto de 2005, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) pronosticó que América Latina y el Caribe crecerían un 4,3% en 2005 y un 4% en 2006. Si estas predicciones se cumplen, la región habrá completado cuatro años consecutivos de crecimiento, acumulando una subida de un 10% en su renta per cápita entre el 2003 y el 2006.

La CEPAL no está sola en su optimismo. Previamente el Fondo Monetario Internacional, en su informe *Perspectiva Económica Mundial*, había pronosticado un crecimiento del 4,1% para América Latina en el 2005 y de un 3,7% en el 2006. El FMI escribe que “la solidez de la recuperación en América Latina ha seguido superando todas las expectativas” (Internacional Monetary Fund, 2005, p. 37).

El hecho de que América Latina haya crecido en una época de récords en el precio de las mercancías, en la reducción de los tipos de interés en el mercado internacional y en la solidez de la demanda global no es nada sorprendente. Lo llamativo es que la región no esté creciendo más en el actual contexto mundial, el de crecimiento más rápido de los últimos treinta años. Efectivamente, de acuerdo con la misma *Perspectiva Económica Mundial* del FMI citada más arriba, la región registrará en 2005-2006 la tasa media de crecimiento más lenta de las regiones en desarrollo. Asia crecerá un 7,4% y un 7,1% en cada uno de estos dos años, según el FMI. Incluso África, con un crecimiento del 5,1% y el 5,4% respectivamente, superará ampliamente a América Latina. Y esto es así incluso a pesar de que el crecimiento reciente de América Latina ha sido sobredimensionado por las recuperaciones actualmente en curso de Argentina, Uruguay y Venezuela, países que habían registrado una fuerte caída en su capacidad productiva a principios de esta década.

Esto es sorprendente, ya que las condiciones imperantes desde principios de 2002 han sido muy favorables para el crecimiento en América Latina. En primer lugar, las economías de estos países venían de una recesión que había dejado muchos recursos infrautilizados. En segundo lugar, desde el punto de vista de la exportación, las condiciones externas con las que se encontraban estos países eran muy auspiciosas. Y finalmente, los mercados de capitales no podían haber sido más alentadores, con los indicadores de riesgo de estos países bajando de un modo muy significativo.

A los políticos y a los ciudadanos de América Latina les gustaría pensar que la reciente expansión es el principio de un nuevo período de crecimiento sostenido. Pero quizá lo cierto sea lo contrario: 2003-2006 podría ser tan sólo una fase pasajera en un período de crecimiento por lo demás mediocre, ya que América Latina no ha crecido tanto en el pasado reciente y en el no tan reciente.

Retrocedamos hasta 1998, el último año positivo antes de la recesión de 1999. Desde entonces, ningún país ha crecido un 4%, dos países crecieron por sobre el 3%, cuatro consiguieron crecer más del 2%,

y otros dos ni siquiera llegaron a este umbral (véase el cuadro I.2). El panorama no es muy diferente si retrocedemos hasta 1994 y observamos los siguientes once años. Vemos que ningún país creció un 5%, dos países –Chile y Perú– consiguieron pasar del 4%, cuatro alcanzaron tasas de crecimiento de más de un 2% (pero sin llegar al 3%), y dos más ni siquiera llegaron al 2%.

Hasta ahora nos hemos estado refiriendo al crecimiento total del PIB. En el cuadro I.3 se presenta la misma información en términos del PIB por trabajador. En el período 1998-2005 la mitad de los países habían sufrido descensos en el PIB por trabajador, y el mejor situado en este sentido –Chile– apenas llegó al 1,5%. El panorama apenas cambia si retrocedemos hasta 1994.

O retrocedamos un poco más, hasta 1988. Ese año se decidió el Plan Brady, pero sin llevarse a cabo de inmediato. La mayoría de países todavía estaban en plena crisis de la deuda y las reformas del Consenso de Washington todavía no se habían puesto en práctica. La tasa de inflación media no ponderada en los 26 países de América Latina y el Caribe se situaba en un 474%. El crecimiento en los ocho años anteriores

Cuadro I.2
CRECIMIENTO DEL PIB 1994-2005

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú	Venezuela
1994-1998	3,6%	2,6%	6,9%	2,8%	2,6%	2,5%	4,3%	2,6%
1998-2005	0,4%	2,5%	3,6%	2,0%	2,4%	2,8%	3,2%	1,2%
1998-2002	-4,9%	2,1%	2,3%	0,5%	1,2%	2,8%	2,2%	-2,1%
2002-2005	8,1%	3,0%	5,3%	4,1%	4,1%	3,0%	4,6%	5,9%
1994-2005	1,6%	2,5%	4,8%	2,3%	2,5%	2,7%	3,6%	1,7%

Fuente: Fuentes nacionales para 1994-2004 y estimaciones del UBS para el 2005.

Cuadro I.3
CRECIMIENTO DEL PIB POR TRABAJADOR

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Perú	Venezuela
1994-1998	1,7%	0,8%	4,8%	0,1%	-0,3%	0,0%	1,2%	-0,4%
1998-2005	-1,5%	1,0%	1,5%	-0,5%	-0,3%	0,3%	0,3%	-1,5%
1998-2002	-6,7%	0,7%	0,2%	-2,0%	-1,5%	0,2%	-0,7%	-4,8%
2002-2005	6,0%	1,7%	3,1%	2,0%	1,4%	0,4%	1,7%	2,9%
1994-2005	0,0%	1,1%	2,7%	-0,4%	-0,3%	0,3%	1,4%	-1,5%

Fuente: Fuentes nacionales para el PIB de 1994-2004, estimaciones de la fuerza de trabajo de los World Development Indicators (2005) y del UBS para el PIB del 2005.

había promediado menos de un 2%. Muchos de estos países introdujeron importantes reformas. En 2003 la inflación se había reducido a una media del 10% para los 26 países, las tarifas arancelarias eran drásticamente rebajadas, muchas empresas de propiedad estatal, privatizadas, y los sectores financieros, liberalizados y reformados.

Y sin embargo, la situación económica durante los quince años siguientes no fue tan buena como en el período 1960-1975. En el cuadro I.4 se muestra que, con la excepción de Chile y Belice, todos los países sufrieron un descenso en la tasa global de crecimiento, con una reducción media por país de un 2%.

Cuadro I.4
CRECIMIENTO DEL PIB
(Tasas de crecimiento anual)

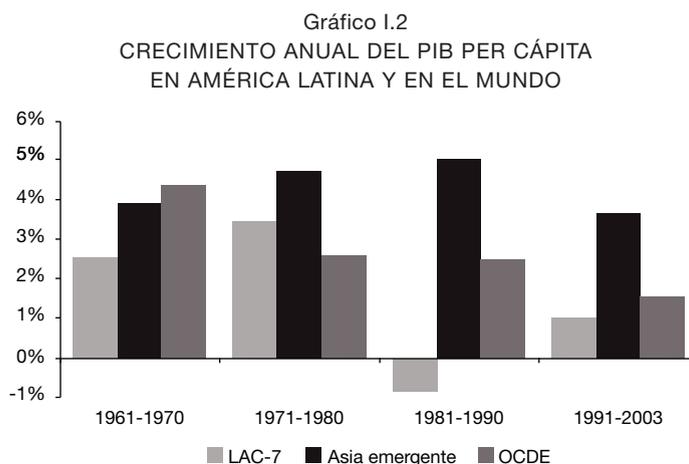
	1960-1975	1988-2003	Diferencia
Argentina	3,6%	1,8%	-1,8%
Belice	5,9%	6,7%	0,9%
Bolivia	3,7%	3,5%	-0,2%
Brasil	7,5%	1,9%	-5,6%
Barbados	4,7%	0,8%	-3,9%
Chile	2,3%	5,8%	3,6%
Colombia	5,4%	2,8%	-2,6%
Costa Rica	6,0%	4,8%	-1,3%
República Dominicana	6,8%	4,2%	-2,6%
Ecuador	5,7%	2,2%	-3,6%
Guatemala	5,5%	3,7%	-1,9%
Guyana	3,5%	2,8%	-0,7%
Honduras	4,4%	3,0%	-1,4%
Haití	1,1%	-0,9%	-2,0%
Jamaica	3,8%	1,7%	-2,1%
México	6,6%	3,0%	-3,5%
Nicaragua	6,2%	2,5%	-3,6%
Panamá	6,8%	4,5%	-2,3%
Perú	5,2%	2,0%	-3,2%
Paraguay	5,1%	2,1%	-3,0%
El Salvador	5,3%	3,8%	-1,5%
Trinidad y Tobago	4,1%	3,4%	-0,6%
Uruguay	1,4%	1,2%	-0,2%
Venezuela	4,4%	0,1%	-4,3%
Promedio	4,8%	2,8%	-2,0%

La reciente actuación de América Latina en el plano económico está muy lejos de su mejor desempeño. En el cuadro I.5 identificamos el período de 15 años de crecimiento del PIB por trabajador más rápido desde 1960. El país medio alcanza su nivel máximo entre 1963 y 1978, y promedia un 2,9%. Siete de los países superan la actuación más reciente de Chile. Respecto a estos patrones de referencia, el país medio tuvo una tasa de crecimiento de un 2,6% por debajo de su tasa récord. Por consiguiente, la ralentización es realmente muy significativa.

Cuadro I.5
PERÍODOS DE 15 AÑOS DE CRECIMIENTO MÁS RÁPIDO DEL PIB
POR TRABAJADOR DESDE 1960

País	Año final	Máximo	1988-2003	Diferencia
Argentina	1978	2,3%	0,0%	2,3%
Belice	1980	4,5%	2,8%	1,6%
Bolivia	1976	1,8%	0,9%	0,9%
Brasil	1980	4,8%	0,0%	4,8%
Barbados	1975	3,9%	-0,4%	4,3%
Chile	1998	4,8%	3,5%	1,3%
Colombia	1978	2,7%	-0,1%	2,8%
Costa Rica	1979	2,6%	1,9%	0,7%
República Dominicana	1980	3,9%	1,6%	2,2%
Ecuador	1981	3,4%	-0,8%	4,2%
Guatemala	1977	3,2%	0,4%	2,7%
Guyana	1978	1,6%	1,3%	0,3%
Honduras	1978	2,6%	-0,4%	3,0%
Haití	1980	2,2%	-3,0%	5,2%
Jamaica	1975	2,2%	0,4%	1,8%
México	1975	3,1%	0,2%	2,8%
Nicaragua	1975	2,7%	-0,9%	3,6%
Panamá	1975	3,6%	1,9%	1,7%
Perú	1975	2,5%	-0,9%	3,5%
Paraguay	1981	4,6%	-0,7%	5,3%
El Salvador	1976	1,8%	0,9%	0,9%
Trinidad y Tobago	1982	2,4%	1,6%	0,8%
Uruguay	1998	2,3%	0,2%	2,1%
Venezuela	1976	0,8%	-2,9%	3,7%
Promedio	1979	2,9%	0,3%	2,6%

Otra forma de ver las cosas es comparar la actuación económica por décadas. En el gráfico I.2 se muestra el crecimiento en América Latina en las décadas de 1960, 1970, 1980 y en el período de 1991-2003. Podemos ver que el crecimiento en América Latina fue mayor durante este último período que en la “década perdida” de los ochenta, pero estuvo sustancialmente por debajo del crecimiento habido en las décadas de 1960 y 1970.



Notas: PIB per cápita regional. Asia incluye Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia.
Fuente: WDI, World Bank.

¿Por qué no crece más América Latina? ¿Y qué puede hacerse al respecto? Estas son las preguntas a las que este artículo trata de aportar una respuesta tentativa y provisional.

Así, en el segundo apartado analizamos algunas de las explicaciones estándares que se han dado acerca de la mediocre actuación económica de América Latina, las que, a nuestro modo de ver, no son totalmente satisfactorias. El tercero bosqueja los rudimentos de un enfoque alternativo que pone el acento en la importancia que tiene la determinación de los obstáculos más restrictivos al crecimiento. El cuarto apartado proporciona la prueba preliminar de que este obstáculo mayor varía ligeramente en los diferentes países de la región. En el quinto se esboza un método para hacer un diagnóstico del crecimiento capaz de identificar estos obstáculos y restricciones, y se afirma que son por lo menos tres los síndromes que pueden causar la enfermedad del bajo crecimiento en América Latina, y que cada uno de ellos requiere unas curas o políticas muy diferentes. El sexto y último apartado se dedica a las conclusiones.

Revisando las explicaciones

¿Qué podría explicar el amplio descenso en el crecimiento si comparamos, por ejemplo, el período 1988-2003 con el período 1960-1975?

Ciudadanos y trabajadores

Una primera respuesta es el descenso en el crecimiento de la población. Como se muestra en el cuadro I.6, todos los países, con la excepción de Belice y Haití, registraron descensos en el ritmo de crecimiento de su población. Sin embargo, el descenso promedió solamente un 0,7%, mucho menor que el descenso medio de un 2% en el crecimiento.

Cuadro I.6
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

	1960-1975	1988-2003	Diferencia
Argentina	1,6%	1,0%	-0,5%
Belice	2,3%	2,8%	0,5%
Bolivia	2,4%	2,2%	-0,2%
Brasil	2,7%	1,4%	-1,3%
Barbados	0,4%	0,4%	0,0%
Chile	2,1%	1,5%	-0,6%
Colombia	2,8%	1,9%	-0,9%
Costa Rica	3,5%	2,2%	-1,3%
República Dominicana	3,0%	1,6%	-1,4%
Ecuador	3,0%	1,9%	-1,1%
Guatemala	2,8%	2,6%	-0,2%
Guyana	1,7%	0,3%	-1,5%
Honduras	3,2%	2,8%	-0,3%
Haití	1,7%	2,1%	0,3%
Jamaica	1,4%	0,8%	-0,7%
México	3,2%	1,6%	-1,6%
Nicaragua	3,2%	2,7%	-0,5%
Panamá	2,9%	1,8%	-1,1%
Perú	2,9%	1,8%	-1,0%
Paraguay	2,5%	2,4%	0,0%
El Salvador	3,2%	1,9%	-1,3%
Trinidad y Tobago	1,2%	0,6%	-0,7%
Uruguay	0,7%	0,7%	-0,1%
Venezuela	3,5%	2,1%	-1,4%
Promedio	2,4%	1,7%	-0,7%

En consecuencia, cuando consideramos el PIB per cápita (véase el cuadro I.7), la deceleración sigue estando ahí, aunque no en la misma medida. Solamente Chile aceleró significativamente su actuación en términos de crecimiento del PIB per cápita. Seis países tuvieron ritmos de crecimiento muy similares, mientras que otros dieciséis tuvieron deceleraciones de más del 1%. El país medio registró un descenso de 1,2% porcentuales. Todo ello requiere una explicación.

El PIB per cápita no es un buen indicador de la eficiencia con que una economía utiliza los recursos que tiene a su disposición, dado que una gran parte de la población está compuesta de menores dependientes.

Cuadro I.7
PIB PER CÁPITA
(Tasas de crecimiento anuales)

	1960-1975	1988-2003	Diferencia
Argentina	2,0%	0,8%	-1,3%
Belice	3,4%	3,8%	0,3%
Bolivia	1,3%	1,3%	0,0%
Brasil	4,7%	0,5%	-4,2%
Barbados	4,3%	0,4%	-3,9%
Chile	0,2%	4,3%	4,1%
Colombia	2,6%	0,9%	-1,7%
Costa Rica	2,4%	2,5%	0,1%
República Dominicana	3,7%	2,6%	-1,2%
Ecuador	2,7%	0,3%	-2,4%
Guatemala	2,6%	1,0%	-1,6%
Guyana	1,7%	2,5%	0,8%
Honduras	1,2%	0,2%	-1,0%
Haití	-0,6%	-2,9%	-2,3%
Jamaica	2,3%	0,9%	-1,4%
México	3,3%	1,4%	-1,9%
Nicaragua	2,8%	-0,2%	-3,0%
Panamá	3,8%	2,7%	-1,2%
Perú	2,3%	0,2%	-2,1%
Paraguay	2,6%	-0,3%	-2,9%
El Salvador	2,1%	1,9%	-0,1%
Trinidad y Tobago	2,8%	2,9%	0,0%
Uruguay	0,7%	0,6%	-0,1%
Venezuela	0,8%	-2,0%	-2,8%
Promedio	2,3%	1,1%	-1,2%

Durante un período de descenso en el crecimiento de la población, los coeficientes de dependencia descienden cuando la fuerza de trabajo crece más deprisa que la población total. En el cuadro I.8 se compara la evolución en el número de trabajadores per cápita y se muestra que, durante el período 1988-2003, esta variable aumentó considerablemente, promediando un 0,8% anual, lo que representa una aceleración media de un 0,7% respecto al período 1960-1975.

El PIB por trabajador es un mejor indicador de la eficiencia con la que una economía utiliza sus recursos productivos. En el cuadro I.9, que

Cuadro I.8
TRABAJADORES PER CÁPITA
(Cambio porcentual anual)

	1960-1975	1988-2003	Diferencia
Argentina	-0,2%	0,7%	0,9%
Belice	-0,2%	0,9%	1,1%
Bolivia	-0,4%	0,3%	0,7%
Brasil	0,5%	0,5%	0,0%
Barbados	0,4%	0,9%	0,5%
Chile	-0,2%	0,8%	1,0%
Colombia	-0,1%	0,9%	1,0%
Costa Rica	0,4%	0,6%	0,2%
República Dominicana	0,9%	0,9%	0,0%
Ecuador	-0,3%	1,1%	1,4%
Guatemala	0,1%	0,6%	0,5%
Guyana	0,5%	1,2%	0,7%
Honduras	-0,2%	0,6%	0,8%
Haití	-0,9%	0,1%	1,0%
Jamaica	0,1%	0,5%	0,4%
México	0,2%	1,1%	0,9%
Nicaragua	0,1%	0,7%	0,6%
Panamá	0,2%	0,7%	0,6%
Perú	-0,3%	1,1%	1,4%
Paraguay	0,1%	0,4%	0,3%
El Salvador	0,4%	1,0%	0,6%
Trinidad y Tobago	0,5%	1,2%	0,7%
Uruguay	-0,2%	0,4%	0,6%
Venezuela	0,2%	0,9%	0,7%
Promedio	0,1%	0,8%	0,7%

muestra las tasas de crecimiento del PIB por trabajador, vemos de nuevo un descenso muy pronunciado en la actividad económica en 1988-2003 con respecto al período previo. Como promedio, el descenso del crecimiento del PIB por trabajador fue tan grande como el descenso en el crecimiento total del PIB. Solamente Chile aceleró su tasa de crecimiento del PIB por trabajador, y únicamente Costa Rica y Guyana alcanzaron niveles similares de rendimiento económico en ambos períodos. Es destacable que doce países registraron deceleraciones en su crecimiento de más del 2%, ocho de ellos con una deceleración de más del 3%.

Cuadro I.9
PIB POR TRABAJADOR
(Tasa de crecimiento anual)

	1960-1975	1988-2003	Diferencia
Argentina	2,2%	0,0%	-2,2%
Belice	3,6%	2,8%	-0,8%
Bolivia	1,7%	0,9%	-0,7%
Brasil	4,1%	0,0%	-4,1%
Barbados	3,9%	-0,4%	-4,3%
Chile	0,4%	3,5%	3,1%
Colombia	2,6%	-0,1%	-2,7%
Costa Rica	2,0%	1,9%	-0,1%
República Dominicana	2,8%	1,6%	-1,1%
Ecuador	3,0%	-0,8%	-3,8%
Guatemala	2,6%	0,4%	-2,1%
Guyana	1,2%	1,3%	0,1%
Honduras	1,5%	-0,4%	-1,9%
Haití	0,3%	-3,0%	-3,3%
Jamaica	2,2%	0,4%	-1,8%
México	3,1%	0,2%	-2,8%
Nicaragua	2,7%	-0,9%	-3,6%
Panamá	3,6%	1,9%	-1,7%
Perú	2,5%	-0,9%	-3,5%
Paraguay	2,4%	-0,7%	-3,2%
El Salvador	1,7%	0,9%	-0,8%
Trinidad y Tobago	2,3%	1,6%	-0,6%
Uruguay	0,9%	0,2%	-0,7%
Venezuela	0,6%	-2,9%	-3,5%
Promedio	2,3%	0,3%	-1,9%

El resto del mundo

Una explicación alternativa de por qué América Latina creció menos en el período 1988-2003 que en el período 1960-1975 es muy simple: el mundo en su conjunto creció menos en el último período. En el cuadro I.10 se muestran datos para los 36 países de crecimiento más rápido en términos del PIB por trabajador en los dos períodos.³ El último país del cuadro es Estados Unidos, lo que significa que todos los países que no aparecen en el cuadro ampliaron la distancia que los separa de Estados Unidos. Obsérvese que el país latinoamericano que obtiene mejores resultados en 1988-2003 –Chile– aparece en undécima posición, muy por debajo no sólo de China y Vietnam, sino también de países de renta media-alta como Irlanda, Tailandia, Corea y Singapur. De los 36 países que figuran en la lista, solamente cuatro son latinoamericanos (Costa Rica, Panamá y la República Dominicana, además de Chile), lo que significa que en todos los demás se amplió la brecha con Estados Unidos en cuanto a productividad.⁴ El mensaje es claro: teniendo en cuenta las condiciones del período 1988-2003, incluso los países latinoamericanos con mejores resultados crecieron menos que sus equivalentes en otras regiones del mundo.

Otra forma de verlo es comparar la actividad económica en varios grupos de países durante la misma década. En el gráfico I.2 se muestra que, en 1991-2003, América Latina creció menos (en términos per cápita) que los países de la OCDE y que las naciones emergentes de Asia. La distancia relativa en cuanto a actividad económica es más pequeña que en décadas anteriores, pero sigue existiendo.

Urbanización, agricultura y productividad

Una hipótesis alternativa podría ser que, en el pasado, buena parte del crecimiento se produjo gracias a la urbanización y al desplazamiento de la fuerza de trabajo de las actividades agrícolas de baja productividad en las zonas rurales a actividades urbanas más productivas. Este cambio se ha reducido o ha terminado en los últimos quince años. Esta podría ser una de las razones de la ralentización.

³ Excluimos a todos los países con menos de 2 millones de habitantes. Los datos son los del World Development Indicators (2005).

⁴ Además, de estos cuatro países latinos solamente Chile creció más deprisa en 1988-2003 que en 1960-1975. Los otros tres crecieron menos, y dos de ellos –Costa Rica y Panamá– sustancialmente menos.

Cuadro I.10
 LOS 36 PAÍSES DE CRECIMIENTO MÁS RÁPIDO DEL PIB
 POR TRABAJADOR EN EL PERÍODO 1988-2003,
 Y SU CRECIMIENTO EN EL PERÍODO 1960-1975

	País	1960-1975	1988-2003
1	China	2,1%	7,6%
2	Vietnam		5,1%
3	Irlanda	4,0%	5,1%
4	Mozambique		4,1%
5	Tailandia	4,2%	4,1%
6	Corea	4,6%	4,0%
7	Singapur	5,8%	3,7%
8	Uganda		3,7%
9	India	1,6%	3,5%
10	Malasia	3,5%	3,5%
11	Chile	0,4%	3,5%
12	Mali		2,5%
13	Sri Lanka	1,8%	2,5%
14	Bangladés	-0,3%	2,5%
15	Sudán	0,3%	2,4%
16	Indonesia	2,9%	2,2%
17	Nepal	0,9%	2,2%
18	Noruega	2,8%	2,2%
19	Burkina Faso	1,9%	1,9%
20	Panamá	3,6%	1,9%
21	Portugal	4,8%	1,9%
22	Austria	4,7%	1,9%
23	Costa Rica	2,0%	1,9%
24	Hong Kong	5,0%	1,9%
25	Reino Unido	2,0%	1,8%
26	Irán		1,8%
27	Australia	1,9%	1,8%
28	Finlandia	3,7%	1,8%
29	Países Bajos	2,9%	1,8%
30	España	5,8%	1,7%
31	Túnez		1,7%
32	Dinamarca	2,1%	1,7%
33	Alemania		1,7%
34	República Dominicana	2,8%	1,6%
35	Bélgica	3,8%	1,6%
36	Estados Unidos	1,5%	1,6%

Vamos a documentar primero este cambio en el ámbito laboral de la agricultura a las actividades no agrícolas en los dos períodos de quince años que estamos comparando.⁵ Para los países que aparecen en el cuadro I.11, en el período comprendido entre 1965 y 1980, el empleo en el sector agrícola cayó de un 47,9% en 1965 a un 36,7% en 1980, una diferencia de 11,2 puntos porcentuales. Entre 1988 y 2002 descendió, por término medio, de un 31,4% a un 23,3%, lo que representa una diferencia de 8 puntos porcentuales. Esto muestra que el proceso ha sido bastante continuo, si bien la tasa de transformación más bien se redujo. De los 19 países que aparecen en el cuadro, solamente cuatro (Colombia, Honduras, Haití y Jamaica) registraron un descenso más rápido en la proporción de trabajo agrícola durante el segundo período.

Cuadro I.11
PORCENTAJES DE EMPLEO EN EL SECTOR AGRÍCOLA

País	Porcentajes de empleo agrícola				Diferencias	
	1965	1980	1988	2002	1965-1980	1988-2002
Argentina	18,2%	12,9%	12,3%	9,6%	5,3%	2,7%
Brasil	51,2%	36,7%	25,9%	15,6%	14,5%	10,3%
Chile	27,3%	20,9%	19,2%	15,2%	6,4%	4,0%
Colombia	48,6%	40,5%	29,2%	19,2%	8,1%	10,0%
Costa Rica	53,7%	36,6%	28,3%	20,3%	17,1%	8,0%
Rep. Dominicana	54,9%	32,5%	26,2%	15,4%	22,5%	10,9%
Ecuador	55,3%	39,7%	34,5%	24,4%	15,6%	10,1%
Guatemala	63,5%	53,9%	52,6%	45,1%	9,6%	7,5%
Guyana	35,0%	26,7%	22,5%	16,8%	8,3%	5,6%
Honduras	69,8%	57,2%	44,6%	30,7%	12,6%	13,9%
Haití	77,3%	72,1%	72,9%	60,6%	5,1%	12,3%
Jamaica	36,8%	31,1%	25,8%	19,9%	5,7%	5,9%
México	49,4%	36,3%	29,5%	20,0%	13,1%	9,4%
Nicaragua	57,0%	39,5%	30,6%	18,8%	17,5%	11,9%
Perú	50,3%	40,2%	37,0%	29,0%	10,1%	7,9%
Paraguay	52,0%	44,8%	40,3%	34,7%	7,2%	5,6%
El Salvador	59,3%	43,5%	37,5%	28,2%	15,8%	9,4%
Uruguay	19,9%	16,7%	14,7%	12,4%	3,2%	2,2%
Venezuela	29,7%	14,6%	12,3%	7,5%	15,1%	4,8%
Promedio	47,9%	36,7%	31,4%	23,3%	11,2%	8,0%

⁵ Hemos cambiado ligeramente los datos de la comparación porque no tenemos datos acerca de la producción agrícola y del empleo para muchos de los países con anterioridad a 1965 y con posterioridad al 2002.

También conviene tener en cuenta que, por término medio, el empleo agrícola tiene una media de productividad menor que el empleo no agrícola, si bien esta diferencia ha ido disminuyendo con el tiempo. En el cuadro I.12 se muestra la evolución de la productividad agrícola por trabajador como una porción de la actividad no agrícola. En todos los países, la brecha en la productividad agrícola se ha ido cerrando, aunque esto ha tendido a suceder más rápidamente en el período más reciente.

Estamos ahora en condiciones de descomponer la evolución de la productividad por trabajador en tres elementos: primero, el cambio en la productividad por trabajador en la agricultura; segundo, el crecimiento en la productividad del trabajo en las actividades no agrícolas y tercero los efectos del paso de la agricultura a otros sectores. Los efectos de este desplazamiento se calculan multiplicando el cambio en la porción del

Cuadro I.12
PIB POR TRABAJADOR EN EL SECTOR AGRÍCOLA COMO
PORCENTAJE DEL PIB POR TRABAJADOR
EN ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS

País	1965	1980	1988	2002	Aumento porcentual	
					1965-1980	1988-2002
Argentina	25,3%	27,2%	34,5%	50,7%	7,6%	46,8%
Brasil	9,4%	8,5%	15,5%	33,1%	-10,1%	114,1%
Chile	28,2%	35,8%	47,1%	42,6%	26,8%	-9,5%
Colombia	25,1%	29,4%	45,6%	53,6%	16,9%	17,4%
Costa Rica	9,8%	15,5%	24,2%	32,2%	57,6%	33,2%
Rep. Dominicana	19,5%	41,9%	44,0%	63,5%	114,7%	44,1%
Ecuador	20,8%	21,7%	31,7%	32,9%	4,5%	3,8%
Guatemala	16,5%	21,3%	23,3%	27,3%	29,1%	17,1%
Guyana	43,8%	54,1%	81,3%	135,8%	23,5%	67,0%
Honduras	9,3%	11,1%	17,8%	31,8%	19,6%	78,8%
Haití	12,9%	12,4%	10,8%	16,7%	-3,8%	55,4%
Jamaica	14,5%	16,3%	20,3%	24,2%	12,2%	19,4%
México	8,2%	8,5%	11,3%	16,0%	3,6%	41,0%
Nicaragua	13,7%	23,6%	33,4%	79,9%	72,4%	139,3%
Perú	9,4%	9,3%	13,6%	23,3%	-1,3%	71,4%
Paraguay	25,5%	22,9%	30,5%	42,0%	-10,2%	37,9%
El Salvador	10,5%	19,6%	22,5%	23,3%	87,0%	3,3%
Uruguay	32,1%	33,6%	39,9%	49,6%	4,7%	24,3%
Venezuela	7,7%	22,0%	32,2%	52,3%	184,4%	62,1%
Promedio	18,0%	22,9%	30,5%	43,7%	33,6%	45,6%

trabajo agrícola por la diferencia en el producto inicial por trabajador en los dos sectores como una porción del producto nacional inicial por trabajador. Los resultados aparecen en el cuadro I.13.

Para el período comprendido entre 1965 y 1980, el crecimiento total en el PIB por trabajador de un 1,7% se originó en un aumento de la productividad agrícola de un 1,9%, una subida en la productividad no agrícola de escasamente un 0,3% y un efecto combinado del cambio de un 1,2%. En comparación, durante el período 1988-2002, el crecimiento total del PIB por trabajador representó solamente un 0,1% de promedio. Esto puede descomponerse en un incremento del 1,7% en la productividad agrícola, un enorme descenso de un 0,8% en la productividad no agrícola, y un efecto positivo del cambio de un 0,7%. La desaceleración en la tasa total de crecimiento de la productividad entre los dos períodos alcanzó un valor total equivalente a un descenso del 1,6% anual, y se debió a un descenso en el crecimiento de la actividad agrícola de apenas un 0,2%, un descenso en el crecimiento de la productividad no agrícola del 1,1% y una caída en el efecto del cambio de un 0,6%.

Todo esto sugiere que el descenso en el PIB total por trabajador solo puede explicarse parcialmente por la reducción en la contribución del cambio del sector agrícola al no agrícola. La explicación dominante es la disminución en el aumento de la productividad no agrícola. De hecho, durante el período 1988-2002, este sector puso de manifiesto un crecimiento negativo en 14 de los 19 países estudiados. Y ocho de estos catorce países registraron descensos más rápidos del 1%. Solamente dos países tuvieron un aumento de la productividad no agrícola superior al 1%: Chile y Guyana. El índice de crecimiento estuvo entre cero y uno en Costa Rica, El Salvador y la República Dominicana.

¿Pudo ser la educación?

La caída en la productividad del trabajo no agrícola contrasta con el hecho de que los trabajadores han recibido mejores niveles de educación. No solamente se ha incrementado la media de años de escolarización de la fuerza laboral, sino que de hecho se ha acelerado con el tiempo entre el primer y el segundo de los períodos de 15 años que hemos estado considerando. De acuerdo con la base de datos de Barro-Lee, el número medio de años de escolarización de la población de más de quince años de edad creció, por término medio, un 16,9% por década en el período comprendido entre 1960 y 1975, y ascendió hasta un 21% en los siguientes

Cuadro I.13
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LOS SECTORES AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA

	Sector agrícola			Sector no agrícola			Cambio en la composición			Total		
	1965-1980	1988-2002	Diferencia	1965-1980	1988-2002	Diferencia	1965-1980	1988-2002	Diferencia	1965-1980	1988-2002	Diferencia
Argentina	1,9%	2,1%	0,2%	1,4%	-0,6%	-2,1%	0,3%	0,1%	-0,2%	1,9%	-0,4%	-2,3%
Brasil	2,3%	4,7%	2,4%	3,0%	-0,8%	-3,8%	1,6%	0,8%	-0,8%	4,8%	0,1%	-4,7%
Chile	2,3%	2,5%	0,3%	0,7%	3,3%	2,6%	0,4%	0,2%	-0,2%	1,2%	3,6%	2,4%
Colombia	2,7%	0,0%	-2,8%	1,7%	-1,2%	-2,8%	0,7%	0,5%	-0,2%	2,7%	-0,2%	-2,9%
Costa Rica	3,0%	3,0%	0,1%	-0,1%	0,9%	1,0%	1,9%	0,6%	-1,4%	2,0%	1,7%	-0,3%
Rep. Dominicana	6,4%	3,6%	-2,8%	1,1%	1,0%	-0,1%	2,3%	0,6%	-1,7%	3,9%	2,0%	-1,9%
Ecuador	1,6%	-1,6%	-3,2%	1,3%	-1,9%	-3,2%	1,6%	0,7%	-0,9%	3,3%	-0,9%	-4,2%
Guatemala	3,1%	0,6%	-2,4%	1,3%	-0,5%	-1,8%	1,3%	0,8%	-0,5%	2,9%	0,6%	-2,3%
Guyana	0,8%	4,8%	4,0%	-0,6%	1,0%	1,6%	0,5%	0,1%	-0,4%	0,2%	1,5%	1,3%
Honduras	0,8%	2,1%	1,3%	-0,4%	-2,1%	-1,7%	2,2%	1,3%	-0,8%	1,9%	-0,5%	-2,4%
Haití	0,6%	-2,6%	-3,2%	0,8%	-5,6%	-6,4%	1,2%	2,5%	1,3%	2,2%	-3,0%	-5,3%
Jamaica	-0,8%	1,1%	1,9%	-1,5%	-0,2%	1,4%	0,5%	0,4%	-0,1%	-1,0%	0,4%	1,3%
México	1,4%	1,9%	0,5%	1,2%	-0,6%	-1,7%	1,4%	0,8%	-0,6%	2,8%	0,3%	-2,4%
Nicaragua	-0,7%	4,3%	5,0%	-4,3%	-2,0%	2,2%	2,0%	0,8%	-1,3%	-2,0%	-0,9%	1,1%
Perú	-0,3%	2,0%	2,3%	-0,2%	-1,9%	-1,7%	1,1%	0,7%	-0,4%	1,0%	-1,0%	-2,1%
Paraguay	2,4%	0,9%	-1,5%	3,2%	-1,4%	-4,6%	0,7%	0,5%	-0,3%	4,1%	-0,7%	-4,9%
El Salvador	1,7%	0,3%	-1,4%	-2,5%	0,0%	2,5%	2,0%	0,8%	-1,2%	-0,3%	1,0%	1,4%
Uruguay	2,2%	1,5%	-0,8%	1,9%	-0,1%	-2,0%	0,2%	0,1%	-0,1%	2,2%	0,1%	-2,1%
Venezuela	4,7%	0,9%	-3,8%	-2,3%	-2,5%	-0,2%	1,2%	0,3%	-1,0%	-1,1%	-2,2%	-1,1%
Promedio	1,9%	1,7%	-0,2%	0,3%	-0,8%	-1,1%	1,2%	0,7%	-0,6%	1,7%	0,1%	-1,6%

quince años (véase el cuadro I.14). La base de datos de Barro-Lee llega hasta 1990. Para ver qué pasó con el esfuerzo realizado en el plano educativo durante la década de 1990, nos fijaremos en el total de matriculaciones en la escuela secundaria. En el cuadro I.15 se verifica un incremento medio de un 54,2% en 1990 a un 75,6% en el año 2000. El bajo nivel de crecimiento en América Latina resulta aún más sorprendente si tenemos en cuenta el gran esfuerzo realizado en el plano educativo.

¿Cuál debería de ser la contribución de la educación al crecimiento? Consideremos el cuadro I.16, elaborado a partir de los datos de un estudio realizado con una selección de países de América Latina junto con Tailandia, la provincia china de Taiwán y Estados Unidos. Para cada país

Cuadro I.14
AÑOS DE ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS

	1960	1975	1990	Aumento porcentual por década	
Argentina	5,3	6,3	8,1	12,9%	18,5%
Bolivia	5,4	4,7	4,9	-8,0%	2,1%
Brasil	2,9	3,0	3,8	3,2%	17,5%
Chile	5,2	5,7	6,7	6,1%	11,6%
Colombia	3,2	4,3	4,7	22,5%	5,6%
Costa Rica	4,0	5,1	5,6	17,6%	5,2%
Rep. Dominicana	2,7	3,5	4,4	19,6%	16,5%
Ecuador	3,2	4,6	5,9	25,8%	18,9%
Guatemala	1,5	1,9	3,0	17,5%	36,3%
Guyana	4,5	4,9	5,7	5,7%	10,8%
Honduras	1,9	2,6	4,2	25,5%	36,8%
Haití	0,8	1,2	2,9	35,5%	77,6%
Jamaica	2,5	3,8	4,7	29,7%	16,9%
México	2,8	3,9	6,7	26,6%	43,0%
Nicaragua	2,3	3,0	3,7	20,5%	14,8%
Panamá	4,6	5,0	7,9	5,4%	35,4%
Perú	3,3	4,6	6,2	25,0%	22,0%
Paraguay	3,6	4,4	5,0	12,8%	10,0%
El Salvador	2,0	2,9	3,5	28,2%	13,2%
Trinidad y Tobago	4,6	5,6	7,2	14,3%	17,4%
Uruguay	5,4	6,2	7,1	10,2%	9,5%
Venezuela	2,9	3,6	5,0	16,1%	23,1%
Promedio	3,4	4,1	5,3	16,9%	21,0%

Cuadro 1.15
MATRICULACIÓN EN LA ESCUELA SECUNDARIA

País	Año	
	1990	2000
Argentina	71,1%	96,7%
Belice	43,9%	70,7%
Bolivia	36,7%	80,0%
Brasil	38,4%	105,3%
Chile	73,5%	85,5%
Colombia	49,8%	69,8%
Costa Rica	43,0%	60,5%
Ecuador	55,3%	57,7%
Guyana	78,7%	88,0%
Jamaica	65,3%	83,3%
México	53,3%	73,5%
Nicaragua	40,4%	54,0%
Panamá	61,4%	67,1%
Perú	67,4%	86,0%
Paraguay	30,9%	59,9%
El Salvador	26,4%	53,9%
Surinam	52,1%	71,5%
Trinidad y Tobago	80,4%	82,3%
Uruguay	81,3%	98,0%
Venezuela	34,7%	68,6%
Promedio	54,2%	75,6%

se dan dos registros basados en dos observaciones, una hecha en torno a 1983 y la otra a 1988. Calculamos el número de años de escolarización de la población mayor de 25 años y la tasa de retorno de esta educación usando el dato relativo a la experiencia y al cuadrado de la experiencia. Por término medio, los años de escolarización de la fuerza de trabajo se incrementaron en 1,3 años por década. La tasa de retorno de esta escolarización promedió un 11,7% en el primer período y un 10,9% en el segundo.

En la novena columna de este cuadro calculamos en qué porcentaje debería de haber aumentado la producción por trabajador como consecuencia del incremento de la escolarización, suponiendo que los retornos iniciales de la escolarización hubiesen permanecido constantes, y que el factor relativo a la producción total y al capital físico por

Cuadro I.16
AÑOS DE ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 25 AÑOS
Y TASAS DE RETORNO DE LA ESCOLARIZACIÓN

País	Año inicial	Años de escolarización	Retorno de la escolarización	Año final	Años de escolarización	Retorno de la escolarización	Aumento en años de escolarización por década	Aumento previsto en productividad por trabajador	Cambio real del PIB por trabajador 1988-2003
Argentina	1980	7,93	8,0%	1988	9,84	9,1%	1,06	0,9%	0,0%
Brasil	1981	4,04	14,2%	1988	6,00	13,4%	1,15	1,6%	0,0%
Chile	1987	8,20	11,9%	1988	9,80	12,3%	1,46	1,8%	3,5%
Costa Rica	1981	5,97	11,2%	1988	7,68	9,8%	1,01	1,1%	1,9%
Honduras	1989	4,06	14,5%	1988	5,15	9,3%	1,21	1,8%	-0,4%
México	1984	5,11	11,9%	1996	6,98	12,6%	1,56	1,9%	0,2%
Panamá	1979	6,62	10,1%	1988	9,19	12,7%	1,35	1,4%	1,9%
Perú	1986	6,69	16,1%	1997	8,58	12,9%	1,72	2,8%	-0,9%
Uruguay	1981	7,23	9,0%	1988	9,31	8,4%	1,23	1,1%	0,2%
Venezuela	1981	5,75	10,3%	1988	7,92	8,7%	1,28	1,3%	-2,9%
Promedio	1983	6,16	11,7%	1988	8,04	10,9%	1,30	1,6%	0,4%
Taiwán	1978	7,11	6,9%	1996	9,37	6,7%	1,26	0,9%	n.a.
Tailandia	1988	5,71	13,7%	1998	6,01	19,2%	0,30	0,4%	4,1%
Estados Unidos	1984	12,51	10,8%	1998	13,14	12,0%	0,45	0,5%	1,6%

trabajador no hubiesen cambiado. La media de América Latina sugiere que la productividad por trabajador debería haber aumentado un 1,6% anual como consecuencia del efecto educativo medido. Este porcentaje es considerablemente más alto que los números equivalentes correspondientes a Taiwán, Tailandia y Estados Unidos. La última columna reproduce la subida real del PIB por trabajador. Con la excepción de Chile, Costa Rica y Panamá, la producción por trabajador aumentó menos de lo esperado dado el esfuerzo educativo realizado, lo que indica que algún otro factor negativo tiene que contribuir a explicar los pobres resultados en cuanto a crecimiento. Nótese que tanto en el caso de Estados Unidos como en el de Tailandia, el PIB por trabajador aumentó más de lo esperado de acuerdo con el esfuerzo educativo.

¿Se trata de políticas inadecuadas?

También resulta difícil defender que el problema se deba a una mala política. En el cuadro I.17 se presenta el índice de reformas estructurales de Eduardo Lora. Este índice cubre la liberalización comercial, la reforma financiera, la privatización, la reforma fiscal y la del mercado de trabajo. En el cuadro se refleja la gran oleada de reformas que tuvo lugar entre 1985 y 1999. El índice de reformas de Lora, calculado como un promedio de 17 países en América Latina y el Caribe, pasó de un 0,34 a un 0,58 durante este período.⁶ El cambio fue más rápido entre 1989 y 1994 –un incremento de 0,12 puntos sobre un total de 0,24 puntos para el período en su conjunto. Las reformas se desaceleraron después de esto, pero en la mayoría de países ha habido muy pocas recaídas. En algunas áreas la reforma fue profunda y duradera: por ejemplo, la inflación media en los 26 países de América Latina pasó de un 474% en 1988 a un 10,2% en 2003.

La teoría clásica estándar sobre el crecimiento predice que una mejora en las políticas fundamentales ha de acelerar la tasa de crecimiento mientras la economía converge hacia un nivel más alto. Pero, en general, ¿cuánto se puede crecer con todo este esfuerzo reformista? La cuestión es polémica y las respuestas empíricas son variadas. Pero un número cada vez mayor de estudios parece estar diciendo lo mismo: el saldo en crecimiento que arroja la reforma no es muy grande.

⁶ Lora (2001) calcula los índices regionales en cinco áreas normalizadas -comercio, finanzas, carga fiscal, privatización y trabajo-, de modo que 0 es la puntuación más baja en cualquier país en cualquier momento en la muestra, y 1 la más alta. Consiguientemente, los índices resultan algo difíciles de interpretar, pero los cambios que se producen en los índices con el tiempo ofrecen una buena indicación de los cambios habidos en estas áreas.

Cuadro I.17
ÍNDICE LORA DE REFORMAS ESTRUCTURALES

País	1985-1988	1988-1991	1992-1994	1995-1997	1998-1999
Argentina	33,0%	38,2%	59,1%	60,0%	61,0%
Bolivia	34,3%	42,5%	47,8%	67,7%	69,5%
Brasil	28,7%	39,8%	46,9%	53,2%	59,5%
Chile	50,4%	56,6%	56,6%	58,3%	59,6%
Colombia	35,4%	39,3%	53,3%	53,6%	56,1%
Costa Rica	37,4%	42,2%	44,6%	53,7%	55,7%
Rep. Dominicana		38,4%	43,8%	44,5%	54,5%
Ecuador	31,5%	35,0%	46,7%	53,7%	53,2%
Guatemala	36,6%	43,9%	46,2%	50,9%	58,1%
Honduras		35,4%		49,3%	52,6%
Jamaica	43,4%	49,8%	54,4%	56,6%	65,9%
México	31,3%	40,6%	49,8%	51,4%	50,6%
Nicaragua			57,4%	59,2%	60,8%
Perú	30,0%	30,5%	52,5%	61,8%	65,1%
Paraguay	35,2%	38,5%	55,3%	56,3%	56,5%
El Salvador	35,1%	37,0%	47,2%	49,1%	56,9%
Trinidad y Tobago	51,9%	54,6%	56,9%	63,5%	62,8%
Uruguay	35,3%	36,5%	43,8%	45,4%	46,9%
Venezuela	27,5%	29,9%	44,2%	49,4%	51,5%
Promedio	36,1%	40,5%	50,4%	54,6%	57,7%

La visión predominante acerca de los efectos de las reformas en el crecimiento era mucho más optimista anteriormente. Los trabajos de Easterly, Loayza y Montiel (1997), Fernández-Arias y Montiel (1997) y Lora y Barrera (1997) son representativos de este punto de vista. Estos trabajos usaban una metodología común. Añadían variables de política o índices de las regresiones interregionales estándares del crecimiento, y luego, usando los coeficientes estimados y los valores de las variables de las políticas, efectuaban un pronóstico del impacto de la reforma en el crecimiento. Lora y Barrera (1997), por ejemplo, usando una versión anterior de los índices de la reforma descritos más arriba, sostienen que las reformas realizadas hasta mediados de la década de 1990 habían acelerado la tasa de crecimiento de América Latina en 1,9 puntos porcentuales (o hasta 2,2 puntos porcentuales una vez incluido el impacto de las políticas de estabilización macroeconómicas). Easterly, Loayza y Montiel (1997) también

presentan una estimación del 2,2%, mientras que el trabajo de Fernández-Arias y Montiel (1997) da un resultado más bajo de 1,6, con el efecto de la macroestabilización incluido en estas cifras, por lo que, de hecho, el impacto de la reforma estructural por sí sola fue de hecho menor.

Con el paso del tiempo, no obstante, este optimismo se ha ido desvaneciendo. Para empezar, con el uso de nuevos métodos y datos, las estimaciones del impacto de la reforma en el crecimiento han caído. Por ejemplo, Lora y Barrera (1997), usando el índice de la reforma de Lora actualizado (2001), llegaron a la conclusión de que (al contrario de lo que decían ellos mismos en su trabajo de 1997) las reformas solamente habían tenido un efecto temporal en el crecimiento. Sus nuevos cálculos implicaban que en 1991-1993, el período con mayor número de reformas, éstas causaron un incremento del índice de crecimiento de 1,3 puntos porcentuales por año. Pero cuando el proceso de reforma deceleró, sus efectos en el crecimiento disminuyeron sustancialmente, y en el período comprendido entre 1997 y 1999 la contribución de las reformas fue de solamente 0,6 puntos porcentuales de aumento adicional (con respecto a una situación en la que no se habían llevado a cabo reformas adicionales).

Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002) calcularon la contribución de un conjunto de factores estructurales (educación, profundidad financiera, apertura comercial, infraestructura pública y la envergadura del gobierno) en el cambio habido en el crecimiento per cápita entre la década de 1980 y la de 1990. Sus resultados, que se presentan en el cuadro I.4, no son precisamente del tipo de los que vuelven eufóricos a los partidarios de las reformas. La contribución de los factores estructurales al cambio en el crecimiento de un país latinoamericano medio entre la pésima década de los ochenta y la mediocre década de los noventa es de un 1,4%.⁷ Y esta media es superada por cifras más elevadas en países como Haití (2,24), Nicaragua (2,56) y El Salvador (2,21) que acababan de salir de conflictos civiles y situaciones de caos económico.⁸

Las cifras correspondientes a los países que llevaron a cabo un número mayor de reformas dan en que pensar: Argentina (1,07), Bolivia (1,34), Brasil (0,88), Chile (1,67) y México (1,51). Es decir, alejarse de las políticas distorsionadoras, introvertidas y a menudo caóticas de la década de los ochenta parece haber dado a Argentina escasamente un

⁷ Esta cifra, por supuesto, incluye los países que introdujeron reformas y los que no.

⁸ Haití nunca ha salido de hecho de esta situación, lo que hace que la cifra sea aún más sorprendente.

aumento de un punto adicional por año durante la década de los noventa.⁹ Y nótese que estos son logros transitorios, no permanentes, pues han sido calculados para un modelo neoclásico, de modo que los beneficios deberían desvanecerse en cuanto la economía convergiese hacia un estado estable a largo plazo en el que solamente el progreso tecnológico estimula el desarrollo.

Distorsiones, reformas y crecimiento económico

Ninguna de las hipótesis que hemos explorado en la sección anterior parece explicar los logros de la región en cuanto a crecimiento. Los cambios de la población y de la participación de la fuerza de trabajo, el fin del desplazamiento del campo a la ciudad, un crecimiento mundial más lento, la falta de educación, malas políticas, etc. muestran la dificultad de explicar del todo la ralentización que se ha producido en el crecimiento en América Latina en los últimos veinticinco años.

Tal vez el problema está en buscar una única causa para problemas de crecimiento muy diferentes en las distintas partes de América Latina. Si esto es así, necesitamos un marco conceptual para efectuar un diagnóstico del crecimiento y para identificar los diferentes obstáculos que se oponen a este en varios países. A continuación esbozamos este marco para hacer un diagnóstico, marco que presentamos en una versión más completa en Hausmann, Rodrik y Velasco (2006), y damos un primer paso para aplicarlo al caso concreto de América Latina.

Crecimiento: aspectos esenciales

Empecemos por la proposición elemental de que el crecimiento está aumentando en el sentido de que se acumulan los rendimientos esperados en activos físicos y humanos. A su vez, estos rendimientos esperados por los agentes privados están en función de tres cosas: el total de activos de que disponen (el esfuerzo en ahorro/inversión), la productividad de dichos activos y la proporción del producto generado por los activos que los agentes pueden hacerse propia. A la tercera de estas tres cosas la

⁹ Esta cifra es de Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002).

denominamos factor de apropiabilidad. La apropiabilidad del rendimiento tiene que ver no solo con la carga tributaria previsible, sino también con otras formas de pérdida, como las generadas por una inflación por sorpresa, una crisis bancaria, la corrupción, la extorsión, la delincuencia o la falta de garantías de los derechos de propiedad y contractuales. Consiguientemente, el rendimiento esperado en la acumulación de activos viene dado por la siguiente fórmula:

$$\text{Rendimiento esperado} = (\text{esfuerzo en ahorro/inversión}) \times (\text{apropiabilidad}) \times (\text{productividad})$$

Hay tres cosas que se pueden enfatizar en esta relación. En primer lugar, los tres términos entran multiplicativamente. En principio no son sustitutos sino complementos. Esto significa que el incremento del crecimiento que se obtiene aumentando cualquiera de los tres términos depende del nivel de los otros dos. Por ejemplo, el resultado de aumentar el esfuerzo en ahorro e inversión depende crucialmente de la productividad del factor acumulable y de qué parte de los frutos de la inversión puede apropiarse el inversor. En un caso extremo, si uno de estos factores es cero el total será cero, independientemente del esfuerzo en las otras dos áreas.

En segundo lugar, cada uno de estos tres factores está a su vez en función de una serie de determinantes fundamentales (preferencias y tecnología) y de “distorsiones” que afectan tanto al gobierno como a los fallos del mercado: impuestos elevados, riesgos inducidos por las políticas, externalidades y excedentes y otras cosas por el estilo. En Hausmann, Rodrik y Velasco (2006) esbozamos un modelo de crecimiento en el que la relación entre las tasas de retorno y diversas cuñas puede verse explícitamente. Una reforma política, en este contexto, no es más que la supresión de una o varias de estas distorsiones.

En tercer lugar, hay pocas razones para esperar que la relación entre cada factor y las distorsiones que lo afectan sean lineales. En un modelo estándar, estas relaciones vienen de las varias condiciones de primer orden del sector privado, que generalmente no son lineales. Esto significa que el efecto de una reforma política en el crecimiento no tiene por qué ser lineal, incluso si todas las demás distorsiones y factores se mantienen constantes. Las condiciones iniciales son importantes. Por ejemplo, reducir los impuestos sobre la acumulación de un 30% a un 15% puede muy bien tener efectos importantes en el crecimiento, mientras que reducirlos de un 3% a un 1,5% no tiene por qué tenerlos.

El resultado final es que diferentes cambios en la política pueden tener efectos espectacularmente diferentes de crecimiento, dependiendo

del nivel inicial de las políticas cambiadas y, potencialmente, de todos los demás factores fundamentales y de las distorsiones en la economía. De acuerdo con la teoría de la “segunda alternativa”, ni siquiera cabe la certeza de que, eliminando una distorsión cada vez y dejando a las otras tal cual, aumente el crecimiento o el bienestar.

Cuestiones empíricas

La idea de que el crecimiento puede verse obstaculizado por unas cuantas, y no necesariamente muchas, restricciones es perfectamente consistente con los hallazgos sobre la aceleración del crecimiento en Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004). Allí se define una aceleración del crecimiento como un período de tiempo en el que la tasa de crecimiento de una economía ha acelerado en al menos 2 puntos porcentuales hasta un nivel de por lo menos un 3,5% per cápita sostenido durante al menos ocho años. Usando la base de datos de las PWT (Penn World Tables), se identifican 83 de estos casos en el período 1957-1992.¹⁰ Esto significa que, por término medio, un país determinado tiene una probabilidad de aproximadamente un 25% de experimentar una aceleración del crecimiento en una década cualquiera. Esta es una frecuencia mucho más alta de lo esperado si las aceleraciones del crecimiento realmente requiriesen la lista completa de reformas macroeconómicas, estructurales e institucionales que actualmente se consideran necesarias para producir unos niveles de crecimiento altos. Es más consistente con la idea de que si las reformas políticas suprimen algunas de las restricciones más imperativas, puede producirse un aumento significativo.

Además, muchas aceleraciones en el crecimiento no se prolongan más allá de los primeros ocho años. Esto apunta a la idea siguiente: un crecimiento más elevado puede ser *desencadenado* por una relajación de la restricción más imperativa. De todos modos, a medida que esta restricción se vuelve menos imperativa, el crecimiento empieza a topar con otras restricciones, y si estas no son eliminadas, pueden llevar al fin del proceso. Por consiguiente, una vez desencadenado el crecimiento por la relajación de la restricción imperativa, el progreso en otras áreas se vuelve más importante para *sostenerlo*.

¹⁰ De acuerdo con esta definición, se necesitan ocho años de datos antes y después de un año dado para poder determinar si se ha producido o no una aceleración. Dado que los datos de las PWT comienzan en 1950 (con pocas observaciones antes de la década de 1960) y terminan en el 2000, los períodos anteriores a 1957 y posteriores a 1992 no aportan suficiente información para identificar una aceleración.

Este marco conceptual también tiene implicaciones relativas a la forma de medir el impacto de las políticas en el crecimiento. El procedimiento estándar es llevar a cabo una regresión interregional con los factores estándares más unas muestras de prueba de las políticas y los denominados factores estructurales. Entonces, el impacto de las políticas depende de la magnitud y del signo del correspondiente coeficiente. Pero estos coeficientes representan el valor medio en un conjunto amplio de países. Nuestro marco conceptual sugiere que no hay razones para esperar que el efecto marginal sobre el desarrollo de, digamos, un cambio político determinado sea el mismo para el país en cuestión que para la media de los países en su conjunto.¹¹ Esto no es un problema si el objetivo es analizar el efecto promedio de las políticas en el conjunto de países, pero sí lo es si el objetivo es extraer lecciones políticas para un país en concreto. Como ha dicho Dixit (2005): “La pregunta que tienen que hacerse los prescriptores de políticas no es ‘¿Qué es lo que lleva al éxito por término medio en un conjunto de países?’ , sino ‘¿Qué es lo que no funciona en este país y cómo podemos arreglarlo?’”.

Otro punto a tener en cuenta con las regresiones interregionales del crecimiento es que los coeficientes pueden haberse calculado de un modo poco preciso. Una cuestión importante, naturalmente, ha sido la de la endogeneidad.¹² Un problema más estrechamente relacionado con la línea de razonamiento principal de este trabajo es el problema econométrico de la no linealidad. La inmensa mayoría de ejercicios empíricos buscan una relación lineal entre las políticas (o los cambios en las políticas) y el crecimiento (o la aceleración del crecimiento) subsiguiente. Pero el marco conceptual más sencillo anteriormente expuesto sugiere que esta suposición puede resultar engañosa.

Como pone de relieve Rodríguez (2005), hay dos limitaciones obvias al uso de un marco lineal para llevar a cabo este tipo de evaluación: “En primer lugar, un marco lineal excluye la posibilidad de que el efecto de un cambio en la variable de interés pueda diferir en función del valor

¹¹ Helpman (2004) defiende esta posición en un contexto diferente.

¹² La reflexión sobre la endogeneidad en las regresiones del crecimiento se ha centrado en variables de los resultados como los coeficientes de inversión y comerciales, donde la preocupación ha sido que estas variables de los resultados pueden haber sido causadas por (o estar conjuntamente determinadas por) los ingresos. Más recientemente, Rodrik (2005) ha hecho hincapié en que, por su propia lógica, las políticas tienen que ser endógenas, y que dicha endogeneidad limita gravemente lo que las regresiones interregionales pueden decirnos acerca de la relación existente entre las reformas políticas y el crecimiento.

que tome la variable... En segundo lugar, el marco lineal excluye la posibilidad de que el efecto de ciertas variables pueda depender de los valores de otras variables (es decir, que el efecto de la apertura pueda depender de si la ventaja inicial de la economía está en los productos manufacturados o en los bienes agrícolas)". Tras llevar a cabo una serie de pruebas que rechazaban categóricamente la asunción de la linealidad, Rodríguez (2006) prosigue afirmando que, en ausencia de linealidad (y no separabilidad), las estimaciones estándares de los efectos de las políticas en el crecimiento son poco fiables.

Implicaciones de las políticas

Dado este marco que relaciona las distorsiones con el crecimiento, ¿de qué forma deben proceder las políticas?

Una forma de eliminar todas las ambigüedades e incertidumbres relativas a las consecuencias de las estrategias reformistas es eliminar simultáneamente todas las distorsiones. Si todas las cuñas se abordan y se eliminan simultáneamente, ninguna de las cuestiones que hemos destacado más arriba sigue siendo relevante. Con la reforma sistemática se garantiza la mejora del bienestar. La mejor tasa de crecimiento económico posible se consigue eliminando todos los obstáculos que se cruzan en su camino.

Pero nótese qué es lo que necesita esta estrategia. Requiere no solamente que tengamos un conocimiento completo de todas las distorsiones imperantes, sino que tengamos también la capacidad de eliminarlas totalmente. Esta es una estrategia técnicamente correcta, pero prácticamente imposible.

Una segunda estrategia, que a nuestro modo de ver caracteriza el enfoque actualmente predominante, es ignorar los aspectos económicos básicos del marco esbozado más arriba, y simplemente proceder a efectuar todas las reformas que sean viables, prácticas, políticamente factibles, o imponibles por condicionalidad. Este es un enfoque de la reforma que tiene en cuenta todos los aspectos posibles de la misma y que implícitamente se basa en las nociones de que: i) toda reforma es buena; ii) cuantas más sean las áreas reformadas, mejor, y iii) cuanto más profunda sea la reforma en un área determinada, mejor.

Nuestro marco conceptual muestra por qué este enfoque, aún siendo práctico, no es impecable en su lógica económica. El principio de la "segunda alternativa" indica que no podemos estar seguros de que la adopción por sí sola de una reforma determinada sea una garantía de que

se producirá una mejora en el crecimiento o en el bienestar en presencia de una multitud de distorsiones económicas. Además, el crecimiento y el bienestar no tienen por qué aumentar en todas las áreas que son reformadas, exceptuando el caso límite de la reforma integral, tal como se analiza más arriba. E incluso si las reformas que se llevan a cabo resultan tener un efecto positivo, pueden igualmente equivaler a un uso ineficiente de un capital político escaso: tal vez otras reformas –incluso de menor alcance– efectuadas en otra parte podrían haber conseguido un efecto mayor por el mismo precio.

No es práctico suprimir todas las distorsiones al mismo tiempo; un enfoque alternativo, en cambio consiste en centrarse en eliminar o reducir la distorsión mayor de la economía. Este enfoque parece plausible, pero tiene dos graves inconvenientes. Primero, requiere que tengamos una lista completa de las distorsiones, incluso de aquellas que no adoptan la forma de impuestos o de intervenciones gubernamentales explícitas. Por ejemplo, no es muy probable que aparezcan en la pantalla de nuestros radares las distorsiones derivadas de los fallos del mercado o de una credibilidad imperfecta, a menos que tengamos razones concretas para buscarlas.

Además, este método no garantiza que las reformas que más impacto pueden tener en el crecimiento económico o en el bienestar sean las que se apliquen primero. Puede darse perfectamente el caso de que el “impuesto” más elevado afecte a una actividad con un impacto muy limitado. Como hemos visto más arriba, la magnitud del impacto de una reforma en el crecimiento depende no solamente de la magnitud de la distorsión suprimida por la reforma, sino del signo y de la magnitud de otras distorsiones. Por ejemplo, pueden existir impuestos sobre el trabajo muy altos que disuadan el aporte de capital humano, cuya supresión, sin embargo, puede tener unos efectos minúsculos en la producción y en el bienestar si la economía no está tan sujeta a las restricciones del suministro de capital humano como a las de la demanda.

El enfoque preferido por los autores del presente trabajo, que se explica y se ilustra en Hausmann, Rodrik y Velasco (2006) y también en Dixit (2005), es el de proceder a las reformas que pueden mitigar las restricciones más imperativas sobre el crecimiento y que, como consecuencia de ello, pueden producir la mayor explosión de crecimiento por el mismo precio de la reforma. En lugar de utilizar un enfoque tipo “bomba de fragmentación” con la esperanza de que algún fragmento dé en el blanco, se opta por enfocar directamente al cuello de botella.

Identificar los cuellos de botella que impiden el crecimiento es, por supuesto, el reto al que debemos hacer frente. La posibilidad de identificar efectivamente estas restricciones imperativas es una cuestión práctica y empírica. Y ahora vamos a centrarnos en ella.

Buscando distorsiones en América Latina

Nótese que, ya que los factores que determinan las tasas de crecimiento son complementos, una restricción en uno de ellos se expresará en un elevado retorno marginal en dicho factor, pero implicará un retorno bajo o por debajo de lo normal en otros factores. Por tanto, una restricción imperativa puede ser potencialmente identificada estudiando el patrón de los retornos marginales. La restricción imperativa debería tener un precio real o un precio sombra elevado, mientras que los retornos en los demás activos deberían estar por debajo de lo normal.¹³ Los precios sombra son relevantes si existe una preocupación por las externalidades potenciales o por otros fallos del mercado.

Además, las secciones precedentes sugieren que estos retornos marginales deberían depender del tamaño inicial y de la ubicación de las distorsiones. ¿Cuál es la magnitud de estas distorsiones en América Latina? ¿En qué medida varía este tamaño en diferentes sectores y países? Abordar estas cuestiones ayuda a identificar aquellos sectores o actividades donde puedan encontrarse las restricciones imperativas al crecimiento. También permite formarse un juicio sobre cuánta homogeneidad o heterogeneidad hay en las causas que están detrás del bajo crecimiento en diferentes países de la región.

Las cuñas y su impacto

Con este objetivo en mente, considérese el siguiente conjunto de retornos marginales y sus determinantes. Tenemos en mente un modelo en el que el producto se obtiene con una función de producción que incluye capital físico, capital humano no cualificado y capital humano cualificado, con una elasticidad no unitaria de sustitución entre estos dos factores.¹⁴ A

¹³ Las formas extremas de complementariedad pueden causar “trampas de la pobreza” en las que todos los retornos sean bajos debido a que todos los factores son bajos. Esta historia es plausible y necesita ser considerada, aunque es un tanto improbable en la práctica.

¹⁴ Para detalles, véase Velasco (2005).

su vez, la demanda para cada uno de estos factores de producción puede verse distorsionada por las externalidades o las cuñas impositivas. Dada una maximización del beneficio, los retornos son:

$$\frac{w_s^m}{w_u^m} = \delta_h \left(\frac{h_s}{h_u} \right)^{\sigma-1} \quad (1)$$

$$r^m = \delta_k \frac{\alpha y}{p_k k} \quad (2)$$

donde, en la primera expresión, w_s^m/w_u^m es la prima de cualificación, h_s el valor del capital humano cualificado, h_u el valor del capital humano no cualificado, $(1-\sigma)^{-1}$ la elasticidad de sustitución en producción entre dos tipos de capital humano, y $\delta_h > 0$ un resumen de las distorsiones que afectan al capital humano. En la segunda expresión, r^m es el retorno del capital físico, que depende de α , la participación del capital físico, el coeficiente capital/producto y/k , el precio relativo del capital p_k y $\delta_k > 0$ un resumen de las distorsiones que afectan al capital físico. En todos los casos, el superíndice “m” indica un retorno de “mercado”.

En ausencia de distorsiones, estos retornos serían:

$$\frac{w_s^n}{w_u^n} = \left(\frac{h_s}{h_u} \right)^{\sigma-1} \quad (3)$$

$$r^n = \frac{\alpha y}{p_k k} \quad (4)$$

donde el superíndice “n” denota “no distorsión”. Podemos pensar en estos retornos como las tasas de retorno sociales.

De estos dos conjuntos de ecuaciones se sigue que:

$$\frac{w_s^m / w_u^m}{w_s^n / w_u^n} = \delta_h \quad (5)$$

y que:

$$\frac{r^m}{r^n} = \delta_k \quad (6)$$

Si el coeficiente LHS está lejos de 1 en un mercado específico, ello significa que el mercado, por lo que respecta a este factor, está muy distorsionado. Nótese que si δ_h es menor que 1 tenemos que el capital

humano cualificado está más fuertemente distorsionado o “gravado” que el capital humano no cualificado, y viceversa. Nótese también que δ_k es menor que 1 si el capital físico está negativamente distorsionado o “gravado” en términos netos. Recuérdese que estos coeficientes son un resumen de todas las distorsiones, incluidos los impuestos oficiales, los impuestos *de facto* (como las confiscaciones o los hurtos) y las externalidades o excedentes. También incluyen distorsiones sobre la demanda y la oferta para cada factor. De modo que las distorsiones de la oferta y la demanda no pueden ser “identificadas” separadamente con este enfoque.

Pero si es posible elaborar los coeficientes sobre el LHS, se obtiene un factor sustitutorio del tamaño de las distorsiones totales en un factor del mercado determinado. Los retornos de mercado $\mathcal{W}_s^m / \mathcal{W}_u^m$ y r^m pueden medirse directamente, mientras que los retornos sociales $\mathcal{W}_s^n / \mathcal{W}_u^n$ y r^n tienen que elaborarse usando los valores de los diferentes tipos de capital y los valores asumidos por los coeficientes relevantes. Esto es lo que hacemos a continuación.

Unas cuantas calibraciones

Identifíquese “cualificado” como “en posesión de educación de nivel terciario” o superior, y “no cualificado” como carente de este nivel educativo. El coeficiente h_s / h_u equivale entonces a la parte de población con un nivel educativo terciario sobre la parte sin este nivel, y viene del IADB (2004). El parámetro de sustitución σ se establece en 0,286, siguiendo a Katz y Murphy (1992). Estos datos, usando la ecuación (3), da $\mathcal{W}_s^n / \mathcal{W}_u^n$.

Los valores del capital físico, precios relativos del capital y niveles de producción los tomamos de Klenow y Rodríguez-Clare (2005). Introduciendo estos valores, más la suposición estándar de que $\alpha = 1/3$, en la ecuación (4), nos da r^n .

La prima de retorno de mercado $\mathcal{W}_s^m / \mathcal{W}_u^m$ procede de Behrman, Birdsall y Székely (2000), que a su vez recopilan y combinan 79 encuestas nacionales realizadas en 18 países de América Latina durante el período 1980-1998.

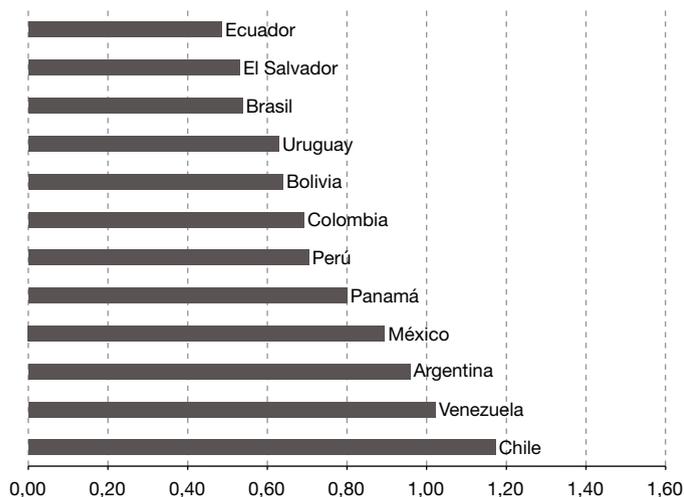
Finalmente, la tasa de interés del “mercado” r^m es el factor más difícil de computar, dada la notable inestabilidad macroeconómica de los países de América Latina. Dado que, desde el punto de vista financiero, se trata de unas economías pequeñas abiertas, la tasa de interés relevante tendría que ser la tasa de interés mundial más la prima de riesgo específica

del país en cuestión. Para hacer un cálculo aproximado, tomamos los valores del EMBI para cada país promediando todos los años que estaban disponibles desde 1994 y eliminando aquellos años que De Gregorio y Lee (2004) definen como años de crisis.¹⁵ En el caso de Bolivia, el único país del grupo que no tiene un rendimiento de obligaciones incluido en el EMBI, utilizamos los datos del rendimiento trimestral de las Cuentas del Tesoro Público Boliviano.

Los coeficientes resultantes aparecen en los gráficos I.3 y I.4. Considérese en primer lugar el comportamiento de la prima de cualificación relativa representada en el gráfico I.3. Hay dos cosas que destacan. La primera es que en todos los países, con excepción de Venezuela y Chile (y en el caso de Argentina, casi), el coeficiente es inferior a 1, lo cual sugiere que la prima de la cualificación es inferior a la que tendría que ser dadas

Gráfico I.3
MEDIDA DE LA DISTORSIÓN EN LOS MERCADOS DE CAPITAL HUMANO

$$(w_s^m / w_u^m) / (w_s^n / w_u^n)$$



¹⁵ Los años suprimidos del cálculo fueron los siguientes: a) si la crisis se produjo en los nueve primeros meses del año t , suprimimos el año t ; b) si la crisis se produjo en los últimos 3 meses del año t , suprimimos el año $t + 1$; y c) además, siempre suprimimos el año siguiente al suprimido de acuerdo con los criterios (a) y (b).

las aportaciones relativas de ambos factores. A su vez, esto significa que el mercado en el caso del capital humano cualificado está más fuertemente gravado o distorsionado que el del capital humano no cualificado. Solamente en el caso de Chile el coeficiente es considerablemente superior a 1, lo que refleja una gran prima a la cualificación observada que no puede explicarse totalmente por la importancia relativa de los factores.¹⁶ Esta prima anormalmente grande, entre paréntesis, es el elemento que mejor explica la notablemente desigual distribución de la renta que se da en Chile.

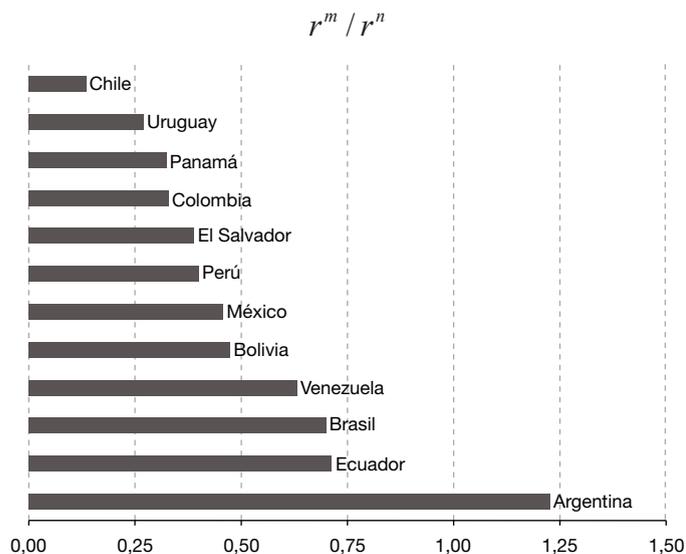
El segundo aspecto del gráfico I.3 que vale la pena destacar es la amplia dispersión de valores entre los diversos países. Estos valores oscilan desde un 0,49 para Ecuador hasta un 1,17 para Chile, y muestran una gran variación en la magnitud de la distorsión relativa de ambos sectores. Esto también sugiere la existencia de muy diferentes potenciales para la reforma económica en diversos sectores y países.

Consideremos a continuación el mercado del capital físico. Los coeficientes representados en el gráfico I.4 están de nuevo mayoritariamente por debajo de 1 (excepto en el caso de Argentina), lo que sugiere que el capital físico está negativamente distorsionado o gravado en términos netos. Dicho de otro modo, los países tienen demasiado poco capital dados los tipos de interés que tienen. El ejemplo más extremo de este fenómeno es Chile (una vez más alejado de los demás), que tiene unos tipos de interés muy bajos para los estándares regionales, pero que no tiene un coeficiente capital-producción correspondientemente más elevado que los acompañe. Una interpretación posible es que la inversión en capital físico está muy gravada o distorsionada, particularmente en Chile.

En el gráfico I.4 también se muestra una amplia dispersión en los coeficientes en diferentes países. Las cifras van desde 0,13 en el caso de Chile hasta 0,71 en el caso del Ecuador y 1,23 en el de Argentina (sin lugar a dudas, otro país destacado, esta vez en la otra dirección). Así pues, una vez más, la amplitud relativa de la distorsión en el sector parece variar mucho de un país de América Latina a otro.

¹⁶ Esta prima a la cualificación ha ido subiendo con el tiempo. Si se utiliza el coeficiente Mincer más reciente que se da para Chile en IPES (2004) para calcular la prima de cualificación, la cifra sube de 1,17 a 1,28.

Gráfico I.4
MEDIDA DE LA DISTORSIÓN EN LOS MERCADOS DE
CAPITAL FÍSICO



r^m : EMBI (diferencial sin cupón (stripped spread)) + bonos del Tesoro de EE.UU. a 10 años - tasa de inflación de EE.UU.

Bolivia: bonos del Tesoro de EE.UU. a 3 meses - tasa de inflación de EE.UU.

$$r^n = \frac{\alpha y}{pk}$$

Estos coeficientes están sujetos a varias salvedades. Una es que la variación interregional en variables como el tipo de interés puede ser exagerada debido a la volatilidad macroeconómica a corto plazo. Hemos tratado de corregir esta distorsión tomando los valores medios de todos los datos disponibles y suprimiendo los años de crisis, pero es posible que todavía persista una buena cantidad de variabilidad extrínseca. Una segunda objeción es que, en presencia de costos de ajuste, relaciones como (1) y (2) sólo son válidas en situaciones estables, y los países pueden variar en lo cerca o lejos que están respectivamente de esta situación estable.¹⁷ Una tercera salvedad es que estos coeficientes dependen de un modo bastante decisivo del precio relativo del capital, aquí considerado como exógeno. Este precio relativo también puede oscilar mucho, desde 1,02 en

¹⁷ La suposición de que la economía está en una situación estable es estándar en este tipo de literatura. Véase, por ejemplo, Klenow y Rodríguez-Clare (2005). Las regresiones de crecimiento también se basan en una aproximación lineal que solamente es válida cerca del estado estable.

Uruguay hasta 1,97 en El Salvador, el país del hemisferio donde el capital es más caro. La explicación de estas diferencias es una tarea importante en sí misma, que no abordaremos aquí.¹⁸

O sea, que puede haber otras razones, aparte de las distorsiones, de por qué los coeficientes

$$\frac{w_s^m / w_u^m}{w_s^n / w_u^n} \quad \text{y} \quad \frac{r^m}{r^n}$$

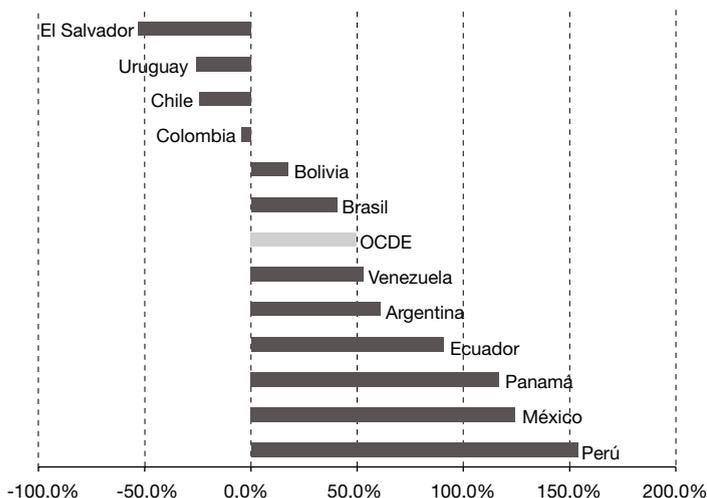
son diferentes de 1. Pero, como primer corte en los datos, la gran variación interregional en los gráficos I.3 y I.4 sugiere que hay que pensar con detenimiento antes de asignar la misma prioridad a las varias reformas en diferentes países de América Latina.

En el modelo más arriba citado, el factor de productividad total A no es una variable optativa, y en consecuencia no es posible medir la amplitud de las distorsiones en el mercado para la tecnología o la “productividad”. Pero Klenow y Rodríguez-Clare (2005) han hecho exactamente esto. Estos dos autores construyen un modelo en el que la productividad total A relativa de cada país respecto al valor mundial se determina en función de los esfuerzos que realiza cada país en adopción de tecnología, que ellos identifican con un concepto amplio de I+D. Una inversión en I+D de un país es la suma de la realizada por las empresas, que llevan a cabo la I+D en conjunción con la acumulación de capital físico para maximizar el valor presente de su futuro flujo de beneficios. Finalmente, hay una externalidad, en la que la A de una empresa crece no solamente gracias a su propia I+D, sino también gracias a la I+D realizada por otras empresas en la economía en cuestión. La decisión de una empresa respecto a qué cantidades invertir viene determinada por un problema de optimización dinámica que genera dos condiciones de primer orden: una para la inversión en capital físico, y otra para la I+D. Estas condiciones contienen las distorsiones relevantes (incluidas las externalidades y las cuñas impositivas) y pueden utilizarse para inferir, vía calibración, el tamaño de las distorsiones en diferentes países.

En el gráfico I.5 se resume las conclusiones para América Latina expresadas como el “tributo” sobre la actividad en I+D que se precisa para conciliar la A calculada con la que está implícita en la calibración. Los

¹⁸ Bacha y Bonelli (2004) hacen hincapié en el papel del precio relativo de los bienes de inversión al explicar la vía brasileña a la acumulación de capital.

Gráfico I.5
TIPOS IMPOSITIVOS IMPLÍCITOS DE I+D



resultados muestran una vez más una amplia variación en la distorsión implícita, que oscila entre unos gravámenes del 154% en Perú y del 124% en México hasta unas subvenciones de un 53% en El Salvador, un 26% en Uruguay y un 24% en Chile. Si un impuesto implícito está presente, Klenow y Rodríguez-Clare concluyen que un país tiene “un déficit en I+D”. Si es una subvención implícita lo que está presente, se dice que el país tiene “un déficit de acumulación”. Como deja claro el gráfico I.5, ambos casos están bien representados en América Latina, con una considerable variación cuantitativa.

Una vez más, hay razones diferentes a la de los impuestos que explican por qué la *A* calculada puede ser diferente de la implícita en la calibración. Una es que las condiciones usadas para la calibración sólo son válidas en estados estables. Otra es que Klenow y Rodríguez-Clare (2005) tienen en cuenta una función de producción solamente con capital y trabajo, mientras que otros factores como los recursos naturales también pueden ser importantes. Así, algunos países pueden poner de manifiesto un TFP (factor de productividad total) elevado (pero engañoso) como

resultado de su gran provisión de recursos naturales.¹⁹ Pero la amplia variación que se muestra en el gráfico I.5 exige cautela a la hora de aplicar la misma medicina –por ejemplo, fomentar la I+D– a países que pueden estar sufriendo otra clase de dolencias.

La OCDE como patrón de referencia

Los ejercicios anteriores muestran si un país tiene una prima de cualificación, un tipo de interés o un TFP mayor del que tendría que tener dado su factor de provisión y asumiendo determinados parámetros tecnológicos. Pero no dicen nada acerca de si los valores de los factores acumulables –y, por implicación, el nivel de la prima de cualificación, el tipo de interés o el TFP– son de algún modo los “correctos”. Una forma de comprobarlo es comparar las cifras nacionales con un patrón de referencia plausible, por ejemplo, la OCDE.

Supongamos que tenemos un país o grupo de comparación (la OCDE, para abreviar) que genera su producto con la misma tecnología que el país que estamos estudiando, pero sin externalidades ni distorsiones de ningún tipo. Entonces, los factores recompensa en la OCDE vendrían dados por las siguientes condiciones:

$$\frac{w_s^*}{w_u^*} = \left(\frac{h_s^*}{h_u^*} \right)^{\sigma-1} \quad (7)$$

$$r^* = \frac{\alpha y^*}{p_k^* k^*} \quad (8)$$

Nótese que los asteriscos denotan la OCDE. Usando estas dos ecuaciones, más (5) y (6), tenemos:

$$\frac{w_s^n / w_u^n}{w_s^* / w_u^*} = \left(\frac{h_s / h_u}{h_s^* / h_u^*} \right)^{\sigma-1} \quad (9)$$

$$\frac{r^n}{r^*} = \frac{y}{y^*} \frac{p_k^* k^*}{p_k k} \quad (10)$$

¹⁹ Rodríguez-Clare (2005) analiza este y otros temas, haciendo hincapié en el caso de Chile. Para este país, la toma en cuenta del papel de los recursos naturales reduce el subsidio implícito de la I+D de un 24 a un 9%.

Cuando estos coeficientes son grandes, también lo son los retornos sociales de una actividad comparados con cómo son en la OCDE.

En el gráfico I.6 se muestra la expresión (9) calculada para la misma muestra de países de América Latina. El coeficiente cambia desde un escaso 1,03 en Venezuela y un 1,05 en Argentina, que están casi al mismo nivel que la OCDE, hasta un elevado 2,79 en Brasil y en El Salvador. El margen para incrementar la parte de la población con educación terciaria, y para reducir, consiguientemente, la prima de cualificación, varía mucho de un país a otro de la misma región.

En el gráfico I.7 se muestra un gráfico para la expresión (10). Todos los países salvo dos tienen coeficientes superiores a 1, lo que sugiere que en la mayor parte de economías de América Latina hay margen para una profundización del capital. Pero las cifras reales son una vez más bastante heterogéneas, y van desde un 0,82 en México y un 0,92 en Brasil hasta un 1,52 en El Salvador, un 1,56 en Chile y un 1,75 en Uruguay. Téngase en cuenta también que en este caso los coeficientes dependen del precio relativo del capital, que es bastante diferente en varios países de América Latina respecto al de la OCDE.

Gráfico I.6
COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES: MERCADOS DE CAPITAL HUMANO

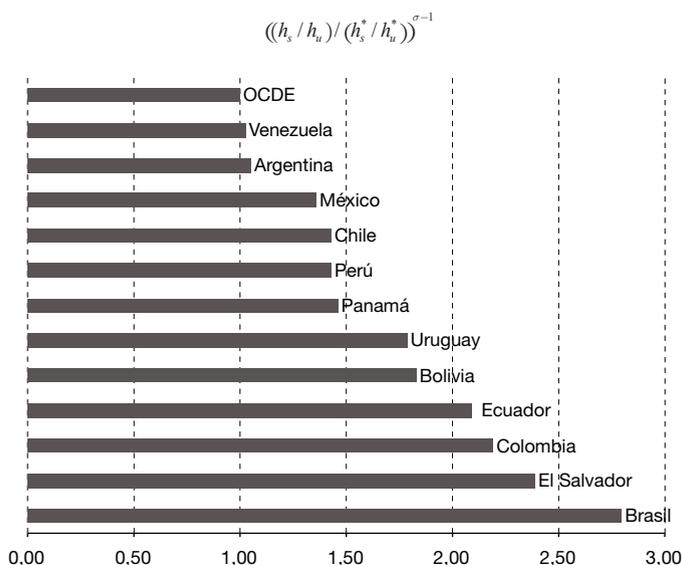


Gráfico I.7
COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES: MERCADOS DE CAPITAL FÍSICO

$(y/y^*)(k^*/k)(p^*/p)$

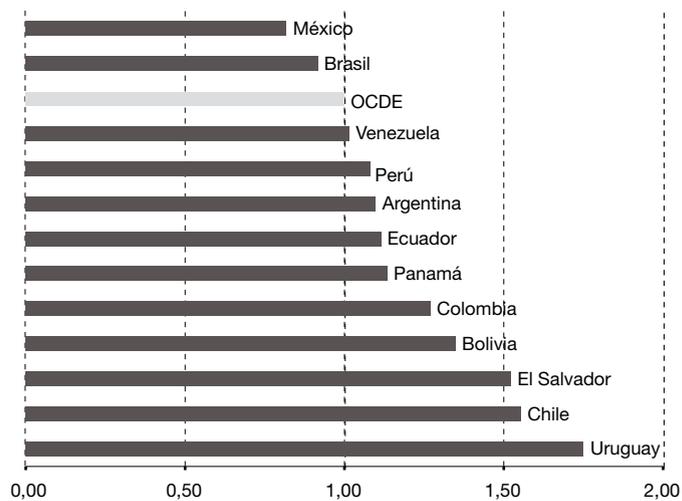
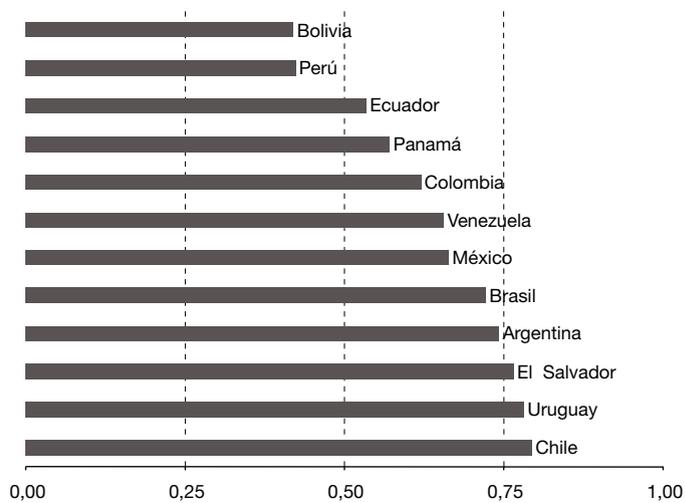


Gráfico I.8
COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES: MERCADOS TECNOLÓGICOS

A/A^*



Finalmente, en el gráfico I.8 se muestra el coeficiente A/A^* , donde ambas cantidades se calculan del modo estándar –esto es, como cantidades residuales computadas usando funciones y valores de producción para los factores de producción. El Chile productivo aparece con un A que es el 0,79 de la OCDE; Uruguay va ligeramente por detrás, con un 0,78, seguido por El Salvador con un 0,77 y Argentina con un 0,74. En el otro extremo del espectro, los A de Perú y de Bolivia son solamente un 0,42 de los países ricos, y el de Ecuador es un 0,54. Esta medida muestra, una vez más, una variación sustancial entre naciones diferentes de la región.

Diagnósticos del crecimiento en la práctica

Al principio de este trabajo hemos dicho que el descenso del crecimiento en América Latina tiene una base muy amplia. A continuación hemos argumentado que los países parecen tener patrones muy distintos en términos de las distorsiones observadas. Parafraseando a Tolstoy: “Cada país con un crecimiento bajo tiene su propia modalidad de estancamiento”.

O, alternativamente: “Todos los que están sanos tienen algo en común; los enfermos no tienen por qué tener nada en común”. Existen muchas maneras de estar enfermo y muchas maneras de morir. La lista de males es probablemente un conjunto abierto y no hay razones que justifiquen el tener una clasificación definitivamente cerrada.

¿Cómo podemos, pues, elaborar un método para hacer un diagnóstico del crecimiento? Hasta ahora hemos afirmado que:

- Si hay muchas distorsiones presentes, algunas serán probablemente más importantes que otras en la prevención del crecimiento. A la distorsión (o conjunto de distorsiones) clave la denominamos restricción imperativa al crecimiento.
- Dado que los factores que determinan las tasas de crecimiento son complementos, una restricción en uno de ellos se expresará mediante un elevado retorno marginal en este factor y mediante un bajo retorno en los demás factores.

Hemos presentado pruebas de retornos marginales que se dan actualmente en varios países de América Latina, y hemos argumentado que proporcionan pistas respecto a dónde buscar estas restricciones imperativas. Pero esto son pistas, no pruebas definitivas. Ahora bien, para seguir con la metáfora médica, existen síntomas. El diccionario

define “diagnosticar” como “identificar y determinar la naturaleza de una enfermedad a partir de sus síntomas”. Pero observar un síntoma no es lo mismo que diagnosticar una enfermedad. Aparte del hecho de que los síntomas pueden leerse mal, se presentan dos dificultades:

- 1) Una enfermedad (una restricción imperativa particular) puede tener más de un síntoma (más de un retorno marginal mal alineado). Por ejemplo, un alto riesgo de expropiación debería tener como resultado retornos *ex post* altos en el caso de aquellas inversiones en instalaciones o equipo que tengan la fortuna de no ser expropiadas. Pero también debería resultar en retornos marginales bajos en los activos (como el capital humano y la infraestructura) que son complementos de las instalaciones y el equipo en la producción.
- 2) Un síntoma (un precio relativo dado mal alineado) puede estar asociado con más de una enfermedad (o restricción imperativa). Por ejemplo, una prima salarial alta sobre el trabajo cualificado puede ser una consecuencia de la restricción en la oferta (demasiadas universidades o institutos politécnicos) o de incentivos en la demanda (subvenciones salariales o subvenciones a la inversión que cambian la demanda de trabajo cualificado por cada salario real).

Dixit (2005) ha argumentado de un modo práctico que esto constituye un problema de inferencia bayesiana, no muy distinto de los problemas con que se enfrentan los médicos. Los facultativos progresan identificando “síndromes”, y el diccionario define “síndrome” como “la concurrencia de varios síntomas en una enfermedad”. Un síndrome es útil para el diagnóstico de una enfermedad, señala Dixit, si:

- Es muy improbable que se dé cuando la causa subyacente de la enfermedad es otra enfermedad. Es decir, la probabilidad de la enfermedad en cuestión, supeditada a la observación del síndrome, está cerca del valor 1.
- Es muy probable que se dé cuando la enfermedad en cuestión está presente. Es decir, la probabilidad de la enfermedad en cuestión, supeditada a la observación de otro síndrome, está cerca del valor 0.

Un proceso de diagnóstico, entonces, se reduce a identificar un síndrome que satisfaga tan estrechamente como sea posible estas dos condiciones. Más abajo describimos tres síndromes que consideramos útiles para analizar la experiencia del crecimiento en América Latina y para identificar las restricciones imperativas.

Además, para que un factor sea identificado como la restricción imperativa, hemos de identificar lo siguiente:

- *Hipopótamo versus camello*: sea cual sea la forma que tome el crecimiento, tiene que tomar la de actividades que sean menos intensivas en la restricción imperativa. Para ilustrar este punto, considérense las razones de que haya tan pocos animales en el Sáhara. Si es por falta de agua, lo lógico sería esperar animales como el camello y no como el hipopótamo, debido a las diferentes intensidades acuáticas de sus respectivos estilos de vida. Por ejemplo, si una mala intermediación financiera es la fuente de los problemas, cabe esperar que el crecimiento tenga lugar en el marco de unos conglomerados (¿centrados en los bancos?) para crear un mercado de capitales interno.
- *Variación en el tiempo*: los cambios en la restricción imperativa deben tener importantes efectos en el crecimiento. Por ejemplo, si un acceso limitado a la financiación exterior es la restricción postulada, entonces aquellos períodos en los que América Latina se convierte en “el protagonista del momento” en Wall Street, y en que se produce una afluencia de capital con poca preocupación por las circunstancias internas, deberían devenir en una fuerte aceleración del crecimiento.

En lo que sigue ilustraremos este enfoque describiendo un conjunto de síndromes que probablemente se den en algunos de los países de América Latina. Describimos estos síndromes listando los síntomas que pueden generar.

El Estado depredador

Uno de los bienes públicos fundamentales es el conjunto de derechos de propiedad que permiten a las entidades privadas movilizar recursos y esperar apropiarse del retorno que produzcan. Si hay un punto en el que los economistas del crecimiento están de acuerdo es en que, sin unas garantías razonables sobre los derechos de propiedad, no puede haber acumulación de activos o inversión en nuevas tecnologías, y por tanto, tampoco crecimiento.

En algunos países, las instituciones son tan débiles que incluso los derechos sobre la propiedad ya existentes no pueden ser garantizados: países en semipermanente conflicto, en los que el bandidaje está muy

extendido y en los que el monopolio de la fuerza por parte del Estado se ha debilitado –estados malogrados o fracasados, para decirlo con la frase de moda. De los países de las Américas, solamente Haití y tal vez una o dos naciones más están en esta situación o cerca de ella. Allí, la inversión es baja porque nadie puede garantizarle al inversor que pueda recoger los frutos de su esfuerzo.

Los riesgos macroeconómicos pueden tener efectos análogos, incluso en países con Estados que funcionan y con instituciones razonablemente avanzadas. Sabemos, a partir de una amplia serie de experiencias en la región, que en el caso de crisis bancaria o monetaria, la redistribución *ex post* de la riqueza entre deudores y entidades crediticias puede ser considerable. Si la probabilidad de una situación como esta es elevada, entonces aquellos que tengan ahorros se mostrarán reacios a invertirlos en casa. Argentina es probablemente el ejemplo más paradigmático de esta clase de situación, pero realmente no es el único país de la región en su repetida vulnerabilidad a las macrocalamidades.

En otros países la situación es más sutil: lo imperativo es la incapacidad para gestionar la asignación de nuevos derechos de propiedad a medida que surgen las oportunidades. Por ejemplo, Ecuador tardó diez años en autorizar la construcción de un oleoducto que era necesario para poder desarrollar los descubrimientos petrolíferos. Bolivia ha sido incapaz de llegar a un acuerdo sobre un marco para la explotación del gas. En la casa de al lado, Perú ha estado atrayendo inversiones masivas en minería y producción de gas natural, no por tener una geología diferente o mejor, sino porque ha tenido la habilidad de poner en marcha el marco contractual necesario para que estas inversiones se concretaran.

De forma parecida a Ecuador y Perú, Venezuela está situada sobre unas enormes reservas de gas y petróleo que ni ha desarrollado a través de la compañía de propiedad estatal ni ha permitido a otros que lo hicieran. La participación del país en las reservas globales de petróleo se ha incrementado de un 3,7% en 1984 a un 6,5% en 2004. Ha descubierto cantidades aún mayores de petróleo no convencional y ha desarrollado la tecnología para extraerlo a bajo costo. Y sin embargo, la participación del país en la producción mundial de petróleo y en la OPEP se ha reducido en un 20%. Su vecino Trinidad y Tobago, con unas reservas menores de gas, ha triplicado su producción de gas mediante un proyecto para la exportación de GNL (gas natural licuado), al mismo tiempo que en Venezuela se producía una caída en la producción de

gas de un 13% y sin que todavía haya empezado a explotar los campos contiguos a los de Trinidad y Tobago. Esto es indicativo de que las inversiones con retornos altos existen realmente, pero que la estructura institucional que puede hacer factibles estos proyectos todavía no está construida.

En cambio, hay países en América Latina en los que la capacidad de definir y defender nuevas formas de propiedad ha facilitado una cantidad significativa de inversiones. Chile supo autorizar proyectos para la construcción de importantes estructuras viarias en el centro de Santiago como concesiones privadas, al tiempo que sorteaba los complejos problemas de propiedad y acceso que ello implicaba.

¿Cuáles son los síntomas que cabría asociar con este síndrome? El problema esencial es que existen oportunidades de inversión con retornos elevados que no pueden concretarse debido a que el sistema de regulación de la propiedad que debería acompañar a estas oportunidades no puede ponerse en marcha. Por consiguiente, deberíamos observar elevados retornos *ex post* en al menos algunas actividades que no han sido expropiadas, o que no han sido presa de las consecuencias de una explosión macroeconómica. En segundo lugar, también deberíamos observar que existen ahorros, pero que no se invierten localmente sino en el exterior, tal vez en la forma de fuga de capitales. Tercero, si la expropiación o el riesgo macroeconómico se distribuye desigualmente entre diferentes sectores y actividades, deberíamos observar unas inversiones y unos beneficios elevados (o por lo menos más altos) precisamente en esos enclaves privilegiados. Por ejemplo, empresas implicadas en procesos de *joint-venture* con empresas estatales, y que por consiguiente están protegidas de intromisiones políticas, deberían tener retornos *ex post* por encima de lo normal.

Venezuela es probablemente el ejemplo más claro de esta situación. Mientras su participación en las reservas globales de energía ha ido subiendo, su participación en la producción de energía ha descendido en más de una tercera parte durante los últimos siete años. En vez de ello ha estado desafiando la legitimidad de todas las concesiones y contratos petrolíferos y mineros privados. Ha provocado una incertidumbre generalizada sobre el futuro de los derechos de propiedad. Como consecuencia, y a pesar de los tipos de interés real negativos y de la gran liquidez bancaria, la inversión privada sigue estando atrofiada. A pesar del control sobre el capital, la fuga del capital privado alcanzó por término medio un 9% del PIB anual entre 2002 y 2004, con un monto global de 26,6

billones de dólares.²⁰ Esto sugiere que en Venezuela hay una gran cantidad de ahorros disponible. Sin embargo, la organización social necesaria para hacer avanzar la actividad económica no se ha puesto en marcha.

El Estado supercomprometido

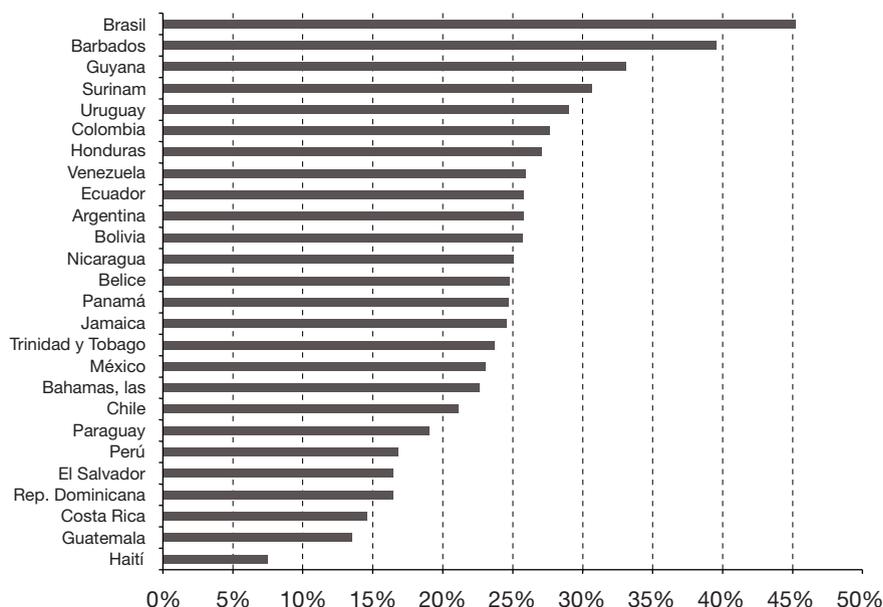
Supongamos un Estado que se ha extralimitado asumiendo demasiadas responsabilidades financieras. Estas pueden consistir en un sistema de pensiones muy generoso, en unos niveles muy elevados de empleo público, en rescates de bancos o empresas de propiedad estatal, etc. Las finanzas del gobierno son frágiles. Dados los generosos compromisos del gobierno, las tasas impositivas son elevadas y distorsionadoras. Como consecuencia, el sector informal es grande y crece cada vez más mientras trata de eludir al fisco. Una gran parte de la renta nacional va a parar a manos del gobierno, que no ahorra nada y que, además, se endeuda para cubrir un fuerte déficit.

Curiosamente, esta descripción no es suficiente para caracterizar la restricción imperativa. Por ejemplo, los impuestos podrían ser tan altos que los retornos esperados una vez descontada la carga impositiva fuesen bajos, ejerciendo una influencia negativa en la demanda de inversión y dejando una coyuntura de tipos de interés bajos. Vamos a definir esta situación como la del *Estado superimpositivo*. Alternativamente, la infraestructura podría ser tan insuficiente que los retornos sociales de la inversión podrían ser demasiado bajos, dejando también una coyuntura de tipos de interés bajos. Definamos esta situación como la del *Estado infrainversor*. O también, la inversión podría mantenerse baja debido a que las necesidades de financiación del gobierno fuesen tan grandes que consumiesen todos los ahorros, una vez descontados los impuestos, que el sector privado fuera capaz de reunir, dejando una coyuntura de tipos de interés muy altos. Definamos esta situación como la del *Estado sobreendeudado*.

La apropiada política estratégica sería altamente dependiente de cuál de las tres situaciones anteriores fuese aplicable. Consideremos el caso de Brasil. Su coeficiente general de rentas gubernamentales procedentes de los impuestos es, de lejos, el más elevado de la región, a pesar del hecho de que se basa poco en la carga impositiva sobre los recursos naturales (véase el gráfico I.9). A unos niveles de más del 45%, esta base

²⁰ Calculamos la fuga de capital como el excedente de cuentas actual más las entradas de capital en el sector público, menos la acumulación de reservas internacionales por parte del Banco Central. Esto es equivalente a la suma de las salidas de capital privado netas más los errores y omisiones. Los datos proceden del Banco Central de Venezuela (2005).

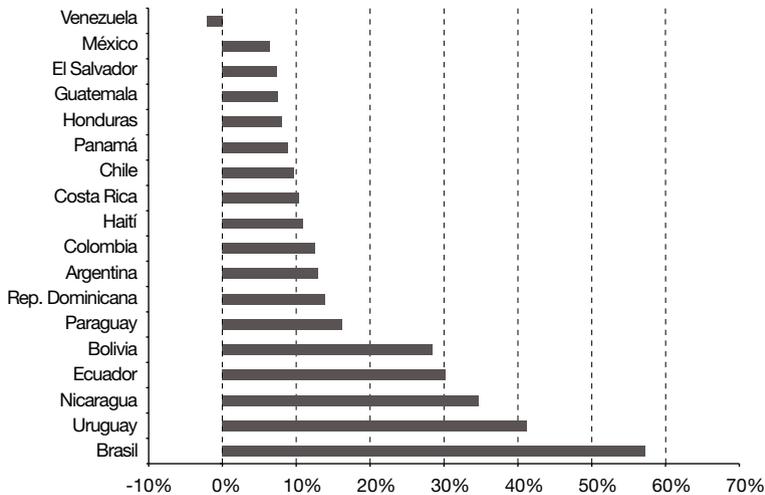
Gráfico I.9
RENTA GENERAL DEL GOBIERNO
COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2003



de renta solamente puede conseguirse ejerciendo una carga impositiva muy elevada. Y dado que las distorsiones tienden a ser proporcionales al cuadrado de la tasa, la coyuntura en Brasil tiene que estar plagada de distorsiones impositivas. ¿Deberíamos concluir de ahí que Brasil es un caso de Estado no superimpositivo?

Para que este fuera el caso, la restricción impositiva tiene que ser el impacto de la carga impositiva sobre la demanda de inversión. En este caso, la gente no invertiría debido a que habría muy pocos proyectos rentables una vez descontados los impuestos. La baja demanda de inversión iría acompañada de unos tipos de interés bajos. Sin embargo, como se muestra en el gráfico I.10, Brasil ha tenido, por término medio, unos tipos de interés real en el período 1988-2003 cuatro veces mayores que los de la media en América Latina. A pesar de esto, su coeficiente de inversión es equivalente a la media de la región y supera el ahorro nacional, tal como se muestra por el hecho de que el país tuvo, por término medio, un déficit contable real (véase el cuadro I.18). Además, sabemos que Brasil tuvo un par de crisis en la balanza de pagos que indican que se quedó sin fuentes externas de financiación.

Gráfico I.10
TIPOS DE INTERÉS REAL EN PRÉSTAMOS:
PROMEDIO 1988-2003



Esto implica que, a pesar del efecto depresivo de la estructura impositiva sobre la inversión, la demanda de bienes de capital todavía superaba la cantidad de ahorro disponible. Con el objetivo de evitar que la inversión excediese los ahorros disponibles y provocase inflación, el Banco Central de Brasil puso el tipo de interés diario por encima del 19% (más del 12% real). Con estos tipos, la mayor parte de economías entrarían en una recesión. Pero en Brasil, dados los retornos esperados, los tipos de interés tuvieron que mantenerse así de altos para que la inversión no sobrepasase los ahorros disponibles. Esto sugiere que el retorno de la inversión es alto a pesar de los tipos elevados y que la inversión está condicionada por los ahorros disponibles.

¿Por qué no son más elevados los ahorros en Brasil? Una explicación es que, con el gobierno quedándose el 45% del PIB y con un nivel de ahorro bruto negativo, es difícil que el resto de la economía consiga ahorrar lo suficiente, una vez deducidos los impuestos sobre los ingresos, para financiar los proyectos que el sector privado encuentre provechosos a unos tipos de interés razonables.

Cuadro I.18
 TIPOS DE INTERÉS REAL, CUENTA CORRIENTE^a Y TASA DE
 INVERSIÓN^a
 (Promedio 1988-2003)

País	Tipo de interés real	Balanza cuenta corriente	Tasa de inversión
Surinam	-18,1	1,1	17,1
Venezuela	-2,1	3,8	17,0
Guyana	0,0	-14,2	28,4
Bahamas, Las	4,6	-6,8	
México	6,4	-3,2	19,1
Barbados	7,3	-0,2	16,3
El Salvador	7,4	-2,1	16,1
Guatemala	7,5	-4,6	15,4
Honduras	8,1	-5,3	23,3
Panamá	8,9	-2,0	20,2
Trinidad y Tobago	9,1	1,7	19,7
Jamaica	9,5	-4,4	27,2
Chile	9,7	-2,4	22,8
Costa Rica	10,3	-4,4	19,2
Haití	10,9	-1,6	18,8
Colombia	12,6	-1,5	17,2
Argentina	13,0	-1,1	17,3
Belice	13,6	-8,0	24,0
República Dominicana	14,0	-2,7	22,8
Paraguay	16,3	-0,8	21,7
Bolivia	28,4	-5,3	15,9
Ecuador	30,3	-3,2	19,7
Nicaragua	34,8	-25,8	25,6
Uruguay	41,3	-0,7	13,3
Brasil	57,3	-1,6	20,1
Promedio	13,6	-3,8	19,9

^a Como porcentaje del PIB.

Supongamos ahora que no sea posible recortar las obligaciones presupuestarias del gobierno. ¿Debería Brasil reducir sus impuestos para fomentar la inversión, al tiempo que permite un mayor déficit fiscal? ¿O debería mantener unos tipos elevados y distorsionadores para limitar el desahorro fiscal? En el caso del Brasil la respuesta parece ser la última. Si bien los impuestos elevados limitan la apropiabilidad, esta no es la

restricción imperativa en Brasil. Un ahorro público mayor crearía la oportunidad de una mayor inversión privada y unos tipos de interés más bajos. Estos últimos pueden de hecho mejorar la balanza fiscal y la dinámica de la deuda, creando el potencial para un círculo virtuoso. Por consiguiente, en el caso de Brasil, la situación parece ser la de un Estado sobreendeudado, a pesar de una renta impositiva muy alta.

Es posible imaginarse una situación en la que este no fuera el caso. La India podría ser un buen ejemplo. El déficit fiscal en que incurre el país es superior a un 9% del PIB. Su deuda respecto al coeficiente del PIB –por encima del 80%– y su deuda respecto al coeficiente de la renta impositiva –un 441%– son peores que las de los países con graves dificultades financieras, como Argentina, Brasil o Turquía. Y sin embargo, la cuenta corriente del país está esencialmente en equilibrio y el gobierno puede colocar deuda a largo plazo en el mercado nacional a unos tipos que rondan el 7% (entre un 3 y un 4% en términos reales). Por contraste, dada la demanda de infraestructuras de la economía, las inversiones públicas parecen tener tasas de retorno que superan el costo de los préstamos. En el caso de la India, la cuantía del déficit fiscal no muestra signos de desplazar financieramente al capital privado. Por contraste, la relajación de las restricciones infraestructurales parece atraer a los inversores privados.

Barbados puede ser un caso completamente diferente. Tiene un tipo de interés bajo, en promedio menor al 8% real para el período 1988-2003, muy por debajo de la media de América Latina. El país disfruta de un amplio acceso a la financiación internacional; su cuenta corriente muestra una gran actividad, yendo desde un excedente de un 9% del PIB en 1992 a un déficit del 6,6% en 2002, con poca movilidad en los tipos de interés. Por consiguiente, no hay pruebas de una restricción del ahorro. Y sin embargo, la inversión promedia escasamente un 15,7% del PIB, más de 4 puntos porcentuales menos que en Brasil, un país que ha tenido un acceso a la financiación mucho más limitado.

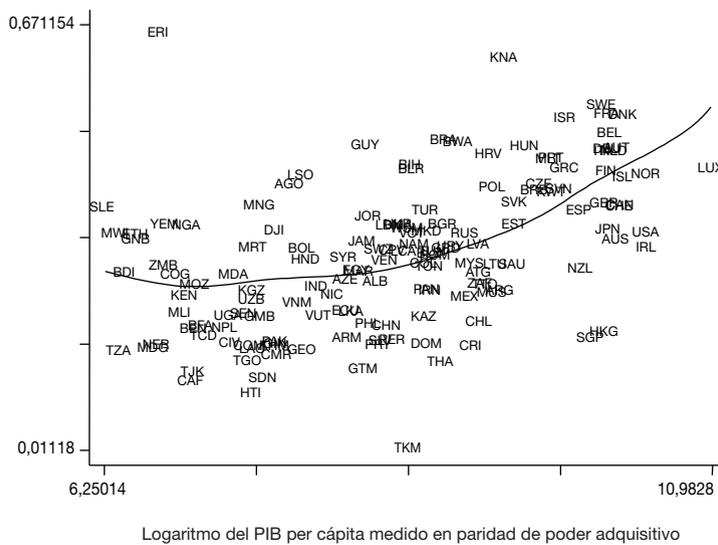
En Barbados, este bajo esfuerzo inversor generó una tasa de crecimiento del PIB de escasamente un 1% en 1990-2003. Durante este período, el gobierno de Barbados acumuló un 38,2% en rentas gubernamentales, unos resultados sólo por detrás de los correspondientes a Brasil. Con esta constelación de resultados, la hipótesis de que la inversión se ve negativamente afectada por una alta carga impositiva tiene mayores visos de verosimilitud. Puede muy bien ser que Barbados sea un Estado superimpositivo: la inversión es baja, pero ello no se debe

a un desplazamiento financiero, sino a que, dadas las oportunidades económicas de la isla y su ambicioso sistema tributario, muy pocos proyectos son provechosos una vez descontada la carga impositiva.

En el Estado infrainversor, el gobierno es incapaz de movilizar los recursos necesarios para proveer los bienes públicos complementarios que la economía necesita. Esto crea la posibilidad de que los retornos de la inversión privada sean bajos debido a una inadecuada provisión de bienes públicos complementarios.

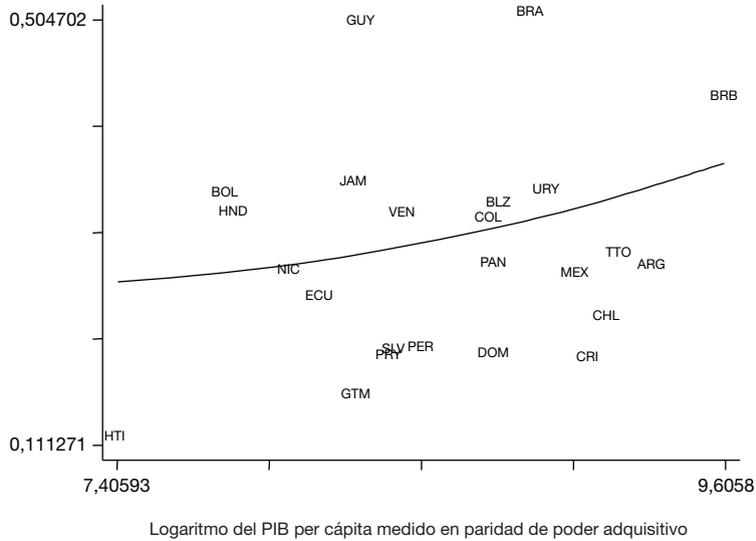
Para verificar la posible presencia de este problema, nos fijamos en la participación del gasto gubernamental general en relación con el PIB, que tiende a ser ligeramente ascendente, al menos a partir de ciertos niveles de renta (véase el gráfico I.11).

Gráfico I.11
GASTO GENERAL DEL GOBIERNO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2003



En relación con la experiencia internacional, diversos países de América Latina tienen una proporción de gasto público relativo al PIB (véase el gráfico I.12) particularmente baja. Esto puede no ser un problema si los gastos están bien seleccionados, pero obviamente aumenta la probabilidad de que la provisión de complementos críticos esté por debajo de lo normal. Decidir si este es o no el caso requeriría una información más detallada.

Gráfico I.12
AMÉRICA LATINA: GASTO GENERAL DEL GOBIERNO COMO
PORCENTAJE DEL PIB, 2003



Por consiguiente, un Estado supercomprometido puede provocar restricciones imperativas sobre el crecimiento completamente diferentes: puede privar a una economía de sus ahorros, su infraestructura o su rentabilidad. Cuál de estos tres elementos es más decisivo depende de la coyuntura específica. Debemos buscar síntomas adicionales para identificar la restricción imperativa y el apropiado enfoque de la política.

Buen Estado, malos proyectos: buscando la aplicación definitiva

A finales de la década de los noventa la industria de las telecomunicaciones empezó a gastar indiscriminadamente comprando licencias y tratando de hacerse con la capacitación necesaria para explotar la nueva tecnología 3G. La idea era que esa nueva tecnología iba a transformar la forma en que los consumidores y las empresas usan las telecomunicaciones, y ello incrementaría espectacularmente el tráfico y requeriría la rápida expansión de la denominada capacidad vertebral de banda ancha en la red. El *boom* en la demanda vendría de las nuevas “aplicaciones definitivas” que crearían las compañías de reciente creación que trabajaban en el campo de la tecnología de la información y que

estaban explorando nuevas formas de satisfacer las necesidades del consumidor y de la empresa. Finalmente, se logró construir la capacidad, pero las aplicaciones que se desarrollaron y que tenían que ser definitivas fueron más aparentes que eficaces. Lo único que resultó “definitivo” en ellas fue la poca solvencia de los operadores, muchos de los cuales entraron en bancarrota.

La lección que se saca de esta experiencia es clara. Se necesita un cierto equilibrio entre las capacidades infraestructurales, por un lado, y las “aplicaciones decisivas” que las usan, por otro. Un importante avance en sólo uno de estos dos elementos puede terminar mal.

La metáfora es aplicable al tema de la reforma política. El orden político, la estabilidad macroeconómica y una coyuntura empresarial adecuada constituyen la columna vertebral o la infraestructura de la actividad económica. Uno de los supuestos implícitos en los recientes esfuerzos reformistas ha sido que las aplicaciones decisivas surgirían de un modo natural para explotar la nueva coyuntura económica mejorada. Hemos argumentado al principio de este trabajo que esto puede no haber ocurrido –al menos no al ritmo predicho por los modelos de crecimiento.

Encontrar nuevas aplicaciones decisivas es más difícil de lo que puede parecer a primera vista. Producir algo nuevo es diferente a producir más de lo mismo. Los productos nuevos implican costos desconocidos. Los empresarios deben averiguar si, dadas las capacidades, las instituciones y los precios relativos de un país, la fabricación de un producto particularmente nuevo puede producir beneficios. Tendrán que hacer frente al hecho de que, dado que el producto es nuevo, es posible que las actividades complementarias necesarias tanto para su fabricación como para su reciclaje posterior no existan. Además, no hay trabajadores en el mercado con experiencia en la fabricación de estos nuevos productos. Y cuando un innovador ha logrado superar con éxito estas limitaciones, es probable que otros le copien y que sean ellos los que saquen provecho de su inventiva y sus descubrimientos.

Este es el mismo problema con que se enfrentan los innovadores en la vanguardia tecnológica, y allí lo resuelven mediante los derechos de propiedad intelectual. En el contexto de un país en desarrollo, lo que cuenta como una aplicación decisiva no es algo necesariamente nuevo en el resto del mundo, sino algo que es nuevo en el país en cuestión, incluso aunque sea una simple imitación de algo que realmente ya existe en otra parte. Para un país en desarrollo, los innovadores son realmente imitadores de actividades que ya existen en el mundo. Para ellos las

patentes no son una opción. Lo que les preocupa es averiguar si un tipo de camisas o de café, los circuitos electrónicos, los servicios de telefonía o las flores recién cortadas son productos con cuyo desarrollo y venta puede o no obtenerse un beneficio. Estas actividades no son patentables. Pero sí resultan rentables, seguro que serán copiadas, lo que significa que los innovadores crearán una externalidad positiva por la que no recibirán compensación alguna. En consecuencia, en una situación de equilibrio el mercado proporciona pocas innovaciones.

El proceso de desarrollo implica una transformación de la estructura productiva desde un tipo de mercancía a tipos de mercancías más sofisticados. Al fin y al cabo, la diferencia entre los países ricos y los pobres no es simplemente que los primeros produzcan más de lo mismo por trabajador que los segundos, sino que también producen cosas diferentes.

Una forma de hacer esto evidente es fijándose en el paquete de exportaciones de los países. Hausmann y Rodrik (2006) calculan para cada producto la renta per cápita ponderada del país que típicamente exporta este producto. Luego usan estas rentas implícitas de cada producto para calcular la renta ponderada de la cesta total de exportaciones de un país. Y lo denominan renta per cápita implícita en las exportaciones de un país, o EXPY, para abreviar.

En el gráfico I.13 se presenta la EXPY y la renta per cápita de diferentes países para el año 1994. Claramente, los países más ricos producen cestas de exportación más similares a las de otros países ricos. Esto también implica que, a medida que un país se hace rico, también cambia su patrón de especialización. Curiosamente, el grueso de los países de América Latina está muy por debajo de la línea de regresión, algunos de ellos de un modo muy significativo, como puede verse más nítidamente en el gráfico I.14.

Hausmann y Rodrik (2006) muestran que el actual nivel de EXPY pronostica un futuro crecimiento. Dicho de otro modo, los países tienden a converger en un nivel de renta que se expresa primero en los productos que aprenden a exportar. Estas son las aplicaciones decisivas que permiten a una economía desplegar sus recursos hacia actividades de una mayor productividad.

Es fácil imaginarse una patología asociada a los obstáculos al autodescubrimiento. Supongamos que un país está especializado en actividades que están siendo exportadas por otros países más pobres que se están haciendo con una cuota cada vez mayor del mercado (ayudados

Gráfico I.13
 RENTA IMPLÍCITA EN LA CESTA DE EXPORTACIÓN POR PAÍSES, 2003

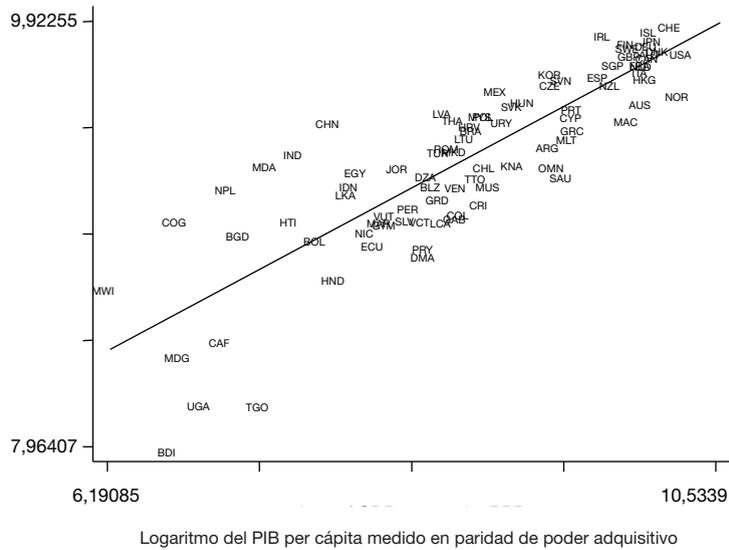
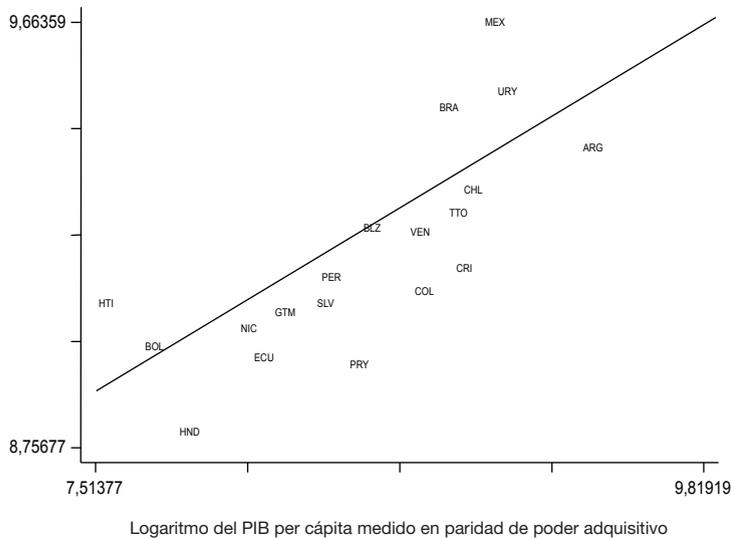


GRÁFICO I.14
 AMÉRICA LATINA. RENTA IMPLÍCITA EN LA CESTA DE EXPORTACIÓN
 POR PAÍSES, 2003



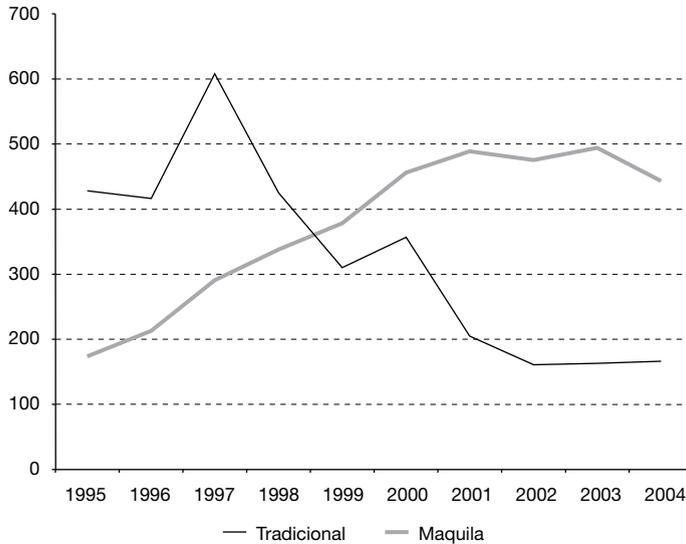
tal vez por sus rentas medias más bajas). Esto creará una presión descendente en el aumento de las exportaciones y en el PIB. El país emprende reformas estructurales para crear una mejor columna vertebral que le permita sostener actividades más sofisticadas y generadoras de mayores rentas. Pero las aplicaciones decisivas no se materializan, tal vez debido a que el mercado no proporciona suficiente capacidad empresarial y a que el proceso de descubrimiento es inherentemente aleatorio.

¿Cómo diagnosticar una situación así? Esto tendería a ocurrir cuando las exportaciones de un país se estancan, tal vez debido a que se encuentra con el viento internacional en contra a medida que un aumento de la competitividad global y unos precios internacionales más bajos limitan su rentabilidad. Con un incremento de las exportaciones reducido, la demanda de crecimiento total es baja. Los tipos de interés pueden ser también bajos, pero esto genera poca inversión y expansión crediticia, porque los retornos reales del capital son bajos. El aumento que se produce a menudo está relacionado con los cambios en la demanda interior y con el empeoramiento de la balanza exterior que tarde o temprano se ve frenada por su propia dinámica.

Un ejemplo de esto es El Salvador, un país que ha llevado a cabo una espectacular mejora en su columna vertebral, pasando de la guerra civil a una democracia funcional en la que todos los partidos respetan las reglas constitucionales. Su prudente gestión macroeconómica ha hecho mejorar la calidad de la inversión. Tiene un comercio abierto y un marco inversor que se ha reforzado después de los acuerdos de libre comercio del CAFTA. Ha dolarizado su sistema financiero. Los tipos de interés son bajísimos y su bien dirigido sistema financiero no tiene problemas de liquidez. Y sin embargo, tras una inicial recuperación a principios de la década de 1990, el país muestra un crecimiento mediocre.

Una explicación posible es que las tradicionales actividades exportadoras del país se encuentran con graves dificultades. Han descendido a menos de una tercera parte de su último nivel máximo, que tuvo lugar en 1997 (véase el gráfico I.15). Durante un tiempo, el sector de la maquila pudo compensar esta dinámica adversa. En el contexto de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el país consiguió una vía de acceso especial al mercado norteamericano y esto dio lugar a un desarrollo muy rápido del campo recién “descubierto” de las exportaciones de maquila. Sin embargo, al concluir la vigencia del Acuerdo Multifibra y con el aumento de la competencia internacional, la maquila está en una

Gráfico I.15
EL SALVADOR. EXPORTACIONES TRADICIONALES Y
DE MAQUILA 1995-2004
(Millones de dólares)



situación de estancamiento desde 2001. El país parece tener una buena columna vertebral, pero la escasez de aplicaciones decisivas impide que la use, lo que está dañando su supervivencia política.

En un caso así, la relajación de la restricción del autodescubrimiento deviene central. Si surgiesen nuevas actividades rentables, el país tendría la infraestructura institucional y financiera para explotarlas. Pero los empresarios todavía no han identificado cuáles son estas actividades.

Esto contrasta con el caso del Perú, donde las macropolíticas no son tan buenas (como puede verse en el ejemplo de una difusión media del EMBI global de 498 en el período 2000-2005 frente al 302 de El Salvador) y donde el marco político e institucional ha sido bastante débil e imprevisible. Y sin embargo, el país ha sido capaz de descubrir importantes actividades nuevas en minería, gas, agricultura moderna (alcachofas, espárragos, páprika) y en la hilatura de algodón de gama alta. Es posible que la columna vertebral de Perú sea más débil, pero las aplicaciones decisivas han ido apareciendo de una manera más rápida y sostenida, con un mayor crecimiento e inversión.

Conclusiones

América Latina está creciendo hoy en unas condiciones internacionales muy prometedoras. Pero nada garantiza que la región siga creciendo una vez que los precios de las materias primas toquen de nuevo el suelo y los tipos de interés vuelvan a los niveles normales. Y si la actividad económica en el pasado reciente (anterior a 2003) es un buen indicador para el futuro, existen razones para preocuparse. El crecimiento en América Latina en la década de 1990 fue mediocre, a pesar de las reformas pro mercado.

La explicación más habitual de esta actividad ha sido muy simple: las reformas, a pesar de su amplitud, no han sido suficientes. Esta línea de argumentación es obviamente correcta para algunas de las naciones del hemisferio (Paraguay puede ser un ejemplo): se hizo poco, se creció poco. Pero pronto topa con la objeción de que incluso algunas de las naciones que más claramente optaron por la reforma, como El Salvador, también han crecido relativamente poco.

Un enfoque centrado en la reforma en general se encuentra con otro problema: elude la cuestión de *qué tipo* de reformas son a la vez necesarias y suficientes para generar crecimiento. Una lista de 20 prioridades (entre las que se incluyen desde reforzar el sistema preescolar hasta combatir la corrupción, y desde fomentar el capital riesgo hasta modernizar las instituciones sanitarias) no es en absoluto una prioridad. Pero, por desgracia, esto es lo que les dicen a menudo a los países sus consejeros externos.

Además, la presunción de que la lista de prioridades para la reforma es la misma para todos los países parece cada vez más infundada. Una mirada superficial a la teoría del crecimiento revela que, partiendo de una situación de distorsiones múltiples, el beneficio en crecimiento de ciertas reformas (es decir, la supresión de ciertas distorsiones) es seguramente muy superior al beneficio en crecimiento de otras reformas. Depende mucho de qué es lo que está inicialmente distorsionado y en qué medida lo está. Un simple ejemplo: un país con proyectos de inversión en el mercado interior muy rentables y sin acceso al mercado internacional de capital se beneficiará enormemente de una relajación, por pequeña que sea, en las barreras a la entrada de capitales; en cambio, una nación con unos mercados inversores interiores muy distorsionados y una escasez de buenos proyectos ganará muy poco pudiendo acceder a un préstamo adicional de 100 millones de dólares en Wall Street.

Existen cada vez más pruebas de que la conexión empírica entre los paquetes de reformas amplios y el crecimiento es débil. Esto no equivale a decir que sin reformas se pueda resolver el problema; sino que lo decisivo es qué tipo de reformas hay que llevar a cabo.

En este trabajo hemos aportado una serie de pruebas preliminares que sugieren que gran parte de América Latina está padeciendo un síntoma común (crecimiento insuficiente), pero que probablemente corresponde a varias enfermedades diferentes. El grado de distorsión de los mercados de capital físico, capital humano y tecnología parece ser muy variable entre los diferentes países de la región.

Y la estructura de retornos marginales que coexiste con una insuficiente acumulación de activos es también muy variada; en algunas economías, dados los activos disponibles, encontramos unos tipos de interés y/o unas primas salariales muy altos; en otros países, se da el caso contrario. Todo ello sugiere que no existe una sola medicina (un solo conjunto de reformas) que garantice la cura de la enfermedad y que genere de nuevo una expansión sostenida del crecimiento.

Más bien hemos de hacer como hacen los médicos en estos casos y afinar los instrumentos que usamos para hacer el diagnóstico. Cuando diagnostican una enfermedad, los médicos se basan en la identificación de síndromes –conjuntos de síntomas que probablemente tengan una causa común o que correspondan a una enfermedad dada. Nada impide a los economistas proceder del mismo modo. Aquí hemos esbozado tres clases de síndromes que afectan a los países de la región. Cada uno de ellos se compone de un conjunto de síntomas o indicadores que consisten tanto en una constelación de retornos (precios) como de pautas de ahorro e inversión (cantidades). Las enfermedades subyacentes son muy diferentes. En un caso –caricaturizando un poco– el problema es la falta de derechos de propiedad, lo cual exige una estrategia que implica reformas institucionales. En un segundo grupo de casos, un Estado supercomprometido puede excederse con los impuestos, la solicitud de préstamos y una inversión insuficiente, creando con ello diferentes restricciones imperativas sobre el crecimiento que exigen diferentes soluciones fiscales. En un tercer grupo, en el que la falta de nuevas ideas productivas crea una baja demanda en la inversión, la respuesta probablemente sea una u otra forma de política industrial.

Gran parte de los debates políticos en torno al Consenso de Washington implicaban la búsqueda de un acuerdo respecto a cómo usar *cada uno* de los instrumentos políticos en *todos* los países y en *cualquier*

circunstancia. Hemos argumentado la inutilidad de este enfoque. En vez de ello, creemos que sería más beneficioso desarrollar los instrumentos para hacer diagnósticos y los sistemas estadísticos que permitirían a los formuladores de políticas identificar las restricciones imperativas al crecimiento en *cada* país y en *cada* período, y centrarse en las políticas capaces de mitigar estas restricciones. Este enfoque todavía tiene que aportar muchas de las respuestas, pero al menos ya ha conseguido cambiar el tipo de preguntas que deberíamos hacernos.

Bibliografía

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, 91(5), pp. 1369-1401.
- Acemoglu, D., S. Johnson, J. Robinson y Yunyong Thaicharoen (2003), "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth", *Journal of Monetary Economics*, 50 (1), pp. 1231-1294.
- Bacha, E. y R. Bonelli (2004), "Accounting for Brazil's Growth Experience", manuscrito, Catholic University of Rio de Janeiro, marzo de 2004.
- Barro, R. J. (1991), "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 56(2), pp. 407-443.
- ____ (1996), "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth*, vol. 1, N°1, pp. 1-27.
- ____ (1999a), "Determinants of Economic Growth: Implications of the Global Experience for Chile", *Cuadernos de Economía*, 36 (107).
- ____ (1999b), "Notes on Growth Accounting", *Journal of Economic Growth*, vol. 4, N°2, pp. 119-137.
- Behrman, J., N. Birdsall y M. Székely (2000), "Economic Reform and Wage Differentials in Latin America", manuscrito, University of Pennsylvania, 6 de agosto de 2000.
- Benhabib, J. y M. Spiegel (1994), "The role of human capital in economic development: Evidence from cross national aggregate data", *Journal of Monetary Economics*.
- De Gregorio, T. y J.W. Lee (2004), "Economic Growth and Adjustment in East Asia and Latin America". Documento de trabajo, 245. Banco Central de Chile.
- Di Tella, R. (2004), "Corruption: A Dangerous Obsession", ponencia presentada en el Colloquium on Latin American Growth, Yale University.
- Dixit, A. (2005), "Evaluating Recipes for Development Success", manuscrito, Princeton University, abril de 2005.

- Dollar, D. y A. Kraay (2002), "Institutions, Trade, and Growth", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*.
- Easterly, W., N. Loayza y P. Montiel (1997), "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?", *Journal of International Economics*, 43(3-4), pp. 387-408.
- Escaith, H. y S. Morley (2001), "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de América Latina y el Caribe: Una estimación empírica", *El Trimestre Económico*, 68, pp. 469-513.
- Fernández Arias, E. y P. Montiel (1997), "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?", *Research Department Working Paper*, 351, Washington, D.C., United States: Inter-American Development Bank.
- Frankel, J. y D. Romer (1999), "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, 89(3), junio de 1999, pp. 379-399.
- Frankel, J. y A. Rose (1996), "Currency Crashes in Emerging Markets: An Empirical Treatment", *Journal of International Economics*, 41, N°3/4, pp. 351-366.
- Glaeser, E., R. La Porta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer (2004), "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth*, 9 (2), pp. 271-303.
- Hall, R. y C. I. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?", *Quarterly Journal of Economics*, 114, 1 de febrero de 1999, pp. 83-116.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2006), "What you export matters", *Journal of Economic Growth*.
- Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik (2004), "Growth Accelerations", manuscrito, Kennedy School of Government, Harvard University, revisado en octubre de 2004.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2006), "Getting the Diagnosis Right: A New Approach to Economic Reform", *Finance and Development*, 43.1, marzo, pp. 12-15.
- Helpman, E. (2004), *The Mystery of Economic Growth*, Cambridge, Harvard University Press.
- Inter-American Development Bank (2004), *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America Economic and Social Progress in Latin America*, informe.
- International Monetary Fund (2005), *World Economic Outlook*, septiembre.
- Jones, C. (1995), "R&D-Based Models of Economic Growth", *Journal of Political Economy*, agosto.
- Katz, L. F. y K.M. Murphy (1992), "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors", *Quarterly Journal of Economics* (1), pp. 35-78.
- Klenow, P. y A. Rodríguez-Clare (2005), "Externalities and Growth", *Handbook of Economic Growth*, Ph. Aghion y S. Durlauf (eds.), Amsterdam, North Holland Press.
- Levine, R. y D. Renelt (1992), "Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, 82(4), pp. 942-963.

- Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón (2002), "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts," *Working Paper*, The World Bank.
- Lora, E. (2001), "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It", Inter-American Development Bank, Research Department WP, 466.
- Lora, E. y F. Barrera (1997), "A Decade of Structural Reform in Latin America: Measurement and Growth Effects", *Research Department Working Paper*, 350, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Mauro, Paolo (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N°3, agosto de 1995.
- McMillan, J. (2003), *Reinventing the Bazaar*, Nueva York, Norton.
- Pritchett, L. (2001), "Where has all the education gone?", *World Bank Economic Review* vol.15, N°3, pp. 367-391.
- Qian, Y. (2003), "How Reform Worked in China", *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, D. Rodrik (ed.), Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Rodríguez, F. (2006), "Cleaning Up the Kitchen Sink: On the Consequences of the Linearity Assumption for Cross-Country Growth Empirics", *Wesleyan Economics Working Papers*, 2006-004, Department of Economics, Wesleyan University.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik (2000), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", *NBER Macroeconomics Annual 2000*, B. Bernanke y K. Rogoff (eds.), MIT Press, pp. 261-325.
- Rodríguez-Clare, A. (2005), "Identifying R&D Shortfalls in LDCs", manuscrito, IADB, mayo de 2005.
- Rodrik, D. (2005), "Why We Learn Nothing from Regressing Economic Growth on Policies", mimeo, Harvard University.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2002), "Institutions Rule", *NBER Working Paper*, 9305, noviembre de 2002.
- Sachs, J., A. Tornell y A. Velasco (1996), "Financial Crises in Emerging Markets: The Lessons from 1995", *Brookings Papers on Economic Activity*, N°1.
- Spiegel, M. (1994), "Determinants of long-run productivity growth: A selective survey with some new empirical results", mimeo.
- Velasco, A. (2005), *Why Doesn't Latin America Grow More, and What Can We Do About It?*, mimeo, Harvard University.

Capítulo II

Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina¹

Ernesto Stein y Mariano Tommasi

Introducción

Motivación

Durante los últimos quince años, América Latina ha experimentado con una gran diversidad de políticas y reformas. Pero el éxito de estas reformas y, en general, la calidad de las políticas públicas ha variado considerablemente. Mientras algunos países son capaces de mantener el impulso básico de sus políticas durante largos períodos de tiempo y de crear con ello un entorno para la formulación de políticas previsible y estable, otros países experimentan con mucha frecuencia cambios en sus políticas, a menudo cada vez que cambia el gobierno. Mientras algunos países son capaces de adaptar rápidamente sus políticas a los cambios que se producen en las circunstancias externas, o de innovar cuando

¹ Esta ponencia se basa en un trabajo previo realizado para el Informe 2006 sobre Progreso Económico y Social en América Latina, del Banco Interamericano de Desarrollo, *La política de las políticas*.

las políticas no funcionan, otros reaccionan lentamente o con muchas dificultades y se aferran a políticas inapropiadas durante largos períodos de tiempo. Mientras algunos países son capaces de implementar con eficacia y de imponer de forma efectiva las políticas aprobadas por el Congreso o por el Ejecutivo, otros tardan mucho tiempo en hacerlo o lo hacen de un modo ineficaz. Mientras algunos países adoptan políticas enfocadas hacia el interés público, en otros, las políticas que se proponen están llenas de casos especiales, fisuras y exenciones.

¿Qué es lo que determina la capacidad de los países para diseñar, aprobar y llevar a cabo unas políticas públicas eficaces? Para contestar esta pregunta, el presente estudio aplica un enfoque ecléctico e interdisciplinario que se basa en aportaciones de la ciencia política y económica. En lugar de centrarse en el contenido y en la orientación de unas políticas particulares, se centra en los procesos críticos que determinan dichas políticas, las llevan de la idea a la puesta en marcha y las preservan en el tiempo. El punto de partida del estudio es la premisa según la cual los procesos de debate, negociación, aprobación e implementación de una política son tan importantes como el contenido específico de la propia política. Se basa en una abundante colección de trabajos de investigación llevados a cabo por una red de investigadores en América Latina, que proporciona una serie de perspectivas acerca del funcionamiento del proceso de formulación de las políticas y acerca de su impacto en el resultado de las mismas.

En los enfoques tecnocráticos de la formulación de políticas, estas son objetos de elección por parte de unas personas benevolentes encargadas de tomar las decisiones. Cualquiera que esté interesado en promover consecuencias sociales positivas necesita simplemente identificar aquellas políticas capaces de inducir dichas consecuencias, y comunicar esas políticas a los encargados de formularlas. Dicho enfoque tiene varios inconvenientes; uno de ellos es que considera las políticas como algo exógeno, es decir, como algo que tiene su origen fuera del sistema. Este artículo es parte de un plan de trabajo que examina los procesos mediante los cuales los países debaten, deciden y ponen en práctica políticas públicas en el tiempo. Por consiguiente, tratamos las políticas (así como algunas características de las mismas) como algo en gran parte endógeno. Las políticas son el resultado del proceso de toma de decisiones políticas. Este artículo se centra en las características y en los factores determinantes de los procesos de toma de decisión política, con un énfasis especial en el funcionamiento de las instituciones políticas, así como en su impacto en las consecuencias de las políticas.

El hecho de centrar este estudio en las instituciones y en los procesos no implica negar la importancia de otras variables más estructurales en la configuración de los sistemas de gobierno, la formulación de políticas y las propias políticas. Las estructuras sociales y económicas dan lugar a diferentes configuraciones de actores en diferentes países y en diferentes momentos; estos agentes económicos y sociales ejercen su influencia no solamente en la formulación de políticas, sino también en la creación de instituciones. Varios estudios de país coordinados por los autores de este artículo dedican mucha atención al importante papel desempeñado por dichas estructuras en cada caso.² La historia de la formulación de políticas en Venezuela no puede entenderse sin hacer referencia a la economía política de una economía petrolera; la formulación de políticas en Argentina no puede entenderse sin hacer referencia a las complejas relaciones existentes entre el gobierno nacional y las provincias –que a su vez se ven afectadas no solamente por las instituciones formales de esta república federal, sino también por las estructuras económicas y sociales subyacentes en el país; y así sucesivamente.

Estas importantes fuerzas subyacentes no pueden ser ignoradas por nadie que trate de entender (y mucho menos que quiera influir en) el funcionamiento de estos sistemas de gobierno. Sin embargo, ya que es imposible hacerlo todo a la vez, este artículo se centra principalmente en aquellos aspectos de estos complejos sistemas políticos que están más directamente relacionados con las instituciones formales encargadas de la toma de decisiones de políticas pública. Creemos que este es un enfoque particularmente oportuno, dado que los procesos de democratización de la mayoría de países de América Latina en las últimas décadas han incrementado la importancia de las instituciones políticas, y que dichas instituciones son objeto de debate (y en algunos casos, de reformas) en muchos países de la región.

Varios estudios “institucionales” recientes han destacado el hecho de que las instituciones (económicas y políticas) son, hasta cierto punto, un producto de la elección humana. Algunas de las actuales líneas de investigación más dinámicas remontan los orígenes de las instituciones a los tiempos coloniales.³ Este trabajo adopta una posición intermedia con respecto al tema de la endogeneidad o exogeneidad de las instituciones.

² Dichos estudios por país se llevaron a cabo como parte del proyecto de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo sobre “Instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas”.

³ Véase, por ejemplo, Acemoglu y Robinson (2001, 2002).

Estamos de acuerdo en que estas son endógenas respecto a acuerdos e incidencias pasados, y hasta cierto punto respecto a configuraciones más recientes del poder político, de las estructuras socioeconómicas y otros determinantes más profundos. Este artículo se centra en el *impacto* de determinadas configuraciones particulares de las instituciones políticas sobre los procesos de formulación de políticas, y, por tanto, sobre las propias políticas. Las instituciones políticas son objeto de debate e incluso de reforma en muchos países de la región. Estos debates no son simples ejercicios directos de poder. Al contrario, son debates informados por un análisis de los posibles efectos de las reformas en las prácticas políticas y en sus resultados. Por consiguiente, este trabajo adopta una posición intermedia y trata de incrementar la conciencia de la importancia que tienen las prácticas y las instituciones políticas en el proceso de formulación de políticas –sin caer por ello en una postura totalmente determinista en la que todo lo que sucede es determinado por fuerzas que están absolutamente más allá del control de los agentes individuales o colectivos.

Este artículo es parte de un programa cuyo objetivo es proporcionar pautas y orientaciones a políticos, responsables de formular políticas, organizaciones, y otros agentes sociales interesados en participar en el debate acerca de la mejora de las políticas y de las instituciones para promover objetivos en pro del desarrollo. Un conocimiento más profundo de los procesos de formulación de políticas y de sus fundamentos institucionales puede contribuir a la promoción, diseño e implementación de reformas políticas de forma que aumente la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo deseados, teniendo en cuenta las instituciones y las prácticas políticas particulares de cada país. También puede contribuir a esclarecer las reflexiones acerca de la reforma de las instituciones políticas.

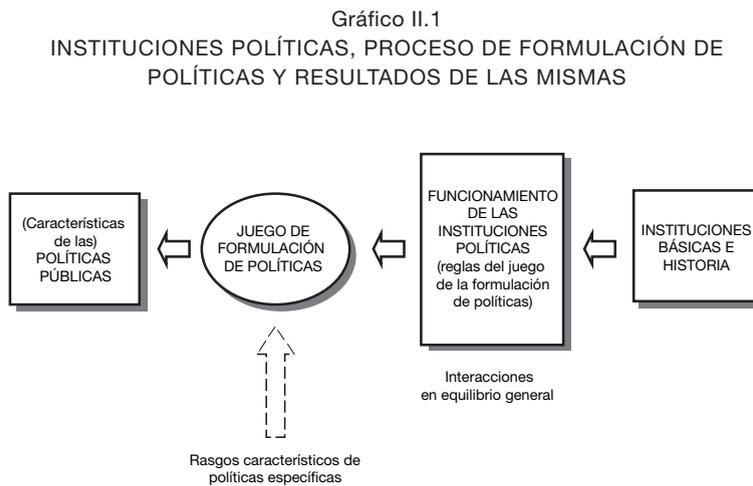
Para estudiar estos temas, nos servimos de la amplia literatura elaborada en el ámbito de la ciencia política acerca de los efectos de disposiciones institucionales alternativas en muchos e importantes resultados de la formulación de políticas.⁴ Entre estas alternativas se incluyen: si el régimen político es presidencialista o parlamentario; si estamos ante un estado centralizado o descentralizado; si el sistema

⁴ Estas reflexiones también incluyen importantes trabajos de los economistas en el campo de la economía política. Por ejemplo, Persson y Tabellini (2000 y 2003) estudian el efecto que tienen diferentes formas de gobierno y normas electorales en el resultado de diversas políticas fiscales.

electoral es mayoritario o proporcional; si los partidos son fuertes o débiles, numerosos o escasos; etcétera. Dado que en cada país se da una configuración específica de todas estas y de otras muchas características importantes, hacemos hincapié en las interacciones existentes entre todas estas variables. Algunos de los ejemplos incluidos aquí y en otros trabajos previos ponen de manifiesto que dichas interacciones son no aditivas, en el sentido de que el efecto de una característica o norma institucional particular depende de la totalidad de normas y características institucionales.

El enfoque metodológico⁵

Si bien este estudio adopta un enfoque más bien ecléctico, y aprovecha los hallazgos de diversas disciplinas, tiene un marco-guía que describimos brevemente más abajo. Este marco se presenta gráficamente en el gráfico II.1. En conformidad con la naturaleza de la metodología, y para facilitar la explicación, es preferible empezar con la variable



⁵ Una descripción más amplia de este marco puede verse en Spiller, Stein y Tommasi (2003).

dependiente (determinadas características clave de las políticas públicas) y remontarse posteriormente a los factores políticos e institucionales que la determinan.

La variable dependiente: características de las políticas públicas

La formulación de políticas es una empresa compleja. Llevar a buen término una “reforma política” particular es un proceso en el que intervienen múltiples actores en diferentes fases del proceso de formulación de una política. Requiere respuestas específicas de los agentes económicos y sociales, y, en consecuencia, exige diversas formas de cooperación y confianza en la durabilidad y otras propiedades de la política. Es decir, la toma de decisiones políticas requiere algo más que un momento mágico y especial de lo político para introducir “la política correcta” capaz de producir resultados efectivos.

No existe un conjunto general de políticas “correctas”. Las políticas son respuestas contingentes a estados subyacentes del mundo. Lo que puede funcionar en un momento dado en un país determinado, puede no hacerlo en otro lugar o en el mismo lugar pero en otro momento. En determinados casos, ciertas características particulares de las políticas o ciertos detalles de su implementación pueden ser tan importantes como el propio tipo general de política de que se trate. Dani Rodrik, por ejemplo, analizó seis países que habían llevado a cabo un conjunto de políticas que compartían un mismo título genérico (“subsidios a las exportaciones”), pero que tuvieron niveles de éxito muy diferentes.⁶ Rodrik relaciona el éxito de estas políticas con rasgos como la consistencia con la que fueron ejecutadas, el departamento que estaba al cargo, hasta qué punto la política estaba vinculada (o no) con otros objetivos políticos, y cuál era la previsibilidad del futuro de dichas políticas.

Una importante característica de las políticas, que ha sido ampliamente reconocida en trabajos recientes en macroeconomía, política comercial, regulación y otras áreas económicas, es la credibilidad de la política.⁷ Los efectos de las políticas en los resultados finales de tipo económico y social dependen de las acciones y reacciones de los agentes sociales y económicos, que tienen en cuenta sus expectativas acerca del futuro de las políticas en cuestión antes de decidir sus respuestas.

⁶ Rodrik (1995).

⁷ Véase, por ejemplo, Barro y Gordon (1983), Calvo (1996, sección V), Drazen (2000, sección II), Levy y Spiller (1996), y Rodrik (1989).

Como explica Rodrik, en referencia a la reforma comercial, “no es la liberalización comercial *per se*, sino la liberalización comercial *creíble* lo que puede generar beneficios en eficiencia. La predictibilidad de los incentivos creados por un régimen comercial determinado, o por la falta del mismo, es generalmente mucho más importante que la *estructura* de estos incentivos. En otras palabras, un conjunto de incentivos distorsionado pero *estable* es mucho menos gravoso para la actuación económica que un conjunto de incentivos incierto e inestable generado por un proceso de reforma comercial carente de credibilidad”.⁸

Por esta razón el resultado de las políticas que se explica en este artículo no es el del contenido o el tipo de política (si un tipo particular de impuestos es alto o bajo, por ejemplo), sino determinadas características de algunos de los rasgos clave de las políticas públicas que afectan a la calidad de las mismas. Con un propósito operativo, hemos definido y tratado de cuantificar varias de estas características, enumeradas más abajo, pero será necesario un trabajo futuro para identificar y tratar de cuantificar otras.

Los rasgos de las políticas públicas que hemos examinado son:

- *Estabilidad*. Hasta qué punto las políticas son estables en el tiempo.
- *Adaptabilidad*. Hasta qué punto pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias.
- *Coherencia y coordinación*. En qué medida son consistentes las políticas con otras relacionadas con ellas, y en qué medida son el resultado de una acción bien coordinada entre los actores que participan en su diseño y ejecución.
- *Calidad de su implementación y su fuerza de compulsión*.
- *Relevancia pública*. En qué medida las políticas se orientan hacia el interés público.
- *Eficiencia*. En qué medida reflejan una asignación de recursos escasos que garantice un rendimiento alto.

En la segunda sección se analizan estas características con más detalle, se presentan medidas específicas de las mismas para la mayoría de países de América Latina, junto con un índice general de la calidad

⁸ Rodrik (1989, p. 2). Para modelos de formalización de los efectos de las políticas de duración incierta en varios contextos económicos, véase Calvo (1996, sección V) y Calvo y Drazen (1998).

de las políticas públicas (basado en estas características), y se establecen algunas conexiones entre la calidad de las políticas públicas y diversas medidas de bienestar y desarrollo económico. En la tercera sección se relacionan los atributos de estas políticas con las variables que caracterizan el funcionamiento de las instituciones políticas.

El proceso de formulación de políticas

Nos referiremos colectivamente a los procesos de debate, aprobación e implementación de políticas públicas utilizando la expresión “proceso de formulación de políticas” (PFP). En sistemas democráticos como los de América Latina, dichos procesos tienen lugar en un escenario político en el que interviene una variedad de *actores* políticos (o de *jugadores*, para utilizar la jerga propia de la teoría de juegos). Entre los actores que participan en este *juego* se incluyen funcionarios estatales y políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas, etc.) así como grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diferentes *arenas* o *escenarios*, que pueden ser formales (como la asamblea legislativa o el gabinete ministerial) o informales (la calle), y pueden ser más o menos transparentes.

El PFP puede interpretarse como un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre actores políticos. Algunos de estos intercambios se llevan a cabo al momento o instantáneamente (son *transacciones puntuales inmediatas*). En otros muchos casos, se intercambian acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (son *transacciones intertemporales*). El tipo de transacciones que pueden establecer los actores políticos depende de las posibilidades que proporciona el marco institucional. Cuestiones como la credibilidad y la capacidad de hacer cumplir los acuerdos políticos son cruciales para que los actores políticos puedan llevar a cabo transacciones intertemporales.

El comportamiento de los actores políticos durante estos intercambios y la naturaleza de los propios intercambios (por ejemplo, el respaldo al gobierno en un tema político crucial a cambio de un cargo en la burocracia pública; o el respaldo a una reforma en un área de política particular a cambio de concesiones en otras áreas de política), dependen de sus *preferencias*, de sus *incentivos*, y de las *restricciones* a las que se enfrentan. También dependen de las expectativas que se formen respecto al comportamiento de otros jugadores. Estas pautas interactivas de comportamiento constituyen lo que, en la jerga de la teoría de juegos,

se denomina *equilibrios*. Así, las características de las políticas públicas dependen del comportamiento de equilibrio de los actores de las políticas en el juego de la formulación de las mismas.

El comportamiento de los actores políticos en el proceso de formulación de políticas, configurado por sus roles, incentivos y restricciones, dependerá, a su vez, del funcionamiento de las instituciones políticas (como el Congreso, el sistema de partidos, o la judicatura) y de normas institucionales más básicas (como las reglas electorales y las normas constitucionales) que determinan los roles de cada uno de los jugadores, así como de las normas que regulan los compromisos que establecen entre ellos.

Los procesos de formulación de políticas, como las propias políticas, son muy complejos. Múltiples actores, con diversas capacidades, horizontes temporales e incentivos interactúan en varios escenarios. Existen diversas normas de compromiso que pueden afectar a la forma en que se desarrolla el juego. Por todas estas razones, no es posible entender completamente estos procesos centrándose exclusivamente en unas cuantas características institucionales (como si el país tiene un régimen presidencial o parlamentario o como si las normas electorales son de representación pluralista o proporcional). El marco institucional tiene que entenderse de una forma sistemática (o, en la jerga económica, en *equilibrio general*).

Este punto de vista sistemático solamente puede concretarse mediante la realización de estudios de país detallados que tengan en cuenta una variedad de instituciones clave y sus interacciones, así como el legado histórico y cultural (como las divisiones fundamentales de la sociedad, los valores compartidos, o si el país en cuestión tiene una historia de democracia estable o ha sufrido frecuentes interrupciones constitucionales). Esta es la razón subyacente a los trece estudios de país realizados en el marco del proyecto de la red de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo sobre "Instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas", y que desempeñan un papel muy importante en el presente artículo. La cuarta sección del artículo presenta una visión sucinta del funcionamiento de los PFP en algunos de estos países, y permite hacerse una idea de la complejidad en ellos implícita.

Para caracterizar el funcionamiento del PFP en ciertos ámbitos específicos, se formularon las siguientes preguntas en cada uno de los países estudiados:

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en el PFP?
- ¿Qué grado de poder tienen y qué papel desempeñan?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?⁹
- ¿En qué escenarios interactúan, y cuáles son las características de dichos escenarios?
- ¿Cuál es la naturaleza de los intercambios/transacciones que establecen?

La información recopilada en estos estudios regionales fue complementada mediante una serie de estudios centrados en el rol comparativo que desempeñan algunos actores clave en el PFP en América Latina.¹⁰ Los actores políticos y los escenarios cubiertos por dichos estudios incluyen partidos políticos y el sistema de partidos, asambleas legislativas, presidentes, gabinetes ministeriales, burocracias, judicaturas, actores regionales, intereses empresariales, medios de comunicación, sindicatos obreros, movimientos sociales, y fuentes de experiencia técnica (“actores de conocimiento”). En cada caso, los estudios se centraron en los roles clave (tanto formales como informales) que desempeñan estos actores en el PFP, sus preferencias, incentivos y capacidades institucionales, y la forma en que interactúan con otros actores en diferentes escenarios.

Procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas: el papel de la cooperación

Un elemento importante del presente estudio es que ciertos aspectos clave de las políticas públicas dependen crucialmente de la habilidad de los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y cumplirlos: es decir, para cooperar. En entornos políticos que facilitan dichos acuerdos,

⁹ Los horizontes temporales son factores determinantes muy importantes en el comportamiento político. Los actores con horizontes largos son mucho más propensos a entrar en los acuerdos intertemporales necesarios a la preservación de políticas eficaces. En cambio, los actores con horizontes temporales cortos tienden a maximizar los beneficios políticos y estratégicos a corto plazo, en detrimento de las construcciones institucionales a largo plazo, y de la credibilidad y la calidad de las políticas. Este énfasis en los horizontes temporales se inspira en una importante literatura sobre economía institucional y su aplicación a la política. Véase, por ejemplo, Dixit (1996) y las referencias que allí se citan.

¹⁰ Estos trabajos fueron estudios preliminares para el Informe 2006 sobre el Progreso Económico y Social (IPES), del Banco Interamericano de Desarrollo.

las políticas públicas tenderán a ser de mejor calidad, menos sensibles a las crisis políticas y más adaptables a unas condiciones económicas y sociales cambiantes. Por el contrario, en entornos que dificultan la cooperación, las políticas serán o muy inestables (sujetas a vaivenes políticos) o demasiado inflexibles (incapaces de adaptarse a las crisis socioeconómicas); tenderán a estar mal coordinadas; y las inversiones en las capacidades del Estado tenderán a ser menores.¹¹

¿En qué condiciones es más probable la cooperación? Basándonos en intuiciones de la teoría de juegos, podemos argumentar que los resultados cooperativos son más probables si:

- Existen buenas “tecnologías de agregación”, de manera que el número de actores que tienen un impacto directo en el juego de la formulación de políticas sea relativamente bajo.
- Existen escenarios bien institucionalizados para el intercambio político.
- Los actores clave tienen horizontes temporales a largo plazo.
- Existen tecnologías de compulsión creíbles que garanticen el cumplimiento de los acuerdos políticos, como una judicatura independiente o una burocracia fuerte a la que puedan delegarse determinadas políticas públicas.

Estas condiciones están asociadas con algunas características de los jugadores y de los escenarios clave, como el Congreso, el sistema de partidos, la judicatura y la burocracia. Estas intuiciones relativas a los factores determinantes de la cooperación contribuyen a orientar el análisis de algunos de los principales actores y escenarios de las políticas que llevamos a cabo en la tercera sección de este artículo.

La segunda sección empieza con la reflexión y la cuantificación de las características de las políticas que constituyen la variable dependiente. El resto del artículo trata de identificar aquellos aspectos del funcionamiento del PFP que afectan a estos rasgos de las políticas. De acuerdo con el marco-guía considerado más arriba, una política pública efectiva requiere actores con horizontes temporales relativamente largos, así como escenarios institucionalizados para el debate, la negociación y la verificación del cumplimiento de los acuerdos políticos y sobre políticas. La tercera sección elabora los equivalentes empíricos de dichas

¹¹ Esta relación entre cooperación y determinados aspectos de las políticas públicas como estabilidad, adaptabilidad y coordinación ha sido modelada por Spiller y Tommasi (2003).

características, analizando los incentivos de los ejecutivos, las capacidades de formulación de políticas del Congreso, la independencia del poder judicial, y el desarrollo de sistemas de la administración pública, y los relaciona, mediante técnicas estadísticas, con las características de las políticas. La cuarta sección presenta los casos concretos de algunos países para ilustrar con más detalle algunas de las interacciones entre los múltiples factores en juego.

Aspectos clave de las políticas públicas

Normalmente, los estudios de economía política se ocupan del *contenido* de las políticas públicas: qué exportaciones serán subvencionadas o gravadas, qué sectores obtendrán más o menos protección, quién se beneficiará y quién pagará la redistribución de las rentas, etcétera. En cambio, nos centramos aquí en algunas *características clave* de las políticas públicas: estabilidad, adaptabilidad, coherencia, calidad de la implementación y fuerza de compulsión, relevancia pública y eficiencia.

Son varias las razones de este enfoque en estas *características clave*. En primer lugar, creemos que estos aspectos son a veces tan importantes como el contenido de las propias políticas para inducir las deseadas respuestas comportamentales necesarias al mejoramiento de los objetivos del desarrollo.

En segundo lugar, en muchos casos la relación entre el contenido de las políticas y la naturaleza del PFP es más bien tenue. Considérese el caso en que dos partidos con preferencias muy distintas se alternan en el poder, en un sistema político que produce mayorías para el presidente en el Congreso, y con pocos incentivos a la cooperación entre partidos. En un escenario así, el *contenido* de las políticas puede variar en un sentido o en otro (de poco a mucho proteccionismo, de un sistema de cuentas abierto a un control de capitales, de la captura de agencias reguladoras a la expropiación de activos privatizados). En contraste, una importante característica de las políticas públicas, la inestabilidad política, tenderá a persistir.

En tercer lugar, desde el punto de vista analítico, estas variables pueden usarse en diversos ámbitos de formulación de políticas, con lo que se generarán más “datos” y será posible trazar un mapa más preciso de la relación entre procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas.

Más adelante describimos y tratamos de cuantificar cada uno de los aspectos clave de las políticas públicas, basándonos principalmente en dos fuentes de datos distintas. La primera es la Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial *Informe Global de Competitividad* (IGC), que abarca más de 100 países y que se publica cada año desde 1996. La segunda es una encuesta de opinión llevada a cabo en el Banco Interamericano de Desarrollo e inspirada básicamente en el trabajo de Kent Weaver y Bert Rockman (1993) sobre las capacidades estatales. La encuesta sondeó a más de 150 expertos en 18 países de América Latina, incluyendo analistas de políticas públicas, economistas, teóricos de ciencias políticas y ex formuladores de políticas (entre ellos algún ex presidente), acerca de las capacidades del estado en una serie de dimensiones consideradas decisivas por Weaver y Rockman (véase el recuadro II.1).

Si bien estas fuentes de datos tienen inconvenientes importantes y ninguna de las dos está libre de errores cuantitativos, tomadas conjuntamente permiten hacerse una idea muy apropiada de la calidad de las políticas públicas en diferentes países de la región. Antes de analizar cada uno de los aspectos relevantes de las políticas públicas y de proceder a una cuantificación más detallada de los mismos, conviene hacer un par de precisiones.

Primero, a los encuestados en el sondeo sobre capacidades estatales se les pidió explícitamente que no basaran sus respuestas en la realidad de las políticas públicas de la administración actual, sino más bien en las últimas dos décadas, o desde la restauración del régimen democrático. Por ello, la posición de los diferentes países respecto a estos índices no refleja necesariamente la calidad de las políticas públicas bajo las administraciones actuales.¹²

Segundo, el objetivo que perseguimos al cuantificar estas características de las políticas públicas no es identificar a aquellos países que estén haciendo las cosas bien o mal, sino más bien usar la información como un ingrediente importante para establecer vínculos con las variables institucionales. De acuerdo con este objetivo, en vez de presentar los

¹² En unos cuantos casos, se pidió a los encuestados que se centrasen en determinados períodos más concretos: antes y después de la Constitución de 1991 en el caso de Colombia; antes y después del fin del gobierno de unidad del PRI en México (1997); antes y después de la caída del régimen de Stroessner (1989) en Paraguay; y antes y después de la introducción de las elecciones populares para elegir gobernadores en Venezuela (1988). Los valores de cada uno de estos países reflejan su actuación en el último período. Los cambios en estos aspectos de las políticas públicas dentro de cada país se mencionan en la cuarta parte de este trabajo.

Recuadro II.1
CAPACIDADES ESTATALES

Un Estado tiene que tener determinadas facultades para realizar ciertas funciones esenciales. Tiene que tener la capacidad de mantener la estabilidad macroeconómica y de garantizar el crecimiento económico; formular promesas creíbles a largo plazo, llevar a cabo y hacer cumplir las políticas en el tiempo; y garantizar que las políticas no sean capturadas por intereses especiales. Una lista particularmente útil de las capacidades estatales es la elaborada por Kent Weaver y Bert Rockman (1993). Ellos identifican diez capacidades:

1. **Establecer y mantener prioridades** entre las muchas demandas conflictivas que reciben, de modo que no se vean abrumados ni en bancarrota.
2. **Dirigir los recursos** allí donde sean más efectivos.
3. **Innovar** cuando las viejas políticas han fracasado.
4. **Coordinar objetivos en conflicto** en un todo coherente.
5. **Ser capaces de imponer pérdidas a grupos poderosos.**
6. **Representar a los intereses difusos y desorganizados**, además de a los más concentrados y bien organizados.
7. **Asegurar la efectiva implementación de las políticas gubernamentales** una vez que han sido decididas.
8. **Garantizar la estabilidad** política para que las políticas tengan tiempo de funcionar.
9. **Establecer y mantener compromisos internacionales** en el ámbito del comercio y de la defensa nacional para garantizar el bienestar a largo plazo.
10. **Gestionar las divisiones** políticas para garantizar que la sociedad no degenere en una guerra civil.

Estas capacidades estatales concuerdan perfectamente con los aspectos clave de las políticas públicas que se analizan en este trabajo. El Sondeo sobre Capacidades Estatales usado en el presente artículo añade unos cuantos puntos a la lista anterior:

11. **Garantizar la adaptabilidad de las políticas** cuando los cambios en las circunstancias así lo requieran.
12. **Garantizar la coherencia** entre los diversos ámbitos de las políticas, de modo que las nuevas políticas encajen bien con las ya existentes.
13. **Garantizar una coordinación eficaz** entre los diferentes actores que operan en un mismo ámbito de política.

valores del índice para cada país, este artículo agrupa a los países en cada una de las dimensiones en tres categorías diferentes (baja, media o alta, en función de los valores de los índices respectivos).¹³

Estabilidad

Algunos países parecen capaces de preservar la mayoría de las políticas a lo largo del tiempo. En otros, las políticas se revierten con frecuencia, a menudo cada vez que se produce un pequeño cambio de orientación política (un cambio en el gobierno o incluso en algún miembro clave del gabinete o un alto funcionario). El hecho de tener políticas estables no significa que estas no puedan cambiar en absoluto, sino que los cambios tienden a responder más a unas condiciones económicas cambiantes o al fracaso de políticas previas que a cambios políticos. En los países con políticas estables, los cambios tienden a ser graduales, consolidando poco a poco los logros de gobiernos anteriores, y tienden a ser consensuados. En cambio, los entornos de políticas volátiles se caracterizan por grandes oscilaciones y por la falta de consulta con diferentes grupos de la sociedad. Nuestro marco asocia la estabilidad de las políticas con la capacidad de los actores políticos para concertar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan preservar ciertas políticas fundamentales (políticas de Estado) más allá del mandato de determinados funcionarios públicos o coaliciones de gobierno. De este modo, la noción de estabilidad de las políticas está estrechamente vinculada a la noción de credibilidad de las políticas.

La cuantificación de la estabilidad de las políticas que presentamos aquí se basa tanto en la encuesta del IGC como en la encuesta sobre las capacidades estatales (ECE). Se utiliza, además, una medida de la volatilidad de las políticas basada en el Índice de Libertad Económica de Fraser. Este índice, que desde 1974 publica regularmente el Instituto Fraser, cuantifica en qué medida las políticas e instituciones de un país contribuyen a su libertad económica (incluidas dimensiones como el tamaño del gobierno, la protección de los derechos de propiedad y la libertad de comercio internacional). Dado que este trabajo se centra en

¹³ El emplazamiento de los países en diferentes grupos se ha hecho usando análisis de *cluster*, una técnica estadística que se utiliza para clasificar en grupos casos diferentes, de modo que el grado de asociación sea más fuerte entre los miembros de un mismo grupo, y más débil entre los miembros de grupos diferentes.

la cuestión de la estabilidad de las políticas, no se interesa en el nivel de libertad económica, sino en su volatilidad. El índice de estabilidad de las políticas tiene seis componentes:

1. La desviación estándar del Índice Fraser de Libertad Económica.¹⁴
2. La medida en que los cambios legales o políticos limitan la capacidad de planificación de las empresas (tomado del IGC).
3. La medida en que los nuevos gobiernos respetan los compromisos y las obligaciones de los regímenes precedentes (tomado del IGC).
4. La capacidad del Estado para establecer y mantener prioridades entre objetivos en conflicto (tomado de la ECE).
5. La medida en que los gobiernos garantizan la estabilidad de las políticas (tomado de la ECE).
6. La medida en que el Estado contrae y mantiene compromisos internacionales (tomado de la ECE).

Todas las variables incluidas en el índice de estabilidad política han sido normalizadas para que varíen en la misma escala (de 1 a 4, donde 4 representa el mayor grado de estabilidad) y a cada una de ellas se asignó una ponderación similar. Sobre la base del índice resultante se aplicaron técnicas de análisis de *cluster* con el fin de agrupar a los países en diferentes categorías en esta dimensión de las políticas públicas. Los grupos de países en esta dimensión, así como en otras de las dimensiones consideradas en las páginas que siguen, se presentan en el cuadro II.1.

Adaptabilidad

Es deseable que los países sean capaces de adaptar sus políticas a los cambios en las condiciones económicas y de cambiar las políticas cuando fracasan. No obstante, los gobiernos a veces abusan de su discrecionalidad para adaptar las políticas y adoptan unas políticas oportunistas y unilaterales mucho más cercanas a sus propias preferencias o a las de sus principales electores. Ello puede dar como resultado la volatilidad de las políticas, ya que estas oscilan de un extremo a otro a medida que diferentes grupos se alternan en el poder. En aquellos entornos políticos no cooperativos, los

¹⁴ Se eliminaron las tendencias propias de cada país antes de calcular la desviación estándar, de manera que aquellos países que avanzaban en forma uniforme hacia una mayor (o menor) libertad de los mercados durante el período estudiado, no fueron caracterizados como de políticas volátiles.

actores políticos a menudo acuerdan limitar dicho oportunismo fijando unas reglas que sean difíciles de cambiar. Esto reduce la volatilidad de las políticas, pero a expensas de reducir también su adaptabilidad. En algunos casos, esto se hace incorporando a la Constitución políticas tales como las prestaciones por jubilación o a las transferencias intergubernamentales. En otras ocasiones el sistema político genera regularmente bloqueos que dificultan los cambios. Sea cual sea la razón, los países con políticas de baja adaptabilidad serán incapaces de responder adecuadamente a los cambios bruscos o podrán quedar atrapados en políticas inadecuadas durante períodos de tiempo prolongados.

El índice de adaptabilidad de las políticas que utilizamos aquí tiene dos componentes, ambos tomados de la encuesta sobre las capacidades estatales. El primero plantea en qué medida hay innovación cuando fallan las políticas existentes. El segundo se pregunta en qué medida los gobiernos garantizan la adaptabilidad de las políticas. Dado que en encuestas internacionales como la del IGC no se incluyen preguntas directamente relacionadas con el concepto de adaptabilidad de las políticas, esta cuantificación no es tan fiable como la correspondiente a la estabilidad de las políticas, ni como la de otros índices de las políticas públicas que se debaten más adelante. La valoración de cada país con respecto a la adaptabilidad de las políticas se presenta en el cuadro II.1.

Coordinación y coherencia

Las políticas públicas son el resultado de acciones emprendidas por múltiples actores en el proceso de formulación de políticas. Idealmente, los diferentes agentes que intervienen en un mismo ámbito de políticas deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes, pero no siempre lo hacen. En algunos países, y en determinados temas, la formulación de políticas involucra a un gran número de agencias que no se comunican adecuadamente entre sí, lo que produce lo que Cox y McCubbins han denominado “balcanización” de las políticas públicas.¹⁵ La falta de coordinación a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas. Esta falta de coordinación puede darse entre diferentes agencias del gobierno central; entre agencias del gobierno

¹⁵ Véase Cox y McCubbins (1999). El concepto de balcanización se refiere a un proceso de fragmentación o división de una región en regiones más pequeñas que a menudo son hostiles o no cooperativas entre sí. En el caso de las políticas públicas, el término se refiere a la fragmentación que se produce en la formulación de políticas, aunque ello no coincida con fronteras geográficas.

central y otras agencias regionales o municipales; o incluso entre agentes que operan en diferentes fases del proceso de formulación de políticas (como cuando las complicaciones con que puede encontrarse la burocracia durante la fase de implementación de una política determinada no se tienen en cuenta en el momento de diseñar y aprobar la política).

Nuestra cuantificación de la coordinación y la coherencia tiene dos componentes, ambos tomados de la encuesta sobre capacidades estatales. El primero se pregunta en qué medida las nuevas políticas son congruentes con las políticas ya existentes. El segundo se pregunta si diferentes formuladores de políticas que operan en un mismo ámbito de las políticas (o en ámbitos relacionados) coordinan sus acciones de un modo efectivo. La evaluación de los países se presenta en el cuadro II.1.¹⁶

Calidad de la implementación y de la compulsión

Una política puede estar muy bien diseñada, pasar inalterada el proceso de su aprobación y, sin embargo, ser completamente ineficaz si no se lleva a cabo bien y no se tiene la fuerza de compulsión necesaria para hacerla respetar. En muchos países de América Latina, la calidad de la implementación y de la compulsión es bastante deficiente. Esto tiene que ver en parte con la falta de burocracias capaces e independientes, así como con la carencia de un sistema judicial consolidado. En una medida muy importante, la calidad de la implementación y de la compulsión dependerá del grado en que los formuladores de políticas tengan incentivos y dispongan de recursos para invertir en sus propias capacidades.

El índice de implementación y compulsión de este trabajo consta de cuatro componentes:

1. El grado de aplicación efectiva del salario mínimo (tomado del IGC).
2. El grado de control sobre la evasión de impuestos (tomado del IGC).
3. La consistencia con que se aplica la reglamentación medioambiental (tomado del IGC).
4. La medida en que el Estado garantiza la implementación efectiva de las políticas públicas (tomado de la encuesta sobre las capacidades estatales).

¹⁶ No obstante, y como en el caso de la adaptabilidad, el índice se basa en solo dos de las preguntas de la encuesta sobre capacidades estatales, de modo que las clasificaciones en esta categoría probablemente no son tan fiables como en otras categorías basadas en una gama más amplia de variables.

Relevancia pública

Esta dimensión se refiere a en qué medida las políticas producidas por un sistema dado promueven el bienestar general y se asemejan a los bienes públicos (es decir, están orientadas en aras del interés público) y en qué medida tienden a canalizar beneficios privados a determinadas personas, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios concentrados, subsidios especiales o resquicios que permiten eludir impuestos.¹⁷ Esta dimensión está estrechamente relacionada con la cuestión de la desigualdad, sobre todo porque quienes se ven favorecidos por las políticas orientadas a intereses privados tienden a ser miembros de la élite, que son los que detentan el poder político y económico que les permite inclinar las decisiones políticas a su favor.

La cuantificación de la relevancia pública tiene cuatro componentes:

1. La medida en que los funcionarios públicos tienden a favorecer a quienes están mejor relacionados en sus decisiones de política (tomado del IGC).
2. La medida en que las transferencias sociales llegan realmente a los pobres y no a los ricos (tomado del IGC).
3. La capacidad del Estado para imponer pérdidas a actores poderosos (tomado de la encuesta sobre capacidades estatales).
4. La medida en que el gobierno representa intereses difusos y desorganizados, además de intereses concentrados y bien organizados (tomado de la encuesta sobre capacidades estatales).

La evaluación de los países se presenta en el cuadro II.1.

Eficiencia

Un aspecto clave de una buena formulación de políticas es la capacidad del Estado para asignar sus escasos recursos a aquellas actividades en las que puede obtener rendimientos más altos. Este aspecto de las políticas está de alguna manera relacionado con el de la relevancia pública de las mismas, dado que en la medida en que los formuladores de políticas tiendan indebidamente a favorecer a determinados sectores específicos en detrimento del interés público, se estarán alejando de la asignación más eficiente de los recursos. El índice de eficiencia que se utiliza en este trabajo tiene dos componentes:

¹⁷ Véase Cox y McCubbins (2001).

Cuadro II.1
ASPECTOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Pais	Estabilidad	Adaptabilidad	Implementación y compulsión	Coordinación y coherencia	Relevancia pública	Eficiencia	Índice general de las políticas
Argentina	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Bolivia	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Muy alta
Colombia	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Costa Rica	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
Rep. Dominicana	Medio	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio	Medio
Ecuador	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Guatemala	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo
Honduras	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
México	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Nicaragua	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Panamá	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Perú	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo

Fuente: compilación de los autores.

Nota: Los aspectos clave de las políticas públicas se clasifican como "alto", "medio" o "bajo" usando análisis de *cluster*. En el caso del índice de las políticas, y debido a que Chile sobrepasa por amplio margen a todos los demás países, fue calificado de "Muy alto" y los demás países fueron calificados del modo anteriormente indicado.

1. En qué medida la composición del gasto público genera derroche (tomado del IGC).
2. En qué medida los recursos se asignan allí donde son más efectivos (tomado de la encuesta sobre capacidades estatales).

La caracterización de los países en función de esta dimensión de las políticas se presenta en el cuadro II.1.

El índice general de calidad de las políticas públicas

En las páginas precedentes hemos identificado una serie de aspectos clave de las políticas públicas: estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y la compulsión, relevancia pública y eficiencia. Si bien puede haber otras características relevantes de las políticas públicas que no hayan sido incluidas en el presente análisis, en conjunto las incluidas deberían aportar una imagen bastante completa de la calidad de la formulación de políticas en los países en cuestión.

Los diversos índices podrían combinarse de diferentes maneras para producir un índice general de la calidad de las políticas públicas. Este estudio atribuye la misma importancia a cada uno de los aspectos clave analizados. Es decir, utiliza el promedio simple de los diferentes índices. No obstante, el método específico utilizado para agregar los índices individuales en un índice general de calidad de las políticas públicas (o índice de las políticas) no introduce sesgos,¹⁸ ni en la agrupación de los países en las categorías que se muestran en la última columna del cuadro II.1. Como en el caso de los índices individuales, las agrupaciones se realizaron utilizando el análisis de *cluster*. En este caso Chile, que estaba bastante por encima del resto de los países en el índice general de las políticas, fue clasificado en un grupo aparte (“muy alto”), mientras el resto de los países fueron divididos entre las categorías “alto”, “medio” o “bajo”.

¿Cómo se compara América Latina con otras regiones respecto a estos aspectos de las políticas públicas? Una limitación importante al efectuar una comparación interregional es la falta de datos equivalentes para países de otras regiones. En particular, la encuesta sobre capacidades

¹⁸ La correlación entre el índice general resultante y un índice general alternativo en el que se ponderasen diferentes aspectos en función del número de subcomponentes de cada uno de los aspectos (seis en el caso de la estabilidad, dos en el de la adaptabilidad, y así sucesivamente) es de 0,99.

estatales llevada a cabo para este informe no está disponible en el caso de otros países. Sin embargo, los datos del Instituto Fraser y los del Informe Global de Competitividad (IGC) abarcan un conjunto mucho más amplio de países. No es posible comparar América Latina directamente con otras regiones usando los mismos datos. De todos modos, sí es posible hacerlo utilizando una versión modificada de los índices que incluya solamente datos extraídos de las bases de datos internacionales. Resulta tranquilizador constatar que la correlación entre el índice general de políticas y el índice alternativo elaborado utilizando solamente los datos para América Latina procedentes de bases de datos internacionales es de 0,91, lo que indica que la comparación es válida en un grado muy significativo.

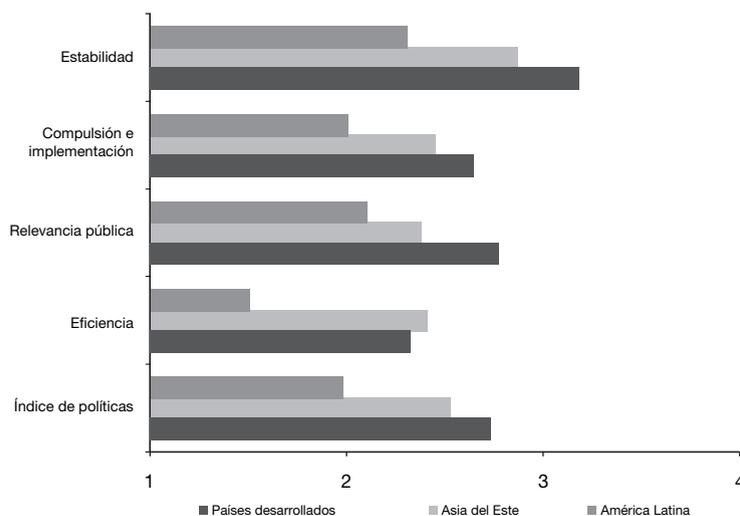
En el gráfico II.2 se presenta el índice medio de cada uno de los componentes,¹⁹ así como la versión internacional del índice de políticas, para tres grupos diferentes de países: América Latina, Asia del Este y países desarrollados. Vale la pena que hagamos dos constataciones. La primera es que América Latina va siempre por detrás de Asia del Este y del mundo desarrollado en todos y cada uno de los componentes de las políticas. En el índice general, el promedio de América Latina es de 1,98 en una escala de 1 a 4. Por su parte, los países de Asia del Este registran un índice promedio de 2,53, y los países desarrollados de 2,73. La segunda es que la diferencia entre América Latina y las demás regiones varía según el aspecto que se considere. América Latina va muy a la zaga en estabilidad y eficiencia, mientras que está más próxima a los demás países, por lo menos a los de Asia del Este, en cuanto a relevancia pública.

Características de las políticas públicas y desarrollo económico

En las secciones anteriores se han desarrollado una serie de medidas para cuantificar varios aspectos de las políticas públicas. Un supuesto importante en que se basa la elaboración de estos índices era que los aspectos de las políticas que se cuantifican, como la estabilidad, la adaptabilidad y la calidad de la implementación, deberían ser ingredientes importantes para el desarrollo económico. Este apartado aporta algunas pruebas a favor de esta hipótesis mostrando la asociación que existe entre los diferentes aspectos analizados, así como el índice general de políticas, y varias medidas de desarrollo económico.

¹⁹ Los índices de adaptabilidad y coordinación no se incluyen en esta comparación, ya que se basan exclusivamente en la encuesta sobre capacidades estatales.

Gráfico II.2
ASPECTOS CLAVE DE LOS ÍNDICES DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UNA COMPARACIÓN INTERREGIONAL (USANDO DATOS
INTERNACIONALES)



Fuente: compilación de los autores y World Economic Forum (varios años).

Las medidas de desarrollo económico que se han utilizado son las siguientes:

- Crecimiento del PIB per cápita en dólares de EE.UU. según la paridad del poder adquisitivo, entre 1980 y 2002 (según los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial).
- El cambio en el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 1980 y 2002. El IDH combina varias medidas de alfabetización y esperanza de vida con el PIB per cápita para medir los logros de un país en términos de desarrollo humano.
- La reducción de los índices de pobreza entre 1980-1990 y 1995-2000 (según los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial).
- Dos medidas diferentes de bienestar, desarrolladas por el Banco Mundial que combinan mediciones de ingresos con diferentes mediciones de desigualdad en los ingresos, sugeridas respectivamente por Amartya Sen y Anthony Atkinson.²⁰

²⁰ Para un análisis de los índices de bienestar, véase Gasparini (2004).

En el cuadro II.2 se presenta la correlación entre los diferentes componentes y el índice general de políticas, por un lado, y cada una de estas cinco mediciones del bienestar, por otro. En el panel superior se muestran estas correlaciones para el caso de los países de América Latina, utilizando los índices que combinan datos internacionales con los de la encuesta sobre capacidades estatales. En el panel inferior se lleva a cabo un ejercicio similar para una muestra más amplia de países en desarrollo, usando solamente datos internacionales. En cada celda, el número de la línea superior presenta correlaciones simples y el de la línea inferior correlaciones parciales, controlando los efectos del PIB per cápita inicial (1980) para tomar en consideración los potenciales efectos de convergencia.²¹

El índice de políticas mantiene una asociación positiva con cada una de las medidas de desarrollo. En 14 de las 16 correlaciones la asociación es estadísticamente significativa. En algunos casos, las correlaciones son muy altas. Tienden a ser más altas en la muestra de países de América Latina, donde las similitudes entre los países son mayores. Sin embargo, el nivel de significación es más alto para la muestra de países en desarrollo, lo cual no es nada sorprendente dado que el tamaño de la muestra es mucho mayor. Los índices individuales también mantienen una buena correlación con la mayoría de las medidas del bienestar utilizadas.

Relación entre las instituciones políticas y los resultados de las políticas

El marco conceptual que presentábamos en la primera sección hacía hincapié en el hecho de que una formulación de políticas adecuada se ve facilitada si los actores políticos tienen horizontes temporales relativamente largos, y si las arenas para el debate, negociación y compulsión en la aplicación de las políticas y de los acuerdos políticos tienen un alcance relativamente amplio y están bien institucionalizados. Más abajo se analizan algunas de las características de los actores políticos clave y de los escenarios que pueden mejorar la manera en que se formulan las políticas.

²¹ En el caso de las correlaciones parciales, la idea es verificar si aquellos países cuyo Índice de Políticas es más alto de lo esperado, dado su PIB inicial, tienden a tener indicadores de desarrollo que son también más elevados de lo esperado, dada su renta inicial.

Cuadro II.2
ASPECTOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO.
CORRELACIONES SIMPLES Y PARCIALES

	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y compulsión	Relevancia pública	Eficiencia	Índice de políticas	N° obs.
Países de América Latina								
Crecimiento del PIB per cápita	0,643 *** 0,463 *	0,543 ** 0,445 *	0,722 *** 0,505 **	0,653 *** 0,545 **	0,573 ** 0,287	0,674 *** 0,512 **	0,700 *** 0,509 **	18 18
Índice de Desarrollo Humano (cambio)	0,202 0,418 *	0,602 *** 0,782 ***	0,186 0,428 *	0,519 ** 0,711 ***	0,199 0,464 *	0,375 0,592 ***	0,376 0,614 ***	18 18
Reducción de la pobreza	0,467 * 0,339	0,455 * 0,377	0,427 * 0,268	0,322 0,235	0,353 0,177	0,372 0,226	0,439 * 0,300	17 17
Índice de Bienestar (Sen)	0,791 *** 0,649 ***	0,685 *** 0,610 **	0,950 *** 0,800 ***	0,688 *** 0,590 **	0,839 *** 0,639 ***	0,856 *** 0,739 ***	0,871 *** 0,730 ***	16 16
Índice de Bienestar (Atkinson)	0,791 *** 0,647 ***	0,630 *** 0,548 **	0,949 *** 0,796 ***	0,635 *** 0,528 **	0,817 *** 0,605 **	0,826 *** 0,704 ***	0,843 *** 0,695 ***	16 16
Países en desarrollo								
Crecimiento del PIB per cápita	0,489 *** 0,491 ***	- -	- -	0,261 * 0,331 **	0,193 0,236	0,467 *** 0,476 ***	0,420 *** 0,445 ***	52 47
Índice de Desarrollo Humano (cambio)	0,215 0,199	- -	- -	0,585 *** 0,567 ***	0,485 *** 0,476 ***	0,249 * 0,283*	0,400 *** 0,393 ***	52 47
Reducción de la pobreza	0,511 *** 0,514 ***	- -	- -	0,332 ** 0,327 **	0,222 0,202	0,448 *** 0,445 ***	0,461 *** 0,450 ***	42 37

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (varios años); compilación de los autores, y Gasparini (2004).

- No disponible

* Significativo en un 10%

** Significativo en un 5%

*** Significativo en un 1%

Nota: las correlaciones simples entre la calidad de las políticas y las variables políticas se muestran en la primera línea de cada subgrupo. Las correlaciones parciales (controlando el PIB per cápita de 1980) se muestran en la segunda línea de cada subgrupo.

Las capacidades de formulación de políticas del Congreso

Las asambleas legislativas son fundamentales para el buen funcionamiento de la democracia. Dada su responsabilidad constitucional, la asamblea legislativa nacional es el escenario natural para el debate, la negociación y el cumplimiento de los acuerdos políticos. Las asambleas legislativas tienen una representación más amplia que el poder ejecutivo, y en este sentido pueden servir como arena para los acuerdos políticos intertemporales. Una asamblea legislativa compuesta por legisladores profesionales con capacidades técnicas para debatir y supervisar las políticas, y con estructuras organizativas adecuadas, podría facilitar la elaboración de políticas relativamente consensuales y consistentes (estables) en el tiempo.

Hemos elaborado un índice que trata de encapsular hasta qué punto el Congreso como institución tiene las capacidades adecuadas para desempeñar la función de formular políticas, y lo hemos elaborado centrándonos en algunos aspectos del Congreso como organización, así como en algunas características de los legisladores. El índice, que se presenta en el cuadro II.3, incluye variables tales como la solidez y la especialización de los comités parlamentarios, la confianza que tiene la opinión pública en el Congreso como institución, el nivel de escolaridad y la experiencia legislativa de los legisladores, su experiencia técnica y el grado en que el Congreso constituye un lugar apetecible para que los políticos hagan carrera. Dado que algunas de las variables incluidas en el índice son de naturaleza subjetiva, en lugar de mostrar los valores del índice general, hemos agrupado los países en tres categorías, “alta”, “media” y “baja”, usando análisis de *cluster*.²²

En el gráfico II.3 se presenta la dispersión que correlaciona el índice de capacidades de formulación de políticas del Congreso con el índice agregado de calidad de las políticas. La relación positiva que existe entre ambas variables es bastante evidente. La correlación entre ambas es de 0,699, y estadísticamente tiene un nivel de fiabilidad del 99%.²³

²² Las variables subjetivas fueron elaboradas por Sebastian Saiegh (2005) basándose en varias fuentes secundarias, principalmente las del PELA (varios años).

²³ Dado que el objetivo es establecer vínculos entre variables institucionales y la calidad de las políticas, y no identificar qué países tienen las mejores y las peores políticas, hemos omitido el nombre de los países en el gráfico de dispersión.

Cuadro II.3
RESUMEN DE ALGUNAS DE LAS MEDIDAS DE LA CAPACIDAD DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS

Pais	Confianza en el Congreso. Media 1996-2004 ^a	Efectividad de los cuerpos legislativos ^b	Experiencia media de los legisladores (en años)	Porcentaje de legisladores con estudios universitarios ^c	Número promedio de comisiones a las que pertenece cada legislador	Importancia de las comisiones	Lugar para hacer carrera	Experiencia técnica	Índice de capacidad del Congreso
Argentina	20,5	1,6	2,9	69,6	4,50	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Bolivia	19,9	1,8	3,3	78,4	1,66	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	24,9	3,1	5,5	54,0	0,92	Medio	Alto	Alto	Alto
Chile	36,0	3,7	8,0	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	Alto
Colombia	20,3	2,7	4,0	91,6	0,86	Alto	Alto	Medio	Alto
Costa Rica	29,9	2,2	2,6	80,4	2,09	Alto	Medio	Bajo	Medio
Rep. Dominicana	no ap.	2,0	3,1	49,6	3,54	Bajo	Alto	Bajo	Bajo
Ecuador	13,3	1,7	3,5	83,1	1,26	Alto	Medio	Bajo	Medio
El Salvador	27,7	2,1	3,9	64,0	2,44	Medio	Alto	Bajo	Medio
Guatemala	19,9	1,8	3,2	68,4	3,24	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Honduras	30,8	2,6	3,0	73,1	2,34	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
México	27,4	2,0	1,9	89,5	2,43	Alto	Medio	Medio	Medio
Nicaragua	23,1	1,6	3,5	85,6	1,96	Bajo	Medio	Medio	Medio
Panamá	22,5	1,8	5,8	81,3	1,86	Medio	Alto	Bajo	Medio
Paraguay	25,0	2,2	5,5	75,4	3,15	Bajo	Alto	Bajo	Medio
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Uruguay	38,2	2,7	8,8	68,4	0,98	Alto	Alto	Bajo	Alto
Venezuela	27,8	1,4	4,9	74,6	0,97	Medio	Medio	Bajo	Medio

Fuente: PELA (varios años); Saiegh (2005).

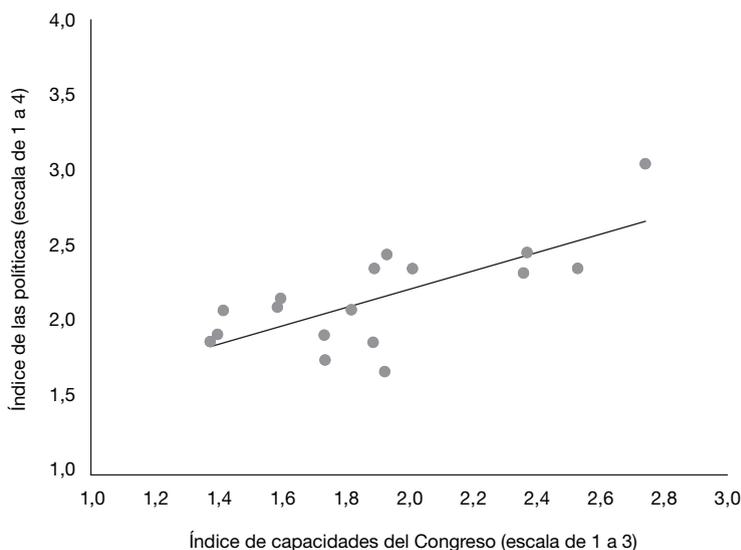
no ap. No aplicable. La República Dominicana se incluyó solamente en la encuesta del 2004. No se muestra promedio.

^a Latinobarómetro.

^b Foro Económico Mundial (2004-2005).

^c PELA (2002).

Gráfico II.3
CAPACIDADES DEL CONGRESO Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS



Fuente: compilación de los autores.

En el gráfico se muestra una fuerte asociación entre el índice de capacidades del Congreso y el índice de las políticas, pero asociación no implica necesariamente causalidad. Por ejemplo, ambas variables podrían explicarse mediante una tercera variable como el nivel de desarrollo económico. Por esta razón, verificamos si la relación entre estas variables se mantenía después de introducir el control del nivel de renta per cápita en 1980.²⁴ Y se mantenía. Se efectuaron verificaciones similares en el caso de los otros vínculos entre el índice de políticas (y sus componentes) y las otras variables institucionales empleadas en este apartado. En el cuadro II.4 se aporta información sobre la correlación existente entre cada una de las características de las políticas identificadas en la segunda sección, y cada una de las variables institucionales y políticas analizadas. (Para cada una de las variables, las correlaciones simples se presentan en la primera fila, y las correlaciones parciales de control según el PIB per cápita en la segunda fila).

²⁴ Esto se hizo utilizando correlaciones parciales en vez de correlaciones simples. En el caso de las correlaciones parciales, la idea es verificar si aquellos países cuyos índices de capacidad parlamentaria son más altos de lo esperado dado su nivel de renta tienden a tener índices de políticas también más altos de lo esperado dado su nivel de renta.

Cuadro II.4
CORRELACIONES ENTRE LAS VARIABLES POLÍTICAS E INSTITUCIONALES Y LOS ASPECTOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS

	Estabilidad	Adaptabilidad	Coordinación y coherencia	Implementación y compulsión	Relevancia pública	Eficiencia	Índice de políticas	Nº obs.
Índice del Congreso	0,740 *** 0,722 ***	0,570 ** 0,543 **	0,754 *** 0,752 ***	0,503 ** 0,472 **	0,624 *** 0,601 ***	0,614 *** 0,606 ***	0,699 *** 0,679 ***	18 18
Institucionalización del sistema de partidos	0,388 0,401 *	0,150 0,164	0,315 0,321	0,104 0,120	0,041 0,054	0,287 0,295	0,250 0,263	18 18
Nacionalización del sistema de partidos	0,505 ** 0,625 ***	0,367 0,493 **	0,409 0,481 *	0,313 0,434 *	0,132 0,221	0,496 ** 0,584 **	0,420 * 0,533 **	17 17
Partidos programáticos	0,431 * 0,446 *	0,478 ** 0,495 **	0,478 ** 0,486 **	0,350 0,370	0,385 0,401 *	0,616 *** 0,626 ***	0,499 ** 0,514 **	18 18
Independencia judicial	0,866 *** 0,850 ***	0,705 *** 0,678 ***	0,808 *** 0,809 ***	0,722 *** 0,693 ***	0,661 *** 0,637 ***	0,751 *** 0,745 ***	0,835 *** 0,816 ***	18 18
Estabilidad del gabinete	0,450 0,442	0,362 0,350	0,441 0,440	0,352 0,339	0,472 0,466	0,530 0,525	0,464 0,456	10 10
Porción de ministros que provienen de carreras en el servicio civil	0,613 0,669 *	0,312 0,343	0,340 0,463	0,420 0,400	0,200 0,263	0,317 0,383	0,411 0,467	8 8
Desarrollo del servicio civil	0,524 ** 0,526 **	0,562 ** 0,548 **	0,542 ** 0,611 ***	0,536 ** 0,503 **	0,631 *** 0,646 ***	0,452 * 0,482 **	0,588 ** 0,599 ***	18 18
Proporcionalidad del sistema electoral	-0,040 -0,065	0,191 0,163	-0,210 -0,224	0,036 0,004	-0,110 -0,139	-0,208 -0,226	-0,063 -0,089	18 18
Número efectivo de partidos legislativos	-0,140 -0,221	0,060 -0,018	-0,168 -0,214	0,019 -0,070	-0,082 -0,165	-0,261 -0,325	-0,110 -0,191	18 18
Poderes partidarios del presidente	-0,028 0,029	-0,168 -0,108	0,040 0,070	-0,043 0,031	0,034 0,100	0,161 0,207	0,001 0,062	18 18

Fuente: Jones (2005), Martínez-Gallardo (2005), Iacoviello y Zuvanic (2005), World Economic Forum (2004) y compilación de los autores.

* Significativo en un 10%

** Significativo en un 5%

*** Significativo en un 1%

Nota: las correlaciones simples entre la calidad de las políticas y las variables políticas se muestran en la primera fila de cada subgrupo. Las correlaciones parciales (con el control del PIB per cápita de 1980) se muestran en cursiva en la segunda fila de cada subgrupo.

Características de los sistemas de partidos políticos

Los partidos son organizaciones cuya función es representar y combinar diversos intereses. Como tales, engloban organizaciones que pueden facilitar las negociaciones políticas en el proceso de formulación de políticas.

La estructura y organización de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en un país puede tener una influencia importante en el proceso de formulación de políticas. Los partidos políticos pueden desempeñar un papel directo en el proceso de formulación de políticas, pero también pueden desempeñar papeles indirectos mediante su interacción con otras instituciones. Por ejemplo, en algunos países (como Chile), los partidos son actores importantes a la hora de definir y articular programas de política amplios, y pueden participar efectivamente en debates sobre las políticas públicas, incluso estando en la oposición. Pero las características del sistema de partidos también afectan al proceso de formulación de políticas de formas más indirectas, como por ejemplo influyendo en la viabilidad de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, en las posibilidades de coordinación en el Congreso, y/o en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más limitados o más amplios de intereses sociales.

Este apartado se centra en algunas características de los partidos y de los sistemas de partidos que les convierten en actores importantes en la definición de las políticas, y explora las consecuencias que tienen estas características en la calidad de las políticas públicas. Una característica importante es su grado de institucionalización. Los partidos y los sistemas de partidos más institucionalizados, particularmente cuando son partidos programáticos, son más proclives a tener horizontes temporales largos y a impedir que los políticos actúen individualmente de un modo oportunista. También pueden facilitar las negociaciones intertemporales, tanto dentro del partido como entre partidos, ya que en este caso es más probable que los compromisos contraídos por los líderes de los partidos sean respetados en el futuro. Otra característica que podría facilitar la amplitud de participación de los partidos es su atención relativa a cuestiones de orden nacional, como indican las mediciones de nacionalización del sistema de partidos. La eficacia con que los partidos desempeñan su papel en el PFP dependerá también de los principales incentivos y orientaciones de los actores clave del partido.

Institucionalización y orientación programática del sistema de partidos

En sistemas de partidos bien institucionalizados es probable que los partidos tengan horizontes más largos e intereses de mayor cobertura que los ciudadanos o políticos individualmente. Los partidos son identidades colectivas, que tienen interés en mantener o fortalecer su reputación con el tiempo. Los partidos que funcionan razonablemente bien tienen mayores posibilidades de controlar los incentivos de algunos políticos para comportarse de manera oportunista y dedicarse a actividades que les reporten beneficios a corto plazo, ya sean beneficios materiales a cambio de favores concedidos a ciertos grupos de votantes o beneficios simbólicos al entregarse a sus inclinaciones ideológicas personales. Es más probable que los partidos con mayor permanencia y bien institucionalizados mantengan una coherencia a largo plazo como actores en la formulación de políticas y contribuyan a generar una mayor cooperación intertemporal.

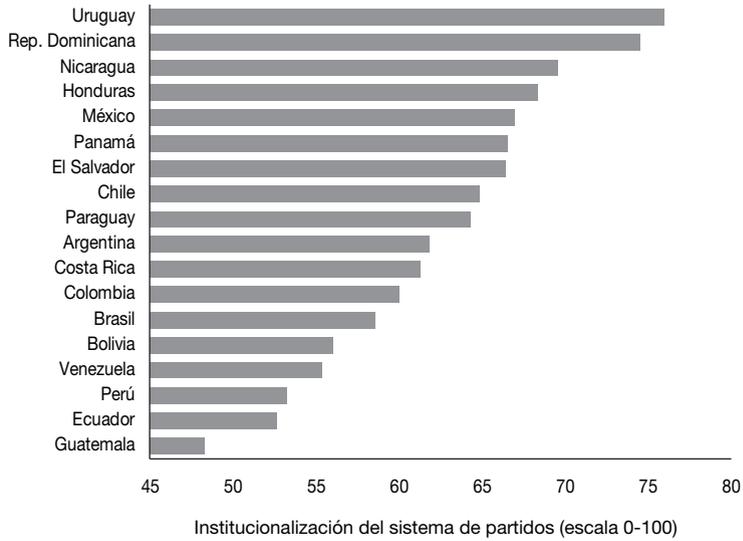
Cuando existe un sistema con un número relativamente pequeño de partidos bien establecidos que se alternan en las funciones de gobierno, es más probable que se respeten algunas reglas básicas de interacción y que se establezcan orientaciones de políticas sostenidas y relativamente consensuales sobre temas cruciales (lo que se conoce como *políticas de Estado*).²⁵ Las interacciones entre partidos institucionalizados que se orienten hacia la formulación de políticas nacionales también pueden hacer que el sistema de formulación de políticas sea más creíble y predecible, y que complemente o incluso sustituya a otros mecanismos de negociación legislativos y bien institucionalizados.

Por esta razón, se espera que la institucionalización del sistema de partidos tenga efectos positivos en aspectos clave de las políticas como su estabilidad. En el gráfico II.4 se presenta un índice de institucionalización de los partidos en países de América Latina, elaborado por Jones (2005).²⁶ En el gráfico II.5 se muestra la asociación entre la institucionalización de los partidos y el índice de políticas analizado más arriba. La asociación

²⁵ Al mismo tiempo, hay casos en los que los sistemas de partidos están muy institucionalizados y producen políticas relativamente efectivas, pero al precio de frenar la participación política. La realidad venezolana de las décadas de 1960, 1970 y 1980 es un buen ejemplo de ello. Para un estudio más detallado de Venezuela, véase Monaldi *et al.* (2005).

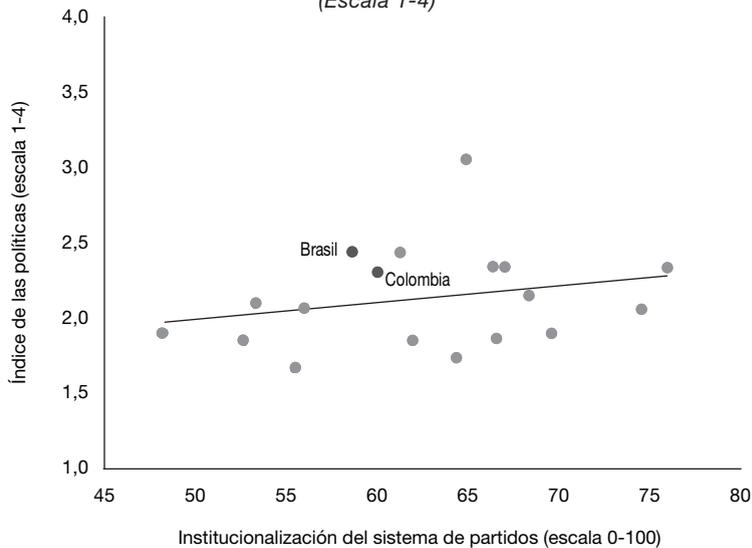
²⁶ El índice incorpora las cuatro dimensiones de la institucionalización del sistema de partidos identificadas por Mainwaring y Scully: i) estabilidad de la competencia interpartidista; ii) enraizamiento de los partidos en la sociedad; iii) legitimidad de los partidos y de las elecciones; y iv) solidez de la organización de los partidos. Para más detalles, véase Jones (2005) e IDB (2005).

Gráfico II.4
ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS
(Escala 0-100)



Fuente: Jones (2005).

Gráfico II.5
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS
(Escala 1-4)



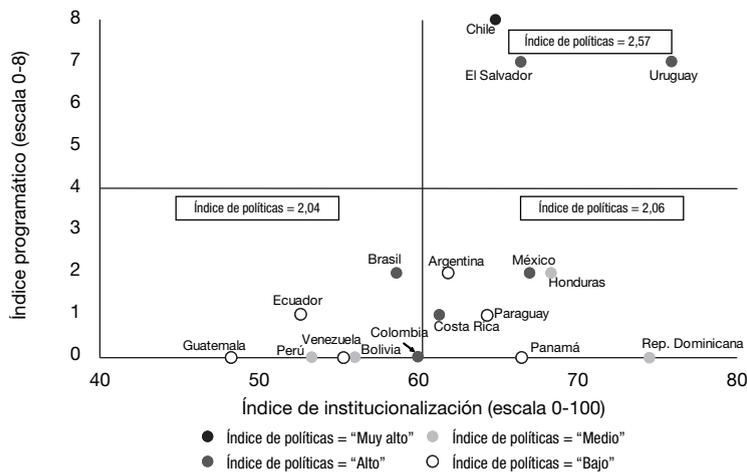
Fuente: compilación de los autores y Jones (2005).

entre estas dos variables, aunque positiva, no es muy estrecha. La razón es que, como veremos, el impacto de esta variable depende de su interacción con otros factores institucionales.

En algunos países, como Colombia y hasta cierto punto Brasil, las políticas son relativamente efectivas, a pesar de que su sistema de partidos no está muy institucionalizado. En estos países, la institucionalización de la formulación de políticas parece tener lugar en otros escenarios, como el Congreso y la burocracia. En ambos casos, los partidos están más institucionalizados en el ámbito parlamentario (por ejemplo, en su papel en los comités legislativos) que en el terreno electoral –que es el que mejor se refleja en el índice de institucionalización del sistema de partidos que se utiliza en este trabajo.

Por otra parte, algunos partidos están razonablemente institucionalizados, pero parecen estar más interesados en mantener unas redes de apoyo de tipo clientelista (a menudo con una base geográfica) que en la naturaleza de las políticas públicas. En el gráfico II.6 se muestran los valores del índice de políticas para diferentes configuraciones de la institucionalización del sistema de partidos, y la medida en que los partidos son programáticos (esta última variable también ha sido tomada de Jones,

Gráfico II.6
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS,
ORIENTACIÓN PROGRAMÁTICA Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS



Fuente: compilación de los autores y Jones (2005).

Nota: los recuadros muestran el valor promedio del índice de políticas para los países de cada cuadrante. Se omitió a Nicaragua de este gráfico porque su puntuación conjunta de institucionalización y carácter programático podía inducir a error.

2005). Lo primero que debemos señalar es que no hay países con partidos programáticos que no estén institucionalizados (es decir, el cuadrante superior izquierdo del gráfico está vacío). En el gráfico también se sugiere que la institucionalización no se traduce necesariamente en mejores políticas cuando los partidos no son programáticos. Las políticas son mejores solamente cuando el sistema de partidos está institucionalizado y cuando los partidos son programáticos.

Nacionalización del sistema de partidos

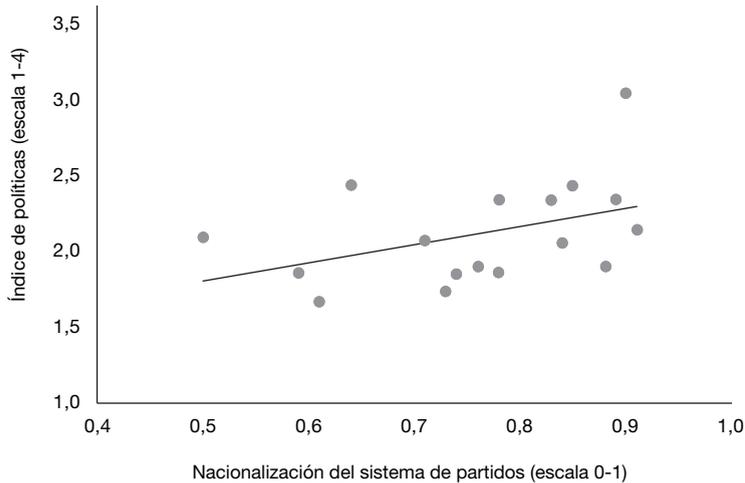
En un sistema de partidos nacionalizado, estos tienden a hablar y a actuar con una orientación nacional común, en vez de dividirse en función de temas regionales o subnacionales y de centrarse en ellos. En los sistemas de partidos muy nacionalizados, es probable que los temas nacionales sean de crucial importancia en las carreras de los legisladores. En aquellos casos en que la nacionalización de los partidos es débil, las preocupaciones de legisladores y políticos tenderán a estar menos centradas en cuestiones de política pública nacional.

Es probable que los partidos con una base geográfica mayor contribuyan a generar políticas nacionales más adecuadas. Utilizamos la puntuación de la nacionalización del sistema de partidos establecida por Jones (2005) como índice de nacionalización del sistema de partidos. En el gráfico II.7 se muestra la asociación entre el índice de políticas y la nacionalización del sistema de partidos. La correlación entre ambas variables es de 0,420, y tiene un nivel de fiabilidad del 90%. (La correlación es aún más estrecha en el caso en que se utiliza el control del PIB per cápita).

Este resultado sugiere que, si bien tener un sistema político geográficamente más descentralizado puede ser beneficioso en algunos sentidos (en la medida en que “acerca el gobierno al pueblo”), también puede tener efectos perniciosos en la calidad de la formulación de políticas nacionales. La tensión implícita entre una mayor inclusión y representatividad, por un lado, y la complicación de la efectividad del gobierno en el ámbito nacional, por otro, se analiza con más detalle en la cuarta sección, tomando como referencia el caso de Colombia.²⁷ Argentina aporta evidencia adicional acerca de la forma en que un sistema político demasiado anclado en las políticas provinciales y en las carreras políticas provinciales puede debilitar el sistema de formulación de políticas nacionales (Spiller y Tommasi 2003 y en preparación).

²⁷ Véase también Monaldi (2005).

Gráfico II.7
NACIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS



Fuente: compilación de los autores y Jones (2005).

Implementación y compulsión en la aplicación

Las políticas más adecuadas tienen más probabilidades de surgir en aquellos entornos en los que existe un esquema de formulación de políticas más cooperativo. La implementación y la compulsión adecuada en la aplicación de las políticas facilitan dicha cooperación y, por consiguiente, mejoran la calidad de las políticas. El sistema judicial es el órgano que más obviamente se ocupa de hacer cumplir las políticas y las reglas del juego del sistema político. La burocracia desempeña un papel predominante en la implementación de las políticas y por ello es muy probable que algunas de sus características y capacidades tengan consecuencias en la calidad de la implementación. Además, la calidad de la burocracia también puede repercutir en la capacidad de otros actores políticos para negociar y hacer cumplir acuerdos políticos intertemporales. De hecho, en algunos casos, la delegación de funciones a una burocracia competente puede ser la mejor forma de hacer cumplir la implementación intertemporal de los acuerdos políticos. Los ministros y, más en general, los gabinetes ministeriales, también juegan un importante papel en el diseño, debate e implementación de las políticas públicas en América Latina.

A continuación exploramos de qué modo afectan algunas características del poder judicial, el gabinete ministerial y la burocracia a las propiedades de las políticas públicas.

El poder judicial

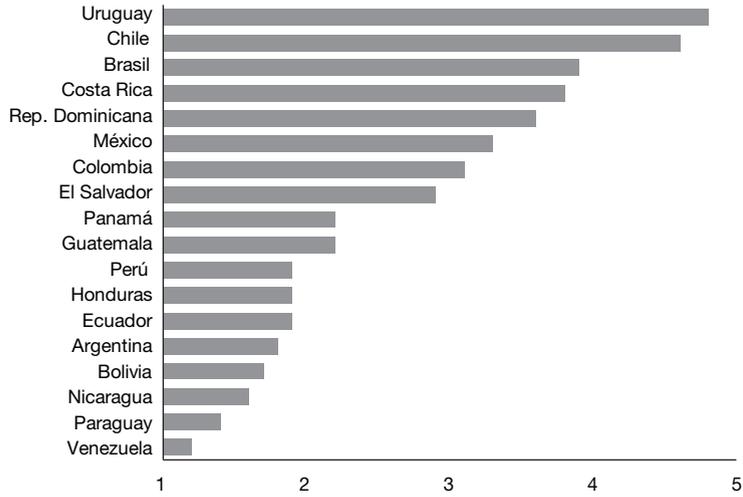
De todas las funciones que desempeña el poder judicial en el sistema político, una es especialmente importante en el marco conceptual de este trabajo: la compulsión intertemporal para el cumplimiento de decisiones políticas previas tal como se refleja en la Constitución y en las leyes. Un sistema judicial que desempeñe su función adecuadamente puede mejorar algunas de las propiedades de las políticas públicas, como la estabilidad y la calidad de la aplicación. El Tribunal Supremo, o institución equivalente, es el órgano que normalmente se encarga de asegurar que el presidente no se extralimite en sus funciones respecto al Congreso, y que ninguno de los poderes públicos viole la Constitución. El poder judicial tendrá más dificultades para desempeñar este papel si no es independiente del poder ejecutivo de turno. En el gráfico II.8 se presenta una clasificación de la independencia judicial *de facto* en América Latina, de acuerdo con los índices elaborados por el Foro Económico Mundial (2003-2004).²⁸

En el gráfico II.9 se traza el gráfico de la medición de la independencia judicial hecha por el Foro Económico Mundial en función del índice de políticas. La correlación entre estas dos variables es de 0,835 y su grado de fiabilidad de un 99%. Disponer de un árbitro razonablemente independiente es muy importante para que el juego político genere políticas de calidad. Esta afirmación parece ser válida respecto de todas las características de las políticas públicas que se analizan aquí.

La construcción de un sistema judicial independiente es un asunto complejo que normalmente lleva mucho tiempo. Esto se ve en el gráfico II.10, que muestra una estrecha correlación (0,771, con un grado de fiabilidad del 99%) entre la independencia judicial y la duración de los mandatos de los jueces en la magistratura. No cabe duda de que un Tribunal Supremo cuyos miembros cambien demasiado a menudo tiene pocas probabilidades de llegar a ser realmente independiente. Dado que en muchos países es el presidente quien nombra a los jueces, lo más probable es que, en aquellos países en los que la permanencia de los jueces en el cargo es breve, la mayoría de magistrados del Tribunal Supremo sean nombrados por el presidente de turno. Y la probabilidad

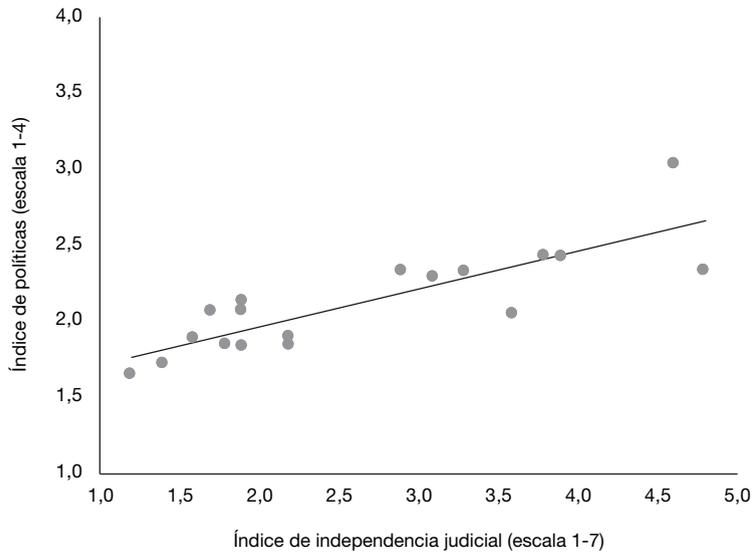
²⁸ Véase también Sousa (2005).

Gráfico II.8
ÍNDICE DE INDEPENDENCIA JUDICIAL
 (Escala 1-7)



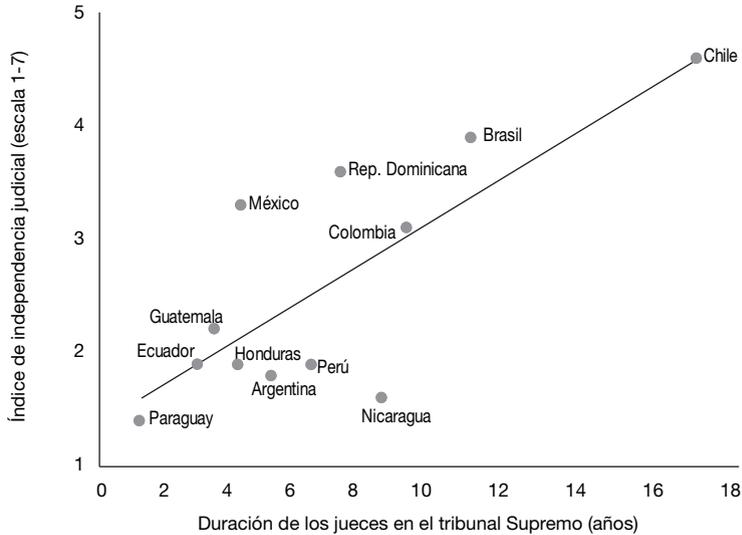
Fuente: World Economic Forum (2004).

Gráfico II.9
INDEPENDENCIA JUDICIAL Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS



Fuente: compilación de los autores y Foro Económico Mundial (2004).

Gráfico II.10
PERMANENCIA EN EL TRIBUNAL SUPREMO E
INDEPENDENCIA JUDICIAL



Fuente: Foro Económico Mundial (2004) y Henisz (2000).

de que los jueces que deben su cargo al presidente de turno se muestren independientes respecto al poder ejecutivo a la hora de tomar decisiones no es muy alta.²⁹

El poder judicial puede desempeñar otras funciones además de encargarse de hacer cumplir los acuerdos políticos tomados previamente. Una de dichas funciones es la posibilidad de ejercer el poder de veto. Podemos considerar que el Tribunal Supremo tiene un poder de veto potencial siempre que se requiera su asentimiento para la aprobación de nuevas políticas.³⁰ Algunos observadores han señalado que los cambios en las políticas son más difíciles cuanto mayor es el número de jugadores con poder de veto.³¹ La teoría del jugador con poder de veto predice que una magistratura más fuerte (más independiente) provocaría un mayor grado de estabilidad de las políticas y una mayor inmovilidad de las mismas. Es decir, incrementaría la “capacidad de decisión” (*decisiveness*) del sistema, pero reduciría su “determinación” (*resoluteness*), según los términos empleados por Cox y McCubbins (2001).

²⁹ Véase, por ejemplo, Iaryczower *et al.* (2002)

³⁰ Sousa (2005).

³¹ Véase Tsebelis (2002).

A modo de una rápida verificación de esta hipótesis, hemos analizado la correlación existente entre la independencia judicial y las medidas de estabilidad de las políticas (aspecto equivalente a la “determinación”), por un lado, y la adaptabilidad de las políticas (“capacidad de decisión”), por otro. Y el resultado ha sido que *ambas* características de las políticas tienen una correlación positiva con la independencia judicial (0,866 y 0,705, respectivamente, ambas con un grado de fiabilidad del 99% (véase el cuadro II.4). Este resultado es contrario al que cabría esperar si uno considera únicamente el rol del poder judicial como jugador con poder de veto, que sugeriría una correlación negativa con la adaptabilidad de las políticas. Si bien en algunos casos una magistratura fuerte puede convertirse en un jugador con poder de veto, parece que, en América Latina, una magistratura independiente tiende a promover el cumplimiento intertemporal de los acuerdos, lo cual puede incluso facilitar la adaptabilidad de las políticas. Por otro lado, una baja capacidad de compulsión por parte del sistema judicial podría provocar que los agentes políticos trataran de implementar sus políticas de un modo rígido para impedir futuros cambios y limitar así la adaptabilidad de las mismas.

El gabinete

Los gabinetes ministeriales de América Latina, tanto individual como colectivamente, desempeñan papeles clave en todas las fases del proceso de las políticas. Es probable que las características relativas a la formación, actuación, estabilidad y estructura de los gabinetes repercutan de un modo importante en las propiedades de las políticas públicas mencionadas anteriormente. Por ejemplo, es muy probable que un cierto grado de estabilidad del gabinete sea necesario para promover políticas a más largo plazo y para que los ministros participen en la puesta en práctica de los programas y las políticas hasta el momento de su culminación. Es igualmente probable, por otra parte, que el cambio frecuente de ministros en el gabinete promueva orientaciones políticas a corto plazo y cambios frecuentes en las políticas. Los mandatos ministeriales más largos posibilitan también el establecimiento de unas mejores relaciones con los burócratas permanentes, que son esenciales para la eficaz implementación de las políticas. Los cambios frecuentes en el gabinete pueden producir vacíos de liderazgo que pueden contribuir a la aparición de inercias burocráticas e incluso favorecer la corrupción. Los

mandatos más largos permiten a los ministros acumular una experiencia muy valiosa en el área específica de la política en que desempeñan sus funciones, y desarrollar unas capacidades políticas y de gestión que muy probablemente podrán mejorar la calidad de su actuación en otras funciones relativas a la formulación de las políticas.

De las muchas características de los gabinetes que pueden repercutir en diversos aspectos de las políticas, nos hemos centrado en dos aspectos que son particularmente consistentes con el énfasis puesto en los horizontes temporales largos y en la institucionalización: la estabilidad/durabilidad de los ministros (la inversa del número de ministros por cartera en cada gobierno), y la proporción de miembros del gabinete (entre los más altos cargos) que proceden de una carrera en la administración pública (un indicador de la institucionalización).³² Como se mostraba en el cuadro II.4, ambas variables manifiestan correlaciones positivas con los aspectos de las políticas analizados en este trabajo. Los gabinetes más estables manifiestan una correlación positiva con rasgos de las políticas como estabilidad, adaptabilidad y coordinación y coherencia. La correlación con el índice general de las políticas es de 0,464. Una proporción elevada de altos cargos políticos con carreras en la administración pública mantiene una correlación positiva con varias de las dimensiones de las políticas públicas anteriormente mencionadas, y en particular con la estabilidad de las políticas (correlación de 0,613).³³

La burocracia

Una burocracia fuerte y capaz puede mejorar la calidad de la implementación de las políticas públicas. Tiene también repercusiones positivas en otras fases del proceso de las políticas. El hecho de disponer de una burocracia competente e independiente en la que puedan delegarse algunas de las funciones de decisión, formulación e implementación de las políticas, puede facilitar los acuerdos intertemporales, particularmente en aquellas áreas más propensas a la politización y al oportunismo político. En aquellas situaciones en las que es posible optar entre seguir las reglas y actuar a discreción, y en que esta discreción puede llevar al oportunismo

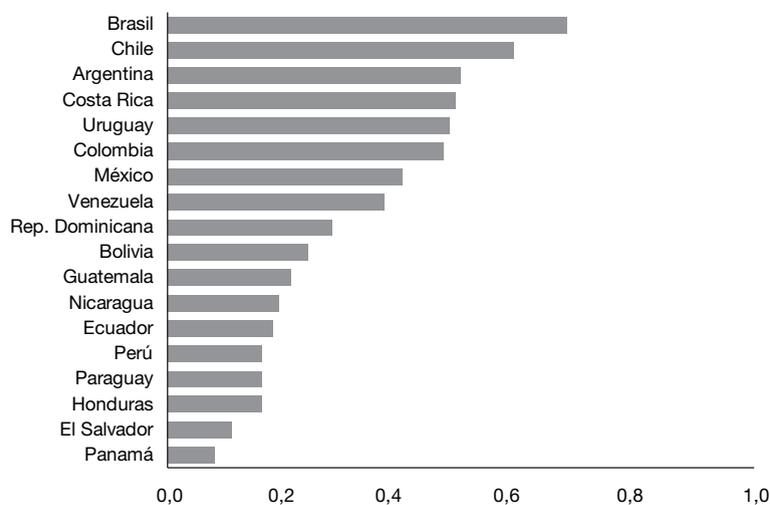
³² Véase Martínez-Gallardo (2005) y Rauch y Evans (2000).

³³ Véase también el cuadro II.4. La correlación de la proporción de ministros con carreras en la administración pública y el índice general de las políticas, es de 0,411. Si bien esta correlación no es muy significativa estadísticamente, ello se debe al pequeño tamaño de la muestra de países (ocho) acerca de los cuales disponemos de datos. La fiabilidad estadística es un criterio demasiado exigente para aplicarlo a una muestra tan pequeña.

político, la delegación de funciones a una burocracia técnicamente competente puede facilitar la adaptabilidad y al mismo tiempo mantener a raya al oportunismo político. Por el contrario, cuando no es posible contar con una burocracia competente, la probabilidad de que las políticas se desvíen del interés público es mucho mayor. Por ejemplo, es probable que las empresas afectadas por determinadas regulaciones económicas (o por determinados tipos impositivos) centren sus esfuerzos en tratar de evitar ambas cosas en la fase de implementación de las políticas. A partir de datos recopilados por Iacoviello y Zuvanic (2005), presentamos un índice del desarrollo de los sistemas de administración pública en cada uno de los países de América Latina, que presentamos en el gráfico II.11.

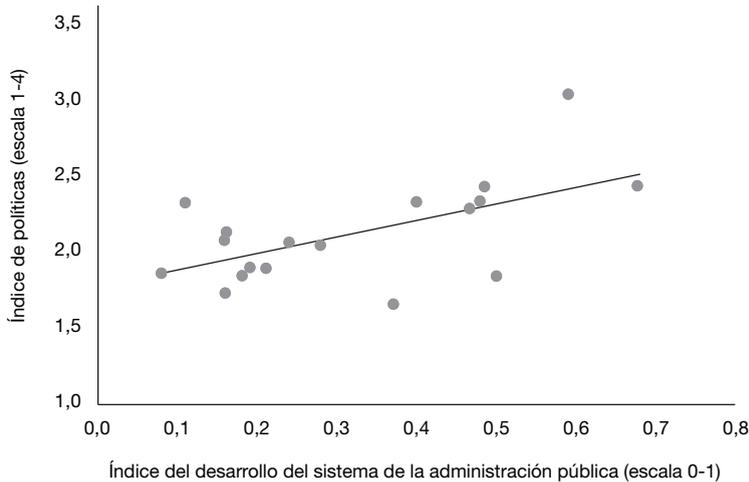
Este índice manifiesta una fuerte correlación con la mayoría de los aspectos fundamentales de las políticas, tal como se veía en el cuadro II.4. Tal como se predijo, una burocracia fuerte parece impedir la influencia excesiva de determinados intereses particulares en la fase de la implementación de las políticas, lo que lleva a políticas más orientadas al interés general. La correlación con el índice de las políticas, reflejado en el gráfico II.12, es de 0,588, con un grado de fiabilidad del 95%.

Gráfico II.11
ÍNDICE DE DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(Escala 0-1)



Fuente: Iacoviello y Zuvanic (2005).

Gráfico II.12
DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CALIDAD
DE LAS POLÍTICAS



Fuente: compilación de los autores y Iacoviello y Zuvanic (2005).

Reglas electorales, fragmentación del sistema de partidos y poderes partidarios de los presidentes

Diversas características de las democracias presidencialistas (aparte de aquellas a las que nos hemos referido hasta ahora en este apartado) han recibido una atención considerable a causa de las repercusiones que pueden llegar a tener en la gobernabilidad (y por ende en la formulación de las políticas). Los resultados presentados en el cuadro II.4 sugieren que varias de estas predicciones no parecen cumplirse en el caso de las mediciones y países incluidos en este trabajo, por lo menos en las correlaciones simples y parciales. En aras de la brevedad, aquí solamente presentamos un ejemplo.

El grado de proporcionalidad de la representación inducida por las reglas electorales es un rasgo que ha recibido una atención considerable. Lo previsible es que unas reglas electorales más proporcionales den lugar a una mejor representación, pero que reduzcan la efectividad de las políticas.³⁴ Unas reglas electorales más proporcionales, así como otros

³⁴ Payne *et al.* (2002).

rasgos del sistema electoral, se asocian con un sistema de partidos más fragmentado y con presidentes con poderes partidarios menores (véase Jones, 2005, y Payne *et al.*, 2002, para una reflexión acerca de las diversas fuentes institucionales de la fragmentación del sistema de partidos y de los poderes partidarios de los presidentes).

En las últimas tres filas del cuadro II.4 se presentan las mediciones tradicionales de estos conceptos (proporcionalidad del sistema electoral, número efectivo de partidos legislativos, y contingente unicameral o en la Cámara baja del partido al que pertenece el presidente) y la forma en que se correlacionan con las características de las políticas. Ninguno de estos indicadores parece mantener una correlación significativa con los índices de efectividad de las políticas analizados en este trabajo. Esto parece indicar que es difícil generalizar los efectos directos de las reglas institucionales y de las configuraciones políticas en la naturaleza de la formulación de las políticas y en las características de estas últimas. Como sugiere el marco conceptual de este trabajo, es necesario, al parecer, llevar a cabo un análisis más interactivo y matizado. Esto constituye una fuerte motivación para la realización del tipo de estudios de país por los que aboga este marco. Una primera aproximación a estos estudios se refleja en el proyecto “Instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas”, que está llevando a cabo la Red Latinoamericana de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Parte de este trabajo se resume en el apartado II.4.

Resumen

En el cuadro II.5 se sintetiza la información acerca de algunas de las principales correlaciones identificadas en este apartado. Los países (cuya lista aparece en la primera columna) se agrupan en cuatro categorías en función del índice general de políticas: muy alto (en el caso de Chile), alto, medio y bajo. Los países se presentan luego alfabéticamente en el interior de cada grupo. La siguiente columna presenta los valores de algunas de las variables clave identificadas en el análisis precedente. Los casos en los que el país tiene un valor relativamente alto de la variable en cuestión están sombreados en gris oscuro. Los casos de valores intermedios están sombreados en gris claro. Los casos de valores relativamente bajos no están sombreados.

Los países con valores altos en el índice de políticas tienden a tener valores igualmente altos en muchas de las variables institucionales

Cuadro II.5
 INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS

Pais por nivel de índice de las políticas	Índice del Congreso	Independencia judicial	Institucionalización sistema partidos	Nacionalización sistema partidos	Partidos programáticos	Desarrollo de la administración pública
MUY ALTO	Chile	4,60	65	0,90	8,00	0,59
ALTO	Brasil	3,90	59	0,64	2,00	0,68
	Colombia	3,10	60		0,00	0,47
	Costa Rica	3,80	61	0,85	1,00	0,49
	El Salvador	2,90	66	0,83	7,00	0,11
	México	3,30	67	0,78	2,00	0,40
	Uruguay	4,80	76	0,89	7,00	0,48
MEDIO	Bolivia	1,70	56	0,71	0,00	0,24
	Rep. Dominicana	3,60	74	0,84	0,00	0,28
	Honduras	1,90	68	0,91	2,00	0,16
	Perú	1,90	53	0,50	0,00	0,16
BAJO	Argentina	1,80	62	0,59	2,00	0,50
	Ecuador	1,90	53	0,74	1,00	0,18
	Guatemala	2,20	48	0,76	0,00	0,21
	Nicaragua	1,60	70	0,88	8,00	0,19
	Panamá	2,20	67	0,78	0,00	0,08
	Paraguay	1,40	64	0,73	1,00	0,16
	Venezuela	1,20	55	0,61	0,00	0,37

Fuente: compilación de los autores, Jones (2005), Iacoviello y Zuvanic (2005) y Foro Económico Mundial (2004).

Nota: en la primera columna los países están clasificados según su nivel de índice de política ("muy alto", "alto", "medio" y "bajo"), y dentro de estos grupos, por orden alfabético. En las siguientes columnas los valores para cada variable política están representados y coloreados de la misma forma, de tal manera que el gris oscuro representa un valor "alto", de esa variable específica, el gris claro un valor "medio" y el blanco uno "bajo".

que se subrayan en este trabajo. Obsérvese que el país con un índice de políticas más alto es Chile. Todas las celdas correspondientes a Chile, con la excepción de aquellas que corresponden a la institucionalización de los partidos, están sombreadas en gris oscuro, lo que indica valores altos en cada categoría.³⁵ En el otro extremo del espectro, los países con valores más bajos en el índice de políticas tienden a tener la mayor parte de las celdas en blanco o en gris claro.

En términos más generales, el cuadro muestra claramente que algunas de las principales características comportamentales están relacionadas. La gran concentración de celdas de color gris oscuro en la parte superior del cuadro sugiere que las variables no son independientes. Por ejemplo, países con congresos más fuertes tienden a ser países con sistemas judiciales más independientes, y también con mejores políticas.

Esto no es nada sorprendente desde el punto de vista del marco teórico de este trabajo y de los estudios de país precedentes en que se basa. Algunas de las variables “institucionales”, como disponer de un Congreso fuerte que participa en la formulación de las políticas, o un Tribunal Supremo independiente, reflejan el comportamiento de equilibrio de varios de los actores políticos relevantes. Si un Tribunal Supremo es capaz de mantener o de ampliar su independencia en el tiempo, se debe a que entre los intereses de otros actores relevantes (como el presidente) no está el deseo de interferir en la actuación de la magistratura para obtener beneficios políticos a corto plazo. Un Congreso fuerte y un poder judicial independiente no se construyen de la noche a la mañana, sino que son el resultado de procesos de inversión en la calidad y la credibilidad de dichas instituciones. Estos procesos están interrelacionados.

En ocasiones, estos procesos pueden llevar a equilibrios caracterizados por una dinámica virtuosa. La no interferencia del Ejecutivo en la composición del Tribunal Supremo puede contribuir a incrementar la independencia y la reputación de la magistratura. Un sistema judicial fuerte e independiente tenderá a hacer que aumente apropiadamente el respeto por los ámbitos de actuación y las prerrogativas de otros órganos institucionales como el Congreso, lo que a su vez incrementará los incentivos de los legisladores para invertir en sus capacidades individuales y colectivas, y así sucesivamente.

³⁵ Si bien hemos empleado la medición convencional de la institucionalización del sistema de partidos elaborada por Jones (2005), creemos que dicha medición infravalora la verdadera institucionalización del sistema de partidos en Chile.

Pero estos procesos también pueden dar lugar a una dinámica institucional viciosa, en la que se produzca el efecto contrario. En este caso, el Ejecutivo tendrá propensión a interferir en la magistratura y a extralimitarse en sus atribuciones respecto al Congreso, reduciendo los incentivos para invertir en las carreras legislativas y en la institucionalización y el fortalecimiento del Congreso.

Esta argumentación apunta a que es muy probable que los incentivos de los presidentes, la fuerza del Congreso y la independencia del Tribunal Supremo estén codeterminados en equilibrio, y que todas estas cosas en conjunto repercutan en la calidad de las políticas. Ello sugiere la presencia de una multiplicidad de equilibrios. Si, por cualquier razón, un sistema político particular entra en un círculo virtuoso, es probable que se vaya fortaleciendo con el paso del tiempo. Y es probable que se produzca el proceso contrario cuando dichos círculos virtuosos no tengan tiempo de formarse o cuando se vean interrumpidos.³⁶ Todo ello indica que determinados acontecimientos históricos o determinadas coyunturas políticas críticas, incluidas la personalidad de los líderes, tienen su importancia –y que pueden inducir una *dependencia de las trayectorias pasadas*. En la siguiente sección se tratan de nuevo las interdependencias existentes entre muchos de estos factores, en el caso concreto de determinados países.

Experiencias en formulación de políticas en varios países

En la tercera sección, hemos presentado una perspectiva de las conexiones existentes entre el proceso de formulación de políticas (PFP) y los resultados de las políticas. Hemos mostrado cómo algunos aspectos clave del proceso de formulación de políticas (por ejemplo, si el Congreso tiene capacidades para la formulación de políticas, si los partidos están institucionalizados y son programáticos, o si el sistema judicial es independiente) pueden tener un impacto importante sobre la calidad de las políticas públicas. Si bien en la tercera sección se hacía hincapié en el hecho de que estos aspectos no son independientes entre

³⁶ Mailath, Morris y Postlewaite (2001).

sí, no se abordaba de un modo completo la dinámica de los procesos de formulación de políticas en equilibrio general, ni las repercusiones que tienen en las políticas públicas.

En esta sección presentamos una visión de cómo funciona este proceso en algunos países. Nos basamos sobre todo en los estudios de país del proyecto sobre "Instituciones políticas, procesos de formulación de políticas y resultados de las políticas" llevados a cabo por la red de centros de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Inicialmente, este proyecto incluía diez países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), pero fue ampliado para incorporar a otros tres (Costa Rica, Guatemala y Jamaica). En aras de la brevedad, nos referiremos solamente a unos cuantos de estos países.

El primero es Chile. La elección es obvia, ya que este país ocupa los primeros lugares en cada uno de los aspectos de las políticas públicas que se han analizado en la segunda sección. Los otros tres países se eligieron para ilustrar algunos temas importantes. Uno de ellos es la compleja relación existente entre la representatividad (o grado de inclusión) y la efectividad de las políticas. Varios países, entre ellos Colombia, México, Paraguay y Venezuela, han avanzado hacia una mayor inclusión y participación. En algunos casos, sin embargo, lo han hecho a expensas de la efectividad de determinadas políticas. El segundo apartado de esta sección argumenta esta relación tomando como referencia los cambios habidos en el PFP en Colombia antes y después de la Constitución de 1991.

El tercer apartado pone de relieve los retos que comporta la formulación de políticas en el contexto de un sistema político fragmentado. Para ilustrar el tema se usan los casos opuestos de Brasil y Ecuador. Estos son dos de los países más fragmentados de la región, y también comparten otras características importantes. En ambos, el presidente tiene un gran poder legislativo, pensado en parte para compensar su escaso soporte partidario. En ambos, los legisladores son elegidos mediante listas abiertas, lo cual propicia una conexión más directa entre los legisladores y el electorado. Pero mientras Brasil tiene una democracia estable y unas políticas públicas razonablemente buenas, en Ecuador, la calidad de las políticas es bastante pobre y los presidentes se ven a menudo involucrados en difíciles batallas por la supervivencia política. Como veremos, son varios los factores que se combinan para explicar estos resultados contrastantes.

La formulación de políticas en un entorno institucionalizado: el caso de Chile³⁷

Como cualquier otro país, Chile tiene que enfrentarse con muchas aspiraciones insatisfechas, y sus resultados sociales y económicos, así como el funcionamiento de su sistema de formulación de políticas, han sido objeto de algunas críticas. Aunque la pobreza se haya reducido a la mitad entre 1990 y 2003, bajando de casi un 40% a un 19% de la población, las diferencias de renta no han disminuido. Un amplio porcentaje de chilenos manifiesta insatisfacción ante los “enclaves autoritarios” que se mantienen desde los tiempos de Pinochet. La participación política, especialmente entre los jóvenes, es baja.³⁸ Y sin embargo, de todos los países incluidos en este trabajo, Chile es el que tiene las mejores características en sus políticas. Es el que tiene el valor más alto en el índice de políticas y en la mayoría de los factores que componen el mismo.

Chile restableció el régimen democrático en marzo de 1990, tras casi 17 años de dictadura. El funcionamiento del actual sistema de gobierno chileno y su sistema de formulación de políticas es una mezcla de cambio y continuidad respecto a la historia democrática del país antes del período de la dictadura.

La Constitución redactada en 1980 por las autoridades militares y reformada en 1989 y 1991 durante la transición a la democracia estableció algunas de las características importantes de las instituciones políticas chilenas, como un sistema fuertemente presidencialista, un sistema electoral que favorece la formación de dos coaliciones con una sobrerrepresentación de la coalición que ocupa el segundo lugar, y la permanencia de un número importante de “enclaves autoritarios”.³⁹

El presidente chileno es el más poderoso de América Latina, y tiene un control muy grande, casi monopólico, sobre la agenda legislativa, con una capacidad de iniciativa y un poder de veto que le convierten en el autor de hecho de la agenda política.

Pero si bien el presidente tiene mucho poder, el sistema chileno de formulación de políticas está lleno de instancias con poder de veto,

³⁷ Este apartado se basa en gran parte en Aninat *et al.* (2005). Estos autores no son responsables de nuestra interpretación.

³⁸ Véanse, por ejemplo, los ensayos en Drake y Jaksic (1999).

³⁹ En el momento de escribir este artículo, varios de los principales partidos políticos chilenos habían llegado a un acuerdo para realizar una reforma constitucional que eliminase de la Constitución muchos de estos vestigios de la dictadura, y la reforma se estaba debatiendo en el Congreso.

instancias inicialmente incorporadas en la Constitución por el gobierno militar saliente para impedir que los gobiernos electos subsiguientes efectuaran cambios en las políticas. Entre ellas se cuentan un Congreso bicameral, un controlador general y un poder judicial independiente que incluye tribunales ordinarios, un tribunal constitucional y un tribunal electoral. Existen también otros frenos y contrapesos menos tradicionales (y más controvertidos) en el sistema político chileno, como la presencia de senadores designados en la Cámara alta del Congreso y la relativa autonomía de las fuerzas armadas.

A pesar de todo, algunas de las características del sistema de gobierno chileno relativas a sus instituciones y a sus políticas, resultan sorprendentes. Aunque el país cuenta con un Ejecutivo muy fuerte en términos de prerrogativas constitucionales, también tiene un Congreso muy fuerte, como se pone de manifiesto por el lugar que ocupa en la clasificación del índice de capacidades de formulación de políticas del Congreso. Si bien el sistema cuenta con muchas instancias con poder de veto, en muchas áreas se percibe que sus políticas tienen una buena capacidad de adaptación comparadas con las de otros países estudiados en este trabajo. La reflexión que sigue aborda estos “enigmas” en el contexto más general del funcionamiento del sistema chileno de formulación de políticas.

El Congreso chileno en el contexto latinoamericano

El Congreso chileno no es una institución formuladora de políticas tan fuerte, por ejemplo, como el Congreso norteamericano. Los legisladores chilenos no tienen acceso a información técnica de la misma calidad de la que tiene el Ejecutivo. Y, como ya hemos señalado, los poderes legislativos del presidente chileno son los más fuertes de América Latina.

El Congreso chileno es el más fuerte de América Latina en términos de su papel en el proceso de formulación de políticas. Posee uno de los niveles más altos de especialización técnica de la región (gracias a su sistema de comisiones políticas). Los legisladores tienen un buen nivel de estudios y una larga carrera en el Congreso. Su nivel de experiencia técnica es alto según los baremos imperantes en América Latina. Incluso a pesar de que en Chile (y en el resto de la región) la opinión pública sobre el Congreso es baja en términos absolutos, es la segunda más alta de América Latina.⁴⁰ Un escaño en el Congreso (y más aún en el Senado)

⁴⁰ De acuerdo con la medición de efectividad de los cuerpos legislativos realizada por el Foro Económico Mundial (que puede leerse como la opinión “pública” de los ejecutivos internacionales), Chile ocupa el primer lugar en América Latina.

es un cargo de perfil alto, muy codiciado por los políticos chilenos. Esto contrasta con los casos de México durante el período de predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y de la Argentina actual, dada la tendencia de las carreras políticas a centrarse en las provincias.

Pese a la fuerza del Ejecutivo y al hecho de que algunas negociaciones importantes se llevan a cabo dentro de o entre los partidos no siempre tienen lugar en el Congreso, el Congreso chileno desempeña un rol importante como arena política y de formulación de políticas públicas. En la asamblea legislativa se debaten abiertamente, se aprueban y se hacen cumplir asuntos políticos y relativos a la formulación de políticas de una importancia decisiva.⁴¹ El nivel de debate y de transparencia en el Congreso chileno es bastante alto.

La formulación de políticas en Chile⁴²

El presidente chileno es muy poderoso desde el punto de vista constitucional. No obstante, los tres presidentes que han ocupado el cargo desde la restauración del sistema democrático (Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos) han ejercido el poder de una manera relativamente cuidadosa y consensuada. El presidente chileno es, indudablemente, quien marca la agenda en el proceso de formación de políticas, y tiene herramientas suficientes a su disposición para, ocasionalmente, ejercer presión a favor de sus puntos de vista en el PFP. Muchas políticas importantes se elaboran principalmente en el gabinete (con la asistencia de aquellos ministros técnicamente más capacitados y políticamente más hábiles). Existe una práctica de negociaciones y acuerdos que opera en varias etapas (normalmente de un modo secuencial).⁴³ Dado que Chile cuenta con partidos políticos e identidades partidarias relativamente fuertes, el presidente inicialmente trata de conseguir consensos para sus políticas en el interior de su propio partido, y, luego, dentro de su propia coalición, habitualmente negociando con los líderes de los otros partidos de la coalición. Más tarde comienzan las interacciones con la oposición, en la mayoría de los casos en foros abiertos, como el Congreso.

⁴¹ Aninat *et al.* (2005) presentan diversos casos que ilustran este punto.

⁴² Esta descripción de la formulación de políticas en Chile es una versión estilizada del PFP en muchas áreas de política pública (incluyendo la mayor parte de las políticas económicas y sociales). El proceso es diferente y más polémico en otras áreas, como la de los derechos humanos.

⁴³ En aras de la sencillez, aquí describimos una secuencia "típica", aunque cada secuencia específica de negociaciones varíe de caso en caso.

La información técnica se introduce en el proceso de formulación de políticas en múltiples (y, normalmente, bastante adecuados) nodos. El gabinete y la burocracia chilenos son muy sólidos según los baremos de América Latina. Chile cuenta asimismo con varios *think tanks* (gabinetes de estudio) bien establecidos y razonablemente bien dotados de personal cualificado, que tienen vínculos institucionalizados con los diferentes partidos políticos y coaliciones.

En un sistema con muchas instancias con poder de veto y un presidente con una gran capacidad para determinar la agenda política, las políticas no son fáciles de aprobar, y es necesario pasar por un proceso de negociaciones, concesiones políticas y, ocasionalmente, reparto de determinados beneficios particulares. Una vez promulgadas las políticas, los acuerdos firmados durante estas negociaciones suelen ser estables, y la política goza de mucha credibilidad (como se demuestra en los indicadores de este trabajo). La gran estabilidad de estas políticas hace de ellas una poderosa moneda de cambio en los intercambios políticos. Además, la naturaleza institucionalizada de los partidos los convierte en importantes actores para garantizar el cumplimiento intertemporal de estas negociaciones, lo que minimiza el costo de las transacciones y las distorsiones que estas suelen llevar asociadas.

El sistema de partidos

Actualmente, en Chile, los partidos políticos son moderados, pragmáticos aunque programáticos, y muy institucionalizados. La tradición de tres bloques ideológicos (izquierda-centro-derecha) se ha mantenido, pero con un grado sustancial de convergencia. Por ejemplo, los partidos socialistas siguen recibiendo su cota histórica de respaldo electoral, aunque su orientación ideológica izquierdista se haya moderado considerablemente. Desde 1990 ha habido seis partidos con representación parlamentaria, organizados en dos coaliciones nacionales, la Concertación de Partidos por la Democracia (centro-izquierda) y la Alianza por Chile (derecha), formadas en torno al plebiscito de 1988 convocado para decidir si Augusto Pinochet debía o no seguir siendo el presidente.

El funcionamiento del sistema de partidos chileno está influido por un tipo peculiar de sistema electoral de representación proporcional (el sistema "binomial"), en el cual se eligen solamente dos escaños por cada distrito. Las listas (coaliciones/partidos) que reciben el mayor número de votos obtienen cada una uno de los dos escaños en juego en cada

circunscripción. Solamente si la lista ganadora obtiene la victoria por una proporción de más de dos a uno, los dos escaños del distrito en cuestión son para la lista más votada.

Este sistema electoral reduce el número de actores relevantes por cuanto incita a los partidos a formar coaliciones. Junto con el requisito de que únicamente pueden formarse coaliciones de ámbito nacional, este mecanismo fortalece el liderazgo nacional de los partidos. Existe un fuerte incentivo para formar coaliciones de distrito, ya que cuando la lista ganadora obtiene por lo menos el doble del número de votos que su rival, obtiene la totalidad (el 100%) de los escaños. Si una lista queda en segundo lugar, aunque solamente haya obtenido algunos votos más de la mitad de votos de la lista ganadora, obtiene la mitad (el 50%) de los votos en disputa. El requisito de que las coaliciones tienen que ser de ámbito nacional lleva a los partidos a formar coaliciones de cobertura nacional. Dado que resulta difícil formar coaliciones que garanticen más de las dos terceras partes de los votos en cada circunscripción, y que resulta relativamente fácil obtener una tercera parte de los votos, el resultado más probable es la formación de dos grandes coaliciones nacionales.

Cualquier partido que quiera abandonar una coalición tendrá que pagar un alto precio por ello. Esto ha sido importante para mantener las coaliciones unidas durante muchos años, aunque las coaliciones estén formadas por partidos con diferentes plataformas sobre diversos temas, y con líderes políticos con fuertes rivalidades personales. A pesar de las tan publicitadas disputas internas, ambas coaliciones se han mantenido unidas gracias a la presión ejercida por los miembros del Congreso sobre la dirección de sus respectivos partidos. Los diputados parlamentarios saben que sus posibilidades de reelección estarían en peligro si las coaliciones se disolviesen. Y, tal como hemos apuntado antes, un escaño en el Congreso es una opción profesional muy bien valorada, y los legisladores son actores relevantes en sus propios partidos.

Las continuas negociaciones de los partidos en el interior de cada coalición para decidir qué candidatos serán nominados en las listas de la coalición para cada circunscripción fortalecen el liderazgo nacional de los partidos (con la restricción de que los candidatos apoyados por la dirección nacional de los partidos también tienen que tener el apoyo del electorado local de los distritos respectivos). El sistema electoral de la asamblea legislativa no impone límites temporales a la ocupación del cargo. Esto, junto con la necesidad de que los candidatos cuenten con un fuerte respaldo local, estimula a los políticos a tratar de tener unas carreras legislativas de

larga duración. En Chile, el 75% de los diputados parlamentarios repiten candidatura, y aproximadamente el 60% de ellos son reelegidos. Esta tasa de reelección es una de las más altas de América Latina.

El sistema binomial reduce el número de actores relevantes a unos cuantos partidos organizados en dos coaliciones estables de amplia cobertura. Ello refuerza el liderazgo de los partidos, pero al mismo tiempo alienta a los políticos a responder a las necesidades de los votantes de sus distritos y a seguir carreras legislativas largas. Finalmente, y dado lo difícil que sería que una coalición consiguiese el doble de votos que la otra en alguno de los distritos electorales, en el sistema binomial la representación parlamentaria de cada coalición oscila en torno al 50% de los miembros de cada cámara.⁴⁴

Resumen

Los rasgos más destacados del PFP chileno son un sistema de partidos caracterizado por dos coaliciones formadas hace mucho tiempo, un poder ejecutivo muy poderoso que de hecho marca la agenda política, un sistema judicial relativamente independiente, una burocracia relativamente libre de corrupción (incluso de acuerdo con los baremos de la OCDE), y una serie de instancias con poder de veto en el proceso de formulación de políticas que permite a los actores negativamente afectados bloquear los cambios en las políticas.⁴⁵ El pequeño número de actores, que interactúan repetidamente, así como la predictibilidad de la implementación de las políticas y las leyes que imponen su cumplimiento, lleva a un proceso de formulación de políticas en el que los costos de las transacciones son bajos y en el que los intercambios políticos intertemporales tienen mucha credibilidad.

Chile parece encontrarse en la senda de la consolidación institucional y de políticas. Los primeros gobiernos democráticos mantuvieron el núcleo de las reformas económicas emprendidas durante la dictadura militar, sin dejar de avanzar (si bien muy lentamente, según algunas opiniones) en el frente social y democrático. Estos pasos se han dado con un estilo de formulación de políticas mucho más consensuado e institucionalizado que el de otros países de América Latina.

⁴⁴ El sistema binomial también es discriminatorio en contra de terceras partes no pertenecientes a las dos grandes coaliciones. Este efecto de “desproporcionalidad” es uno de los fundamentos de las críticas que recibe el sistema, que algunos consideran otro de los vestigios dejados por la dictadura.

⁴⁵ En el área de los derechos humanos y en la de la política militar, las fuerzas armadas deben incluirse entre las instancias con poder de veto.

La relación entre inclusividad y efectividad: el caso de Colombia

Después de varias décadas durante las que la mayoría de países de América Latina pasaban con frecuencia de la democracia a un gobierno militar y viceversa, a partir de la década de 1980 los países de la región fueron volviendo gradualmente al régimen democrático. Pero, sin embargo, no todas las democracias son exactamente iguales. Mientras algunas de ellas son bastante inclusivas, otras excluyen a determinados partidos, minorías y/o sectores de la población. Mientras algunas producen gobiernos decisivos capaces de adoptar e implementar sus políticas de un modo eficaz, otros tienden a experimentar parálisis y a sufrir graves problemas de gobernabilidad. Resulta bastante obvio que tanto la inclusividad (o representatividad) como la eficacia son dos rasgos deseables. El problema es que a veces estos rasgos entran en conflicto.⁴⁶

En las últimas décadas, los países de América Latina han tendido a avanzar hacia una mayor inclusividad. Esto es obvio en el caso de los países que han pasado de la dictadura a la democracia. Pero la tendencia es más amplia. En Perú, además del retorno al régimen democrático, la década de los ochenta se caracterizó por una expansión significativa del sufragio, pues los analfabetos y las personas entre los 18 y los 21 años de edad fueron autorizados a votar por vez primera. Incluso países que habían estado bajo un régimen democrático durante muchas décadas avanzaron hacia un mayor grado de inclusividad. En México, el final de la hegemonía del PRI llevó a una serie de cambios significativos en términos de la representación política de las minorías. Junto con la adopción de la elección de los gobernadores, esta situación ofreció nuevas oportunidades a los políticos de lanzar sus carreras políticas fuera del control de los líderes del PRI. En Venezuela, la introducción de elecciones para gobernadores tuvo un efecto similar, porque terminó con el estrecho control sobre

⁴⁶ Un ejemplo lo proporciona el supuesto impacto de las reglas electorales (Payne *et al.*, 2002). Un sistema de representación proporcional con unos distritos de grandes magnitudes obtendrá una puntuación alta en representatividad, dado que la proporción de escaños que obtenga cada partido corresponderá estrechamente con la proporción de votos que obtenga cada uno de ellos. En el caso límite de una proporcionalidad perfecta, el número de partidos sería grande, y ningún grupo importante de votantes se quedaría sin representación. Pero a menos de que se den las condiciones para que el gobierno pueda formar y mantener una coalición mayoritaria, el sistema multipartidista es mucho más propenso a la parálisis e incluso a las interrupciones de la democracia. En el otro extremo del espectro, los sistemas pluralistas dejan sin representación a algunos grupos, pero la probabilidad de producir mayorías gubernamentales en las que los gobiernos puedan implementar efectivamente sus agendas políticas, es mucho más alta.

las carreras políticas que habían ejercido hasta entonces los dirigentes nacionales de los dos partidos tradicionales, AD (Acción Democrática) y COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente), y terminó con el acuerdo de colusión entre estos dos partidos que estaba en vigor desde el *pacto del punto fijo*.⁴⁷ En Colombia, la adopción de la Constitución de 1991 también representó un movimiento en dirección a una mayor inclusividad, en un sistema político en el que la izquierda había sido tradicionalmente excluida, por lo que había recurrido a formas no democráticas de participación (los movimientos guerrilleros).

El apartado siguiente se centra en uno de estos casos –Colombia–, para ilustrar el delicado equilibrio (o la relación de compensación) entre inclusividad y efectividad de las políticas, así como la búsqueda de una combinación satisfactoria entre estas dos dimensiones.

La Constitución de 1991 y el PFP en Colombia

Uno de los componentes fundamentales del proceso de formulación de políticas en Colombia en el período anterior a la Constitución de 1991 fue el Frente Nacional, un acuerdo entre los dos partidos tradicionales (Liberal y Conservador) para compartir el poder, con los dos partidos alternándose en la presidencia y una estricta paridad en ámbitos para la formulación de políticas como el Congreso, el gabinete, los tribunales, los gobernadores y los ayuntamientos.⁴⁸ Mientras el Frente Nacional estuvo formalmente en vigor entre 1958 y 1974, varios de los aspectos clave del Frente se prolongaron hasta bien entrada la década de 1980.

Durante este extenso período del Frente Nacional, la formulación de políticas en Colombia fue bastante efectiva. El crecimiento económico del país fue importante, con un promedio del 4,7% entre 1950 y 1990. El déficit fiscal era bajo, y la política fiscal desempeñaba un papel estabilizador, asistida por mecanismos como el Fondo de Estabilización del Café. La percepción en la región era que Colombia había conseguido evitar las tendencias populistas por entonces imperantes en América Latina.⁴⁹

En el proceso de formulación de políticas que funcionaba antes de 1991, el presidente era institucionalmente muy poderoso, lo mismo que

⁴⁷ El *pacto de punto fijo* lo firmaron los dos principales partidos en 1958 y consistía en el reparto del poder mediante la distribución de los cargos clave en los gabinetes ministeriales y en la puesta en marcha de políticas económicas y sociales comunes. Para más detalles, véase Monaldi *et al.* (2005) y las referencias que se dan allí.

⁴⁸ Para una caracterización más completa del PFP en Colombia, véase Cárdenas, Junguito y Pachón (2005). Esta sección se basa en su trabajo.

⁴⁹ Esta percepción se vio reforzada por el conocido estudio de Urrutia (1992).

el Ministerio de Hacienda, generalmente encabezado por un respetado tecnócrata. Las reglas del juego político restringían el papel del Congreso en la política económica y fortalecían la capacidad del gobierno en la toma de decisiones. La coalición del Frente Nacional, sustentada mediante nombramientos de ministros y gobernadores, garantizaba mayorías amplias en el Congreso. Si bien la estructura de comisiones proporcionaba incentivos a los legisladores para que se especializaran y adquirieran experiencia política, las normas electorales les proporcionaban incentivos para que se centraran más en sus circunscripciones electorales y menos en la formulación de políticas de ámbito nacional. Por ello, y hasta cierto punto, los legisladores se centraban en obtener respaldos para sus proyectos locales (en forma de “auxilios parlamentarios”) y en general delegaban en el Ejecutivo la formulación de políticas nacionales –particularmente las relativas a cuestiones macroeconómicas. El Ejecutivo se apoyaba entonces en una burocracia que era relativamente fuerte para los estándares de América Latina.⁵⁰ Pero incluso en aquellos casos en los que el presidente no podía contar con el apoyo de la asamblea legislativa, poseía amplios poderes para legislar por decreto, mediante el uso, por ejemplo, de las emergencias económicas o la proclamación del estado de sitio. Estos poderes fueron decisivos en la aprobación de varias reformas tributarias que se promulgaron en este período (Cárdenas *et al.*, 2005). El Tribunal Supremo ejercía un cierto control sobre la promulgación de decretos, anulando aproximadamente una cuarta parte de los mismos, pero no era tan independiente ni tan activo como el actual Tribunal Constitucional.

Este proceso de formulación de políticas se refleja en la calidad de las políticas públicas analizadas más arriba en este artículo. Antes de 1991, Colombia ocupaba uno de los cinco primeros lugares de la región en términos de estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, y eficiencia. Si había un punto débil en el PFP colombiano era el de su déficit de participación política. El Frente era un acuerdo de naturaleza colusoria que garantizaba la cooperación entre aquellos que estaban incluidos, pero que excluía a sectores importantes de la población, especialmente de la izquierda. La participación política de ámbito subnacional también era escasa. Los gobernadores y los alcaldes eran

⁵⁰ Los “auxilios parlamentarios”, unos fondos discrecionales que se asignaban a los miembros de la asamblea legislativa, se introdujeron en la reforma constitucional de 1968 y fueron eliminados en la Constitución de 1991.

designados y no elegidos, y en muchos casos tenían muy poco arraigo en las circunscripciones en las que desempeñaban sus cargos. Por otra parte, este período se caracterizó por un uso muy extenso de las prácticas clientelistas como método para obtener y mantener respaldo político. El ejemplo más obvio era el uso discrecional y a menudo arbitrario que hacían los legisladores de los recursos que obtenían mediante los “auxilios parlamentarios”. Ambos factores –falta de participación y prácticas clientelistas– contribuyen a explicar la pobre actuación del país en términos de relevancia pública (orientación de las políticas al interés público), una dimensión en la que Colombia estaba muy abajo, en contraste con sus calificaciones relativamente altas en la mayor parte de las otras dimensiones.

La demanda de una mayor participación política subnacional y nacional fue un factor muy importante en la transición hacia la nueva Constitución. El proceso de descentralización, que había llevado a la elección de los alcaldes en 1988, sumado al surgimiento de nuevas fuentes de renta asociadas con el descubrimiento de petróleo, hizo necesario redefinir la manera en que iba a repartirse desde entonces el pastel político y económico. La exclusión de la izquierda de los canales regulares de participación política había dado lugar a la actividad de la guerrilla y a una escalada de la violencia, en la que estaba igualmente involucrado el cártel del narcotráfico y que culminó con el asesinato de tres candidatos presidenciales en la campaña electoral de 1989, incluyendo al que más probabilidades tenía de ganar, Luis Carlos Galán. La idea de la reforma constitucional consiguió respaldo político en un momento de graves disturbios en el que se consideró prioritario incorporar a los grupos insurgentes al sistema político. Esto llevó a la adopción de una nueva Constitución.

La Constitución de 1991 introdujo cambios muy importantes en el proceso de formulación de las políticas. Aunque el presidente no es en absoluto débil comparado con el de otros sistemas de la región (Payne *et al.*, 2002), la Constitución de 1991 limitó el poder del Ejecutivo en varios sentidos. Introdujo la elección de los gobernadores (que previamente nombraba el presidente) y les concedió importantes recursos fiscales. Redujo la discrecionalidad del presidente (y la del Congreso) en varios temas importantes de política: en algunos casos, como el de las jubilaciones o el de las transferencias intergubernamentales, debido a que quedaban estrictamente “fijados” en la Constitución; y en otros casos, como el de las políticas monetaria y cambiaria, debido a que

quedaban dentro de la órbita de un ahora independiente Banco Central. La nueva Constitución otorgó al Congreso un papel más activo en la formulación de políticas al limitar la capacidad del Ejecutivo para legislar por decreto, y al facilitar a la asamblea legislativa mecanismos para dejar sin efecto el derecho de veto presidencial. Asignó también al poder judicial un papel más activo mediante la creación de un Tribunal Constitucional dotado de la potestad de revisión constitucional *ex ante* y de procedimientos de designación que fomentaban la independencia judicial.

La Constitución también introdujo reformas que debilitaban los poderes partidarios del presidente. Las normas para la elección de presidente fueron modificadas, pasándose de un sistema pluralista a un sistema de mayoría con segunda vuelta, un sistema que alienta a los candidatos independientes a presentarse en la primera vuelta y que tiende a reducir el contingente legislativo del presidente. Además, los propios partidos se fragmentaron todavía más. Si las normas para elegir a los diputados parlamentarios habían producido tradicionalmente incentivos a la fragmentación de los partidos políticos en un gran número de facciones pequeñas y relativamente independientes, los cambios en las normas sobre la financiación de las campañas electorales que canalizaban los recursos públicos hacia las facciones más que hacia los partidos, así como las modificaciones en la estructura de las papeletas de voto, debilitaron aún más las capacidades del presidente y de los dirigentes centrales de los partidos para mantener la disciplina de sus propios contingentes legislativos.⁵¹ En resumen, la Constitución no solamente limitó las capacidades del presidente, sino que su capacidad de maniobra en determinadas cuestiones que seguían dentro de su ámbito de responsabilidad también se vio considerablemente reducida.

Como consecuencia de las reformas introducidas por la Constitución de 1991, el PFP en Colombia experimentó una serie de cambios importantes. El Congreso comenzó a participar cada vez más activamente en los debates sobre las políticas nacionales, introduciendo cambios muy significativos en las leyes propuestas por el Ejecutivo; la aprobación de las leyes se ha vuelto más costosa (en Cárdenas *et al.*, 2005, se presentan ejemplos de políticas

⁵¹ Las modificaciones en la estructura de la papeleta de voto y en la financiación de las campañas electorales no fueron realmente parte de la reforma constitucional, sino que fueron aprobadas por ley poco antes de esta.

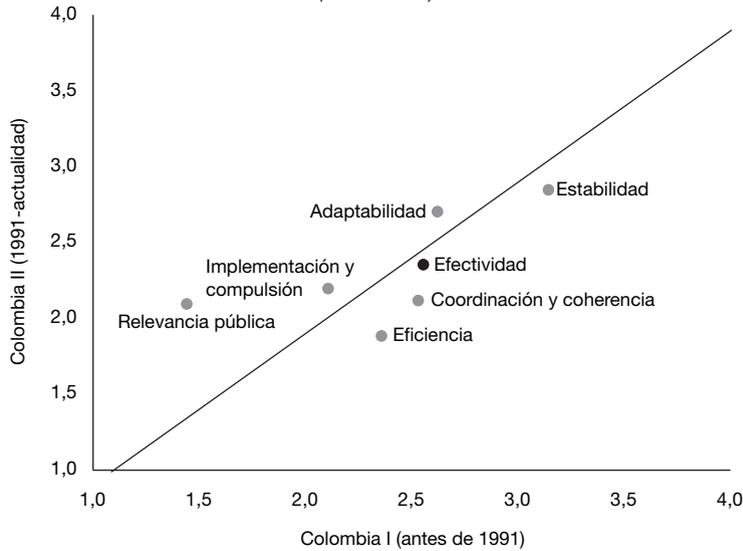
tributarias). El Ejecutivo tiene que hacer más concesiones y se hace necesario distribuir más recursos para que las leyes sean aprobadas, ya que el número de “ponentes” involucrados en cada proyecto de ley se incrementó considerablemente.⁵² Incluso una vez que la legislación ha pasado el filtro del Congreso, puede ser modificada por el Tribunal Constitucional, que no solamente ha hecho más difícil que el Ejecutivo se salte el Congreso (debido en parte a su papel como garante del cumplimiento de las leyes), sino que en general se ha convertido en un agente más activo –según algunos observadores, hiperactivo– en el juego de la formulación de políticas. Los gobiernos subnacionales también se han convertido en jugadores más importantes en algunos aspectos de la formulación de políticas, incluidas las políticas sociales. Esto ha tenido a veces importantes repercusiones en las políticas macroeconómicas, dado que varios departamentos y municipios han acumulado unas cifras de déficit excesivas y han tenido que ser sacadas de apuros por el gobierno nacional.

En resumen, el número de jugadores clave en el juego de la formulación de políticas nacionales se ha incrementado, y lograr que cooperen entre sí se ha vuelto más difícil. Y si bien esta evolución es positiva en la medida en que genera frenos y contrapesos que limitan la discrecionalidad del Ejecutivo, también pueden tener un impacto negativo en la efectividad de las políticas. De hecho, unos cuantos de los aspectos clave de las políticas públicas más directamente vinculados a la efectividad (estabilidad, eficiencia, coordinación y coherencia) sufrieron cierto deterioro a partir de 1991 (véase el gráfico II.13).⁵³ Por otra parte, el país logró mejoras sustanciales en términos de la relevancia pública de sus políticas, más orientadas hacia el interés público, pero que, sin embargo, sigue siendo baja. Esta mejora puede atribuirse por lo menos a cuatro factores: el aumento de los frenos y contrapesos; el incremento de la participación tanto nacional como subnacional; un mejor control de las prácticas clientelistas de los políticos, en especial de los legisladores,

⁵² Los ponentes son los legisladores que participan directamente en los debates de los proyectos de ley. Normalmente ejercen una influencia considerable en el contenido de los mismos. Tienden a obtener más recursos que los legisladores que no gozan de este estatus.

⁵³ Mientras la cuantificación que se hace en este trabajo de la adaptabilidad, que no puede considerarse perfecta debido a que se basa solamente en un par de variables, ha experimentado una ligera mejoría, la “fijación” de una serie de aspectos de las políticas así como el estudio de las reformas tributarias en Colombia antes y después de la reforma constitucional (Cárdenas *et al.*, 2005) sugieren que, por lo menos en unas determinadas áreas, la adaptabilidad también ha disminuido últimamente.

Gráfico II.13
EVOLUCIÓN DE CARACTERÍSTICAS CLAVE
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (COLOMBIA)
(Escala 1-4)



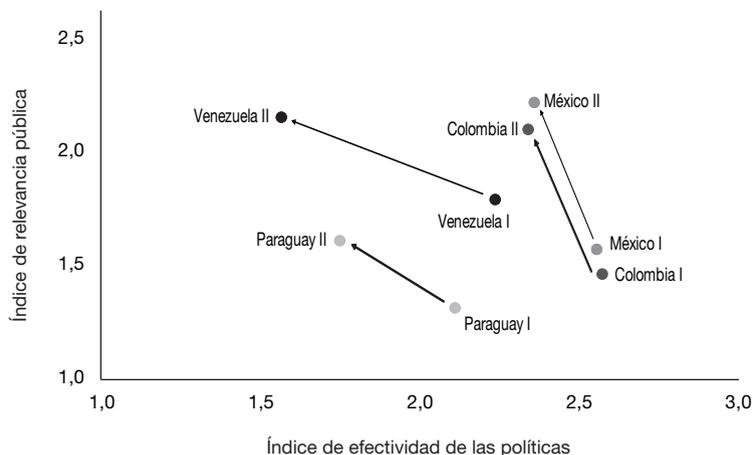
Nota: la línea recta tiene una inclinación de 45°, de modo que los aspectos clave situados en el triángulo superior muestran una mejoría entre el período I y el período II, y los situados en el triángulo inferior son los que se han deteriorado.

mediante la supresión de los “auxilios parlamentarios”;⁵⁴ y un mayor control sobre la discrecionalidad del Ejecutivo para repartir subsidios y créditos a determinados sectores de la población, dado que ahora un Banco Central independiente está sujeto a ciertas restricciones con respecto a la concesión de préstamos al sector privado.

Colombia no ha sido el único país que se ha movido en la dirección de una mayor participación e inclusividad. Otros países que lo han hecho en esta misma dirección son México, Paraguay y Venezuela. En todos estos casos, la mejora en términos de inclusividad se ha producido paralelamente a una caída en la efectividad de las políticas (véase el gráfico II.14). Sin embargo, el ritmo al que los países han sacrificado su efectividad en aras de

⁵⁴ El impacto de la supresión de los *auxilios*, no obstante, ha sido objeto de cierto debate. Algunos autores sostienen que, si bien formalmente eliminados, los *auxilios* han continuado en la práctica de un modo más informal y menos transparente. Dichos autores sostienen, además, que los recursos implicados en estas prácticas han aumentado con los cambios, en vez de decrecer. Véase, por ejemplo, Vargas (1999) y Echeverry *et al.* (2004).

Gráfico II.14
EVOLUCIÓN DE CARACTERÍSTICAS CLAVE EN LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
(Escala 1-4)



Fuente: compilación de los autores.

Nota: para Colombia, México y Paraguay, los índices de las políticas se calcularon a partir de dos conjuntos de datos, correspondientes a diferentes periodos temporales. Los periodos son los siguientes: Colombia I = antes de 1991, Colombia II = 1991-actualidad; México I = 1950-mediados década 1990, México II = década de 1990-2003; Paraguay I = 1954-1989, Paraguay II = 1989-2003, y Venezuela I = 1958-1988, Venezuela II = 1989-2003.

una mayor inclusividad difiere considerablemente de uno a otro. El reto es tratar de aumentar la inclusividad y la participación sin perder efectividad en el proceso.

En Colombia, el Congreso ha aprobado recientemente una serie de reformas que tratan de mejorar la efectividad, procurando sin embargo no comprometer la inclusividad y la participación de una forma significativa. Uno de los cambios afecta a la reelección del presidente, una tendencia presente en muchos países de América Latina. Probablemente el más importante, desde el punto de vista del presente trabajo, es el relativo a los cambios en las normas electorales para la renovación de la asamblea legislativa. Los partidos políticos pueden ahora presentar una sola lista por cada circunscripción electoral. Además, se ha introducido un tope mínimo (equivalente al 2% del electorado nacional) que excluye a los movimientos locales muy pequeños de participar en las elecciones. Estos cambios deberían contribuir a reducir la fragmentación y a aumentar

la disciplina de partido. Y de este modo podrían mejorar el papel de los partidos como instituciones de mayor cobertura interesadas en la formulación de políticas de ámbito nacional en las que sea factible alcanzar acuerdos intertemporales. También podría contribuir a facilitar la aprobación por parte del Congreso de determinadas leyes.

La formulación de políticas en sistemas políticos fragmentados: los casos desiguales de Brasil y Ecuador⁵⁵

Una de las preocupaciones principales relativas al funcionamiento de las democracias presidencialistas es el potencial que encierran para crear problemas de gobernabilidad. A diferencia de sus equivalentes en las democracias parlamentarias, el presidente de una democracia presidencialista no tiene garantizada una coalición ganadora que le permita aprobar su programa de gobierno en la legislatura. La falta de apoyo al presidente durante una legislatura se ha relacionado con las dificultades en la aprobación de reformas estructurales que mejoren el bienestar general, con la capacidad de adaptación a crisis imprevistas, e incluso con un aumento de la probabilidad de las interrupciones constitucionales. Estas preocupaciones son especialmente relevantes en el caso de los sistemas políticamente fragmentados, en los que el partido del presidente no tiene una mayoría de escaños en la asamblea legislativa. En estos casos, la adaptabilidad de las políticas y, más en general, la gobernabilidad democrática dependerá de la habilidad por parte del gobierno (y del presidente en particular) para formar y mantener una coalición ganadora.

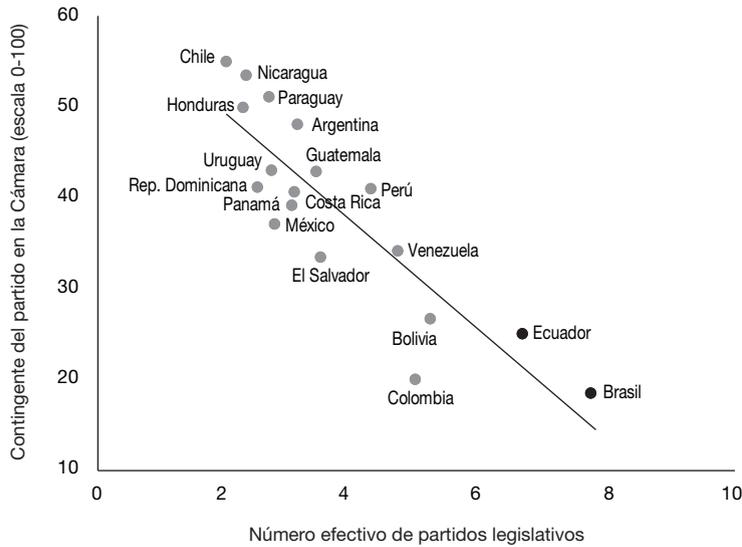
Este apartado se centra en la formulación de políticas en Brasil y Ecuador. Estos dos países tienen los sistemas de partidos más fragmentados de toda América Latina. Y como consecuencia de ello, en ambos casos el contingente partidario presidencial en la asamblea legislativa es uno de los más bajos de la región (véase el gráfico II.15).⁵⁶

Y sin embargo, Brasil y Ecuador difieren considerablemente respecto a la calidad de sus políticas públicas. De acuerdo con el índice de políticas elaborado más arriba, Brasil aparece en el grupo con políticas relativamente adecuadas, mientras que Ecuador lo hace en el que la calidad de las políticas es baja. De hecho, Brasil se clasifica por encima

⁵⁵ Este apartado se inspira en gran medida en Mejía Acosta *et al.* (2006), Alston *et al.* (2005) y Mueller y Pereira (2005).

⁵⁶ En el caso del Brasil, la cifra se refiere a la fragmentación y al contingente presidencial en la Cámara baja.

Gráfico II.15
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS LEGISLATIVOS Y CONTINGENTE
PRESIDENCIAL EN LAS CÁMARAS

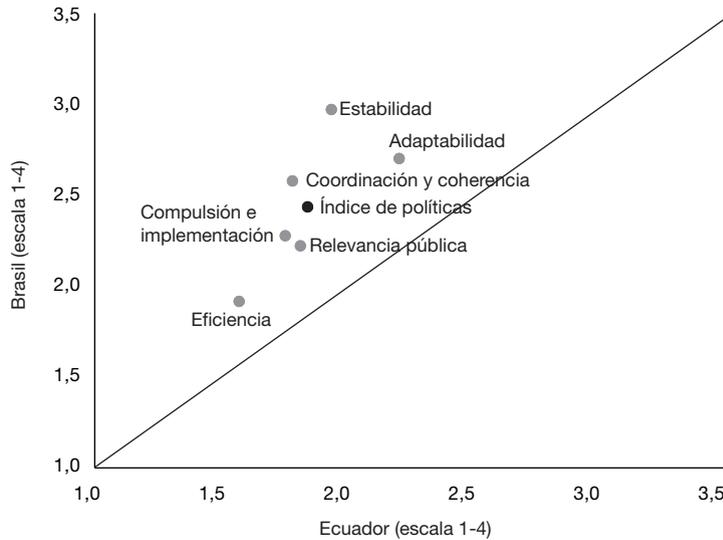


Fuente: Jones (2005), Saiegh (2005).

de Ecuador en todos los aspectos de las políticas públicas presentados en el cuadro II.1 (véase el gráfico II.16). Además, y a pesar de ciertas acusaciones recientes de prácticas políticas corruptas, la democracia en Brasil es más fuerte y más estable que en Ecuador, donde ninguno de los tres últimos presidentes elegidos por votación popular (Abdala Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez) ha conseguido completar su mandato.

Además de su fragmentación política, las instituciones políticas de Brasil y Ecuador comparten otras características importantes. En ambos países, el presidente ha sido dotado de unos poderes constitucionales extraordinariamente fuertes con el objetivo de compensar la falta de respaldo partidario. Los legisladores de ambos países son elegidos mediante unas normas electorales similares: sistemas de representación proporcional con listas abiertas, que les proporcionan incentivos para atender a las necesidades de sus propias jurisdicciones geográficas. Dada la existencia de estos importantes elementos comunes, ¿cómo pueden explicarse las diferencias en los resultados políticos y de las políticas públicas de Brasil y Ecuador? De acuerdo con el enfoque de este trabajo, la respuesta no puede residir exclusivamente en un solo factor.

Gráfico II.16
ASPECTOS CLAVE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
(BRASIL Y ECUADOR)



Fuente: compilación de los autores.

Nota: la línea recta tiene una inclinación de 45°, de modo que los aspectos clave situados en el triángulo superior muestran los casos en los que Brasil tiene una puntuación más alta que Ecuador.

Hasta cierto punto, las diferencias en los resultados de las políticas pueden estar relacionadas con diferencias sustanciales en la calidad de las instituciones que fueron identificadas en la tercera sección de este artículo como los componentes fundamentales de una buena formulación de políticas. Mientras que Brasil tiene un Congreso con unas capacidades de formulación de políticas relativamente buenas, una burocracia fuerte y un sistema judicial independiente, Ecuador carece de todos estos elementos. Mientras que en Brasil la atención del presidente (por lo menos recientemente) se ha centrado principalmente en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, el presidente de Ecuador se ha visto en ocasiones implicado en una difícil batalla por la supervivencia política, que le ha impedido centrarse en el largo plazo.

Además de todos estos factores, hay otra diferencia importante entre el proceso de formulación de políticas en Brasil y Ecuador. Mientras que en Brasil el presidente parece tener todas las herramientas que necesita para establecer intercambios políticos con los legisladores y sustentar una

coalición en el Congreso, en Ecuador las coaliciones son muy volubles y tienden a desintegrarse a medida que transcurre la legislatura y se aproximan las elecciones. El resto de este apartado analiza algunos de estos factores con más detalle.⁵⁷

La capacidad para formular políticas y el papel del Congreso

Brasil y Ecuador difieren sustancialmente con respecto a las capacidades de formulación de políticas de sus asambleas legislativas y al papel que desempeñan en el PFP, a pesar de la existencia de importantes similitudes en las normas electorales para acceder a la asamblea.

Brasil

En Brasil los legisladores son elegidos por un período de cuatro años en un sistema de representación proporcional con listas abiertas. La existencia de listas abiertas significa que los electores pueden votar por un candidato individual dentro de la lista de un partido y contribuir de este modo a decidir qué candidatos concretos resultarán elegidos. Este sistema electoral proporciona generalmente incentivos a los legisladores para que respondan a las demandas y preferencias de los votantes de su distrito electoral y no tanto a los deseos de los dirigentes de sus partidos. No es sorprendente que su reelección dependa decisivamente de su capacidad para invertir grandes recursos y conseguir popularidad en sus respectivos distritos.

No obstante, en Brasil, estas fuerzas descentralizadoras están compensadas por otros rasgos que promueven una mayor disciplina de partido. Los dirigentes de los partidos tienen la potestad de designar y sustituir a los miembros de las comisiones legislativas, que desempeñan un papel relativamente importante en los procesos de formulación de políticas. Además, y más importante probablemente, las transacciones entre el Ejecutivo y los legisladores no se efectúan personalmente de un modo directo, sino con la intervención de los dirigentes de los partidos, que actúan como intermediarios. De este modo, controlando el acceso

⁵⁷ Como se analizó en la tercera sección, varios de estos factores se determinan conjuntamente. Además, estos factores son endógenos a otros importantes factores socioeconómicos, como el nivel de renta, el grado de fraccionalización étnica, y la estructura económica del país, tres dimensiones en las que Brasil y Ecuador difieren significativamente. De acuerdo con el enfoque de este trabajo, la reflexión que sigue hace abstracción de estos importantes temas y considera, en cambio, el papel de las instituciones políticas y de los procesos de formulación de políticas al explicar estas diferencias en los resultados políticos y económicos.

de los legisladores a los beneficios que pueden tener un efecto en sus posibilidades de reelección, los dirigentes de los partidos pueden conseguir que los legisladores voten de acuerdo con las preferencias del partido, con el resultado de un grado de disciplina de partido relativamente alto. Esta es la razón por la cual, a pesar del carácter “descentralizado” de las normas electorales, los partidos políticos de Brasil tienden a ser fuertes y a estar cohesionados en el marco legislativo, lo que facilita los intercambios cooperativos intertemporales.⁵⁸

Existen otros factores que contribuyen a las capacidades del Congreso brasileño en la formulación de políticas. Las tasas de reelección de los legisladores son relativamente altas, al menos desde una perspectiva regional. Casi el 70% de los legisladores en la Cámara baja se presentan a la reelección, y el 70% de ellos consigue ser reelegido. De este modo, aproximadamente el 50% de los legisladores tiene una experiencia legislativa previa, lo que contribuye a una acumulación de experiencia en materia de políticas, así como al dominio de una perspectiva del largo plazo.

La capacidad técnica de la asamblea legislativa a efectos de formulación de políticas se ve asistida por la presencia de instancias asesoras que proporcionan apoyo técnico a la asamblea legislativa. Hay más de 500 funcionarios entre las dos cámaras, la mayor parte de los cuales son especialistas en diferentes ámbitos de política, que brindan su apoyo a los legisladores. Son gente bien preparada y bien pagada que obtiene su cargo mediante un proceso de selección muy competitivo. Estas instancias de apoyo legislativo, con mucho las más grandes de América Latina, han contribuido a mejorar el nivel técnico de las deliberaciones parlamentarias, así como la calidad de las políticas que se debaten en el Congreso. En esta dimensión, Brasil va muy por delante del resto de países de América Latina.

Como consecuencia de estos factores, Brasil ocupa uno de los primeros lugares de la región en el índice de capacidades de formulación de políticas del Congreso, siendo superado solamente por Chile. Estas

⁵⁸ Buena parte de la literatura política relativa a Brasil producida en la primera parte de la década de los noventa se centra en analizar hasta qué punto incentivos derivados del sistema electoral y de partidos, incluidos las listas abiertas y el sistema electoral proporcional, pueden dificultar que el ejecutivo consiga que sus políticas sean aprobadas (Ames, 1995, 2001; Mainwaring, 1997). En contraste con ello, una posterior oleada de estudios se centró en la forma en que las normas y las estructuras que organizan el proceso legislativo y el poder del ejecutivo determinan el comportamiento de la asamblea legislativa y dan como resultado un proceso de toma de decisiones más centralizado (Figueiredo y Limongi, 2000; Pereira y Mueller, 2004).

capacidades permiten al Congreso brasileño desempeñar un papel constructivo en la formulación de políticas, un papel que se caracteriza por una relación flexible y razonable con el Ejecutivo, a pesar del alto nivel de fragmentación política existente. Los mecanismos por los cuales el Ejecutivo consigue mantener unida la coalición y promover su programa de gobierno se explican con más detalle más abajo.

Ecuador

En Ecuador, las normas electorales para la asamblea legislativa han estado sujetas a varios cambios. Hasta 1997, estuvo en vigor un sistema electoral mixto para su Congreso unicameral. Mientras que los diputados “nacionales” eran elegidos por una sola circunscripción para un período de cuatro años, los diputados “provinciales” (que comprenden más del 80% del total) eran elegidos en los distritos provinciales con un sistema de representación proporcional y para un período de sólo dos años. La reelección inmediata estuvo prohibida por la Constitución hasta 1994. Como resultado la experiencia legislativa de los legisladores ecuatorianos era, por un amplio margen, la más baja de la región. La corta duración de los mandatos producía legisladores con poca visión de futuro, sin capacidades para la formulación de políticas y sin incentivos para desarrollarlas.

Las elecciones de mitad de período para diputados provinciales presentaban otro inconveniente importante. Generalmente, reducían todavía más el tamaño del contingente legislativo del presidente, haciendo más difícil que este consiguiera montar una coalición ganadora que le permitiese llevar adelante su programa de gobierno. Por ejemplo, durante la administración de Rodrigo Borja (1988-1992), la proporción de escaños controlados por el partido en el poder, la Izquierda Democrática, cayó desde un 42,3%, en la primera mitad de la legislatura, hasta un 19,4% después de las elecciones de mitad de período. Durante la administración de Sixto Durán-Ballén, la proporción correspondiente al Partido Unión Republicana cayó desde un 15,6% hasta un escaso 3,9%. En términos más generales, el tamaño de la coalición que apoyaba al presidente en el Congreso se redujo sustancialmente durante el período presidencial, con las elecciones de mitad de período contribuyendo en buena medida a esta reducción.

Recientemente, las normas electorales para la asamblea legislativa han estado sujetas a una serie de cambios. La prohibición de la reelección inmediata se derogó poco antes de las elecciones de 1996. En 1997, se cambió el sistema electoral vigente por uno con listas abiertas. Las elecciones de mitad de término se eliminaron y el mandato de los diputados provinciales

se amplió a cuatro años en la reforma constitucional de 1998. En las elecciones del 2002, solamente se eligieron diputados por las circunscripciones provinciales. Además de ello, las normas para elegir presidente también se cambiaron en 1998, en una tentativa de proporcionar al Ejecutivo un mayor contingente legislativo. Los recientes episodios de interrupción democrática sugieren que el impacto de dichos cambios ha sido insuficiente. El contingente legislativo de los presidentes ecuatorianos sigue siendo muy pequeño; solamente un pequeño porcentaje de los legisladores (en torno al 27%) son reelegidos, lo que implica que los legisladores siguen centrados en el corto plazo y que cuentan con pocas capacidades para la formulación de políticas.

Como resultado del escaso apoyo legislativo, particularmente hacia el final de los períodos del mandato presidencial, los ejecutivos han tenido que recurrir a menudo a ejercer las facultades legislativas que les otorga la Constitución para poder llevar adelante sus programas de gobierno. Estos intentos de esquivar al Congreso han conducido a una relación altamente conflictiva entre el Ejecutivo y la asamblea legislativa, con el presidente tratando a menudo de legislar por decreto, y con el Congreso amenazando con impugnar a los miembros del gabinete.

El diferente papel que desempeñan las asambleas legislativas de Brasil y Ecuador se refleja en el grado de éxito del Ejecutivo en la aprobación de medidas legislativas por parte del Congreso. Mientras que los presidentes brasileños han conseguido que el Congreso apruebe el 72% de sus iniciativas, los ejecutivos ecuatorianos solamente lo han conseguido en un 42% de las ocasiones.⁵⁹

El sistema judicial y la burocracia

Brasil y Ecuador también difieren sustancialmente con respecto a la solidez e independencia del sistema judicial y la burocracia. Tal como hemos considerado más arriba, ambos componentes son importantes por su contribución a una buena formulación de políticas.

Brasil

En Brasil, los magistrados del Tribunal Supremo son designados por el presidente y confirmados por el Senado de un modo vitalicio,

⁵⁹ Es importante subrayar que, si bien ambos presidentes tienen poderes importantes, la naturaleza de los mismos es muy diferente. El presidente de Brasil tiene poderes para gobernar por decreto, pero su poder de veto es muy limitado. En Ecuador sucede lo contrario. Estas diferencias también contribuyen a explicar las diferencias en los índices de éxito.

aunque deben jubilarse al cumplir los 70. Los mandatos efectivos de los magistrados del Tribunal Supremo son, por término medio, de más de diez años, lo que sitúa a Brasil en segundo lugar en este punto en América Latina, solamente por debajo de Chile. Como resultado, cada presidente suele designar a un pequeño número de los once miembros del Tribunal Supremo. Por ejemplo, durante los ocho años de la administración de Cardoso, solamente se nombraron tres magistrados para el Tribunal Supremo. La independencia de los tribunales ha mejorado mucho con la Constitución de 1988, que estableció que la judicatura determinaría su propio presupuesto, y que los tribunales podrían designar a los jueces de primera instancia. Todo esto se ha traducido en un grado relativamente alto de independencia del poder judicial, que, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, coloca a Brasil en tercer lugar de América Latina. (véase el gráfico II.8).

La judicatura brasileña ha desempeñado un papel importante como garante y defensora de la Constitución, velando para que las otras ramas del gobierno no se excedieran en sus funciones. Ha habido una serie de casos de relieve en los que el Tribunal Supremo se ha pronunciado en contra del Ejecutivo en temas que eran de vital importancia para este. Uno de estos temas fue el intento por parte de la administración de Cardoso de gravar con impuestos a los trabajadores retirados, una medida que se consideraba uno de los elementos importantes de un programa de austeridad fiscal. La iniciativa, que fue aprobada por el Congreso tras mucho debate, fue muy polémica por cuanto implicaba la conculcación de derechos y privilegios adquiridos. Finalmente, el Tribunal Supremo declaró inconstitucional la medida. Alston *et al.* (2005) analizan este y otros casos que respaldan la noción de que el sistema judicial brasileño goza de un grado razonable de independencia.⁶⁰

La burocracia brasileña también contribuye a la buena calidad de las políticas públicas. De hecho, según la mayoría de índices de calidad burocrática, Brasil tiene la burocracia más fuerte de América Latina.⁶¹ Esto se refleja en el índice presentado en el gráfico II.11, en donde Brasil ocupa el primer puesto en la clasificación. La mayoría de nombramientos

⁶⁰ Probablemente el aspecto que mayor preocupación suscita el sistema judicial brasileño es el hecho de que el sistema tiende a ser lento. En determinadas ocasiones, el gobierno ha utilizado las dilaciones de una manera estratégica, particularmente en relación con la legislación tributaria, ya que un revés por parte de los tribunales puede acabar imponiendo restricciones solamente a gobiernos posteriores. Véase Alston *et al.* (2005).

⁶¹ Véase Iacoviello y Zuvanic (2005).

se efectúa por medio de un sistema bien institucionalizado de exámenes de admisión muy competitivos. Las condiciones de empleo (período de ejercicio en el cargo y salario) son muy atractivas, y se destina un buen número de recursos a la formación de los funcionarios. Si bien existe un número significativo de cargos reservados para nombramientos políticos (los llamados “cargos DAS”), dicho número está limitado por ley, e incluso en estos nombramientos se tiende a tomar en consideración criterios técnicos. La burocracia brasileña, que combina un alto grado de autonomía con fuertes capacidades técnicas, es un importante actor institucional que puede imponer restricciones al Ejecutivo, y que al mismo tiempo contribuye a la estabilidad de la política y a la orientación pública de las políticas.

Ecuador

En Ecuador, la judicatura ha estado tradicionalmente muy politizada. En algunas ocasiones, la capacidad del Ejecutivo para influir en los tribunales ha sido utilizada incluso como moneda de cambio para conseguir apoyo político para la coalición en el gobierno. Antes de 1998, el mandato de los magistrados del Tribunal Supremo era formalmente de seis años, aunque podía ser prorrogado. En la práctica, sin embargo, hasta mediados de los años noventa, los magistrados del Tribunal Supremo ocupaban su cargo, por término medio, unos 2,8 años, uno de los periodos efectivos más cortos de América Latina. Las reformas constitucionales de 1997 y 1998 introdujeron una serie de cambios importantes, cuyo objetivo era proporcionar independencia a la judicatura frente a las presiones políticas. El mandato de los magistrados del Tribunal Supremo dejó de ser de seis años y pasó a tener carácter vitalicio, y la designación de sus miembros (treinta y uno, contando su presidente) se asignó a una rama administrativa de la judicatura, el Consejo Nacional de la Judicatura. La reforma constitucional también introdujo el Tribunal Constitucional de nueve miembros como instancia suprema encargada de supervisar el cumplimiento de la Constitución.

Pese a todos esos esfuerzos, la judicatura ecuatoriana sigue estando politizada. El mejor ejemplo de ello fue la destitución de 27 de los 31 magistrados del Tribunal Supremo en diciembre de 2004. La destitución de los magistrados la decidieron los diputados progubernamentales con el apoyo del Partido Roldosista, el partido del ex presidente Bucaram, cuyo juicio por corrupción se dejó inmediatamente sin efecto. Las manifestaciones públicas contra la impunidad de Bucaram fueron el factor detonante que a la larga llevó a la destitución del presidente Gutiérrez en

abril de 2005. Este episodio es un ejemplo más para demostrar que los cambios introducidos en la letra de la ley no siempre logran cambiar las instituciones de una manera efectiva y duradera.

La burocracia en Ecuador presenta un marcado contraste con la de Brasil. Tanto los nombramientos como las destituciones tienden a producirse por razones políticas, y con cada cambio de gobierno, un número importante de personas entra y sale de la burocracia. Ya desde los años ochenta, la legislación ecuatoriana introdujo criterios meritocráticos en la designación de funcionarios, pero hay un verdadero abismo entre la letra de la ley y las prácticas más habituales. Las frecuentes interrupciones constitucionales experimentadas por Ecuador en el pasado reciente han contribuido a la falta de estabilidad de la administración pública. De hecho, Ecuador ocupa el decimotercer lugar entre los 18 países que aparecen en el índice de desarrollo del servicio civil que presentábamos en el gráfico II.11.

La formación y el mantenimiento de las coaliciones

La experiencia de las interrupciones constitucionales en América Latina desde la reinstauración del régimen democrático muestra que los gobiernos minoritarios corren un riesgo mucho mayor de inestabilidad democrática. También muestra que un sistema de partidos fragmentado no tiene necesariamente que ser un problema, con la condición de que el presidente sea capaz de formar y sustentar una coalición mayoritaria o casi mayoritaria que pueda proporcionarle respaldo político en el Congreso.⁶² En Brasil, a pesar de determinadas inestabilidades recientes, las coaliciones tienden a ser estables, y generalmente han permitido que el presidente llevase adelante una parte significativa de su programa de gobierno durante todo el período presidencial. En Ecuador, en contraste, las coaliciones son por lo general débiles y de corta duración, tienden a proporcionar respaldo *ad hoc* a determinadas iniciativas, y suelen desintegrarse al aproximarse una nueva consulta electoral. Por ello, es importante examinar los mecanismos mediante los cuales se forman y se mantienen las coaliciones en cada caso.

Brasil

En Brasil, el presidente tiene a su disposición una variedad de mecanismos para formar una coalición y mantener el respaldo de la misma. Probablemente el más importante sea el que está asociado con

⁶² Véase Chasquetti (2001), Cheibub *et al.* (2004) y Inter-American Development Bank (2005).

sus capacidades presupuestarias.⁶³ El presupuesto que se aprueba cada año en el Congreso suele incluir una serie de enmiendas introducidas por los legisladores, que normalmente incluye pequeñas inversiones en sus circunscripciones, relativas, por ejemplo, a infraestructuras sanitarias o viarias. Incluso una vez que dichas enmiendas han sido aprobadas, el presidente tiene capacidades discrecionales durante la fase de ejecución del presupuesto para decidir qué enmiendas reciben fondos y cuáles no. Esta facultad constituye una valiosa moneda de cambio que el presidente utiliza para inducir a los legisladores a respaldar su programa de gobierno. El éxito electoral de los legisladores depende de conseguir que los proyectos que ellos han propuesto gracias a las enmiendas se lleven a cabo en sus circunscripciones, de manera que a menudo están dispuestos a hacer concesiones políticas a cambio de estos proyectos de inversión.

Un segundo mecanismo utilizado por el presidente es su capacidad para repartir cargos en el gobierno federal. Dentro de ciertos límites, que hemos descrito más arriba, el presidente puede utilizar los nombramientos para cargos DAS para recompensar a sus socios de coalición o a sus partidarios, cimentando de este modo la coalición.

Un tercer mecanismo utilizado para obtener respaldo en el Congreso es la facultad de designar ministros del gabinete. Todos los grandes partidos de la coalición tienen asegurado algún ministerio, y normalmente el número de ministerios depende de su proporción de votos en el Congreso, aunque el grado en que se utiliza este mecanismo varía de una administración a otra. Aunque el presidente tenga que “conceder” determinados ministerios a sus socios de coalición a cambio de su apoyo, todavía tiene la facultad de dictar las principales líneas de la agenda política y puede echar mano de la amenaza de la destitución en cualquier momento.

En Brasil, estos intercambios son creíbles porque forman parte de un juego repetido entre actores que tienden a desempeñar su rol en el largo plazo. Los presidentes pueden ser reelegidos, y los dirigentes de los partidos, que hacen de intermediarios en estas transacciones, son jugadores de plazo largo, al igual que aquellos legisladores que tienen muchas probabilidades de ser reelegidos. Si el gobierno frecuentemente no cumpliera las promesas hechas durante estas transacciones, devaluaría enormemente la moneda de cambio que tiene en sus manos y las coaliciones se romperían más fácilmente.

⁶³ Véase Alston *et al.* (2005) y Mueller y Pereira (2005).

Recientemente, una serie de acusaciones relativas a varios intercambios políticos ilegítimos entre el Ejecutivo y la asamblea legislativa han suscitado una atención considerable. En este contexto, es importante puntualizar que las transacciones particulares analizadas en los párrafos anteriores son formas legítimas que tiene el presidente de recabar apoyos políticos y llevar adelante su programa, en el contexto de un sistema de partidos muy fragmentado. Si bien algunos observadores pueden considerar objetables estas transacciones políticas por razones de principio, el hecho es que desempeñan un papel vital en la cimentación de coaliciones estables, y que con ello contribuyen a la gobernabilidad. Si se eliminasen estas oportunidades de intercambios políticos, podría o bien ponerse en riesgo la gobernabilidad, o bien incrementar la probabilidad de que se dieran otras formas de intercambio menos legítimas y menos transparentes. El caso de Ecuador es un claro ejemplo de lo que puede ocurrir en un sistema de partidos fragmentado en ausencia de coaliciones estables.

Ecuador

Si el presidente de Brasil puede superar la debilidad asociada con la fragmentación de los partidos mediante la formación de una coalición estable que le permita llevar adelante su programa de gobierno, la cuestión es: ¿por qué no puede hacer lo mismo el presidente de Ecuador? La cuestión es desconcertante dado que, al igual que su homólogo brasileño, el presidente ecuatoriano también tiene a su disposición una serie de mecanismos –proyectos de inversión que pueden beneficiar a ciertos sectores, concesiones políticas, contratos, etc. – que puede utilizar como moneda de cambio para obtener apoyos para su programa de gobierno. Como de costumbre, no hay una explicación basada en un solo factor que dé cuenta de la incapacidad, por parte de los presidentes de Ecuador, de mantener una coalición estable.

Conviene empezar examinando los tres tipos de transacciones que hemos identificado en el caso del Brasil, y tratar de entender por qué no parecen contribuir a la formación de coaliciones estables en el caso de Ecuador. La primera es la relativa al intercambio de proyectos de inversión por respaldo político. En Brasil, el presidente puede conceder estos proyectos gracias a la discrecionalidad de sus facultades presupuestarias, y los legisladores reconocen el valor que ello tiene en la medida en que puede contribuir a su reelección. En Ecuador, lo mismo que en Brasil, los legisladores son elegidos en unas listas abiertas y pueden ser

reelegidos, por lo que deberían tener incentivos similares a la hora de conceder proyectos en sus circunscripciones. Sin embargo, los presidentes ecuatorianos no tienen facultades presupuestarias discrecionales. Anteriormente tenían la capacidad de repartir discrecionalmente asignaciones extrapresupuestarias, pero perdieron este poder en 1995. E incluso antes de esta fecha, esta clase de intercambios no habría sido demasiado fructífera ya que en aquella época los legisladores no podían ser reelegidos y se presentaban a las elecciones en unas listas cerradas. De este modo, tenían una conexión electoral más débil con sus votantes y no tenían la clase de incentivos de que disponen los legisladores brasileños para repartir proyectos de inversiones en sus comunidades respectivas.⁶⁴ El segundo mecanismo negociador que hemos visto en el caso de Brasil era el empleo público. Mientras que los cargos DAS más arriba mencionados eran cargos prestigiosos y bien remunerados, este no es el caso en Ecuador. Además, si bien en Brasil estos cargos pueden durar hasta ocho años en caso de reelección del presidente, en Ecuador, tanto la entrada como la salida del servicio civil tiende a ser un asunto político, y hay una gran rotación de cargos (especialmente en los de designación política) cada vez que se produce un cambio en la administración. La ausencia de una reelección presidencial inmediata reduce aún más la duración previsible de estos nombramientos. Los cargos menos prestigiosos y de más corta duración tienden a ser menos atractivos en el caso de Ecuador. Naturalmente, a medida que se acerca el final del mandato presidencial, este incentivo va perdiendo gran parte de su valor.

El tercer mecanismo transaccional que hemos analizado en el caso de Brasil ha sido el de los ministros del gabinete. Ecuador, sin embargo, es el país con el más alto grado de inestabilidad en el gabinete ministerial entre los doce países de América Latina para los que disponemos de datos.⁶⁵ Mejía Acosta *et al.* (2006) presentan evidencias de que, de los 292 ministros que ocuparon cargos en el gabinete entre 1979 y 2002, el 61% no llegó al término del mandato presidencial, y el 90% de estos dimitieron o fueron destituidos por el Ejecutivo.⁶⁶ En otras palabras, el cargo de

⁶⁴ No obstante, podían estar interesados en repartir transferencias a determinados grupos sociales o étnicos particulares.

⁶⁵ Véase Martínez-Gallardo (2005).

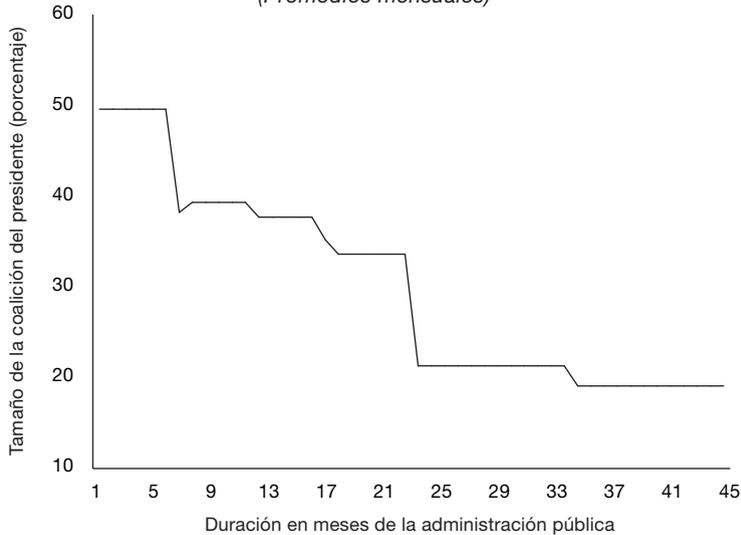
⁶⁶ Curiosamente, si bien el juicio político a los ministros ha sido objeto de un intenso debate en Ecuador, tan sólo un 7% de los 292 ministros de la muestra fueron destituidos por el Congreso usando este procedimiento.

ministro es incierto y de corta duración, y el presidente, que es quien nombra estos cargos, también puede destituirlos cuando necesita formar una coalición en torno a otra dimensión de política diferente. Ello resta credibilidad a la recompensa y reduce el atractivo de ocupar un cargo en el gabinete por parte de los socios de la coalición, así como el valor de lo que el presidente puede esperar obtener a cambio del nombramiento para uno de estos cargos en el gabinete.

Pero hay otro componente importante en la explicación de por qué los socios de la coalición no consideran muy atractivo un cargo en el gabinete, y, lo que es más importante, de por qué las coaliciones son inestables en Ecuador. En la cultura política ecuatoriana está muy arraigada la percepción, reforzada a medida que avanza el calendario electoral, de que colaborar con el gobierno (o ser un “gobiernista”) puede ser una jugada políticamente costosa, especialmente si ello implica dar apoyo a determinadas políticas de ajuste que resultan impopulares. Esta actitud anti gobierno –y la desventaja que representa el hecho de que te asocien con el gobierno– aumenta a medida que disminuyen los niveles de popularidad del presidente con el progreso de la legislatura. Con este descenso en los índices de popularidad presidenciales, los potenciales socios de coalición a menudo prefieren involucrarse en lo que ha sido denominado “coaliciones fantasma”: acuerdos secretos por medio de los cuales los dirigentes de los partidos aceptan colaborar con el gobierno en un conjunto limitado de asuntos políticos, pero evitando –y a veces negando públicamente– cualquier compromiso a largo plazo que pueda afectar a sus propias posibilidades electorales (Mejía Acosta, 2004). Estos intercambios secretos son posibles gracias a la ausencia de votaciones nominales en la asamblea legislativa. De este modo, los partidos pueden obtener los beneficios que tiene el formar parte de una coalición sin tener que pagar el precio político de ser asociado con el gobierno.

El costo de formar parte de la coalición gubernamental aumenta a medida que avanza en el tiempo el mandato presidencial, se acerca una nueva consulta electoral y los dirigentes de los partidos necesitan ir tomando posiciones de cara a las elecciones. Los beneficios de estar en la coalición, al mismo tiempo, se reducen a medida que se acerca el final del período presidencial, dado que la duración de los cargos en la burocracia, e incluso en los ministerios, se acorta y por consiguiente estos cargos pierden valor. Así, no tiene nada de sorprendente que el tamaño de la coalición disminuya sustancialmente durante el transcurso del término presidencial (véase el gráfico II.17).

Gráfico II.17
EVOLUCIÓN DE LA COALICIÓN DEL PRESIDENTE EN EL
CONGRESO DURANTE EL PERÍODO 1984-2002
(Promedios mensuales)



Fuente: Mejía Acosta (2004).

Como se deduce claramente de los argumentos anteriores, ninguna de las transacciones políticas que parecen funcionar en Brasil como medio de cimentar coaliciones estables, parece funcionar en el caso de Ecuador. Estas transacciones se ven aún más obstaculizadas por el tiempo relativamente corto que ocupan su cargo los actores políticos que participan en las mismas. Todos estos factores contribuyen a explicar la relativa inestabilidad del régimen democrático ecuatoriano.

Los casos contrastantes de Brasil y Ecuador ilustran la necesidad de una visión de equilibrio general de las instituciones políticas y de los procesos de formulación de las políticas. Centrarse en tan sólo unas cuantas dimensiones institucionales, como los poderes presidenciales, las normas electorales de la asamblea legislativa y el grado de fragmentación de los partidos, puede llevar a conclusiones erróneas, por importantes que sean estas dimensiones. Los procesos de formulación de las políticas son muy complejos, y para entenderlos es preciso prestar atención a detalles como la discrecionalidad presupuestaria del presidente y las votaciones nominales en la asamblea legislativa, que pueden tener un efecto importante en la naturaleza de las transacciones políticas entre los actores políticos relevantes.

Bibliografía

- Acemoglu, Simon Johnson y James Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, 91(5), diciembre, pp. 1369-1401.
- (2002), "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution", *Quarterly Journal of Economics*, 117, noviembre, pp. 1231-1294.
- Alston, Lee J., Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira (2005), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Brazil", Research Department, Inter-American Development Bank, mimeo. www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr225finaldraft.pdf
- Ames, Barry (1995), "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress", *Journal of Politics*, 57(2), pp. 324-343.
- (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2005), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile", Research Department, Inter-American Development Bank, mimeo. www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr226finaldraft.pdf
- Barro, Robert J. y David B. Gordon (1983), "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural-Rate Model", *Journal of Political Economy*, 91(4), pp. 589-610.
- Calvo, Guillermo (1996), *Money, Exchange Rates, and Output*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Calvo, Guillermo y Allan Drazen (1998), "Uncertain Duration of Reform: Dynamic Implications", *Macroeconomic Dynamics*, vol. 2(4), pp. 443-455.
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón (2005), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution", Research Department, Inter-American Development Bank, mimeo. www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr232finaldraft.pdf
- Cárdenas, Mauricio, Eduardo Lora y Valerie Mercer-Blackman (2005), "The Art of Tax Policies", *The Politics of Politics, Economic and Social Progress in Latin America 2006*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, pp. 185-202.
- Chasquetti, Daniel (2001), "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (coord.), Buenos Aires, CLACSO.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski, y Sebastián M. Saiegh (2004), "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, 34(4), pp. 565-587.

- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins (1999), "Agenda Power in the U.S. House of Representatives", manuscrito sin publicar, San Diego, University of California.
- (2001), "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", *Presidents, Parliaments and Policy*, Stephen Haggard y Matthew D. McCubbins (eds.), Nueva York, Cambridge University Press, pp. 52-58.
- Dixit, Avinash K. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, MIT Press.
- Drake, Paul e Iván Jaksic (1999), *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Drazen, Allan (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, Princeton University Press.
- Echeverry, Juan Carlos, Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín (2004), "La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal", *Working Paper*, 740, Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limongi (2000), "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil", *Comparative Politics*, 32(2), pp. 151-170.
- Fraser Institute (varios años), *Economic Freedom of the World*, www.freetheworld.com
- Gasparini, Leonardo (2004), "Different Lives: Inequality in Latin America and the Caribbean", *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, David de Ferranti, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton (eds.), Washington, D.C., World Bank.
- Henisz, Witold (2000), "The Institutional Environment for Economic Growth", *Economics and Politics*, 12(1), pp. 1-31.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2005), "El rol de la burocracia en el PMP en América Latina", mimeo, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Iaryczower, Matías, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002), "Judicial Independence in Unstable Environments. Argentina: 1935-1998", *American Journal of Political Science*, vol. 46, N°4, octubre, pp. 699-716.
- Inter-American Development Bank (2005), *The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean 2006 Report* (en preparación).
- Jones, Mark P. (2005), "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process", trabajo preparado para Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, 28 de febrero- 2 de marzo, Washington, DC.
- Levy, Brian y Pablo T. Spiller (1996), "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics and Organization*, 10, pp. 201-246.

- Mailath, George, Stephen Morris y Andrew Postlewaite (2001), "Laws and Authority", mimeo, New Haven, CT, Yale University.
- Mainwaring, Scott (1997), "Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil", *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring (eds.), Nueva York, Cambridge University Press.
- Martínez-Gallardo, Cecilia (2005), "The Role of Latin American Cabinets in the Policymaking Process", trabajo sin publicar para Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Mejía Acosta, Andrés (2004), "Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador", tesis doctoral, Notre Dame, IN, Department of Political Science, University of Notre Dame.
- Mejía Acosta, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán, Sebastián M. Saiegh y Simón Pachano (2006), "Veto Players, Fickle Institutions and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador", Research Net. *Working Paper*, R-523, Inter-American Development Bank, www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-523
- Monaldi, Francisco (2005), "The Role of Sub-national Political Authorities in the National Policymaking Process: A Comparative Perspective of Latin American Cases", trabajo preparado para Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, 28 de febrero- 2 de marzo, Washington, D.C.
- Monaldi, Francisco, Rosa Amelia González, Richard Obuchi y Michael Penfold (2005), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Venezuela", Research Department, Inter-American Development Bank, mimeo. www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr231finaldraft.pdf
- Mueller, Bernardo y Carlos Pereira (2005), "The Cost of State Reform in Latin America", trabajo preparado para Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, 28 de febrero- 2 de marzo, Washington, D.C.
- Payne, J. Mark, Daniel G. Zovatto, Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2002), *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Pereira, Carlos y Bernardo Mueller (2004), "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process", *Comparative Political Studies*, 37(7), pp. 781-815.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA., MIT Press.
- _____ (2003), *The Economic Effects of Constitutions: What Do the Data Say?*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Rauch, James E. y Peter B. Evans (2000), "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less-Developed Countries", *Journal of Public Economics*, 75, pp. 49-71.

- Rodrik, Dani (1989), "Credibility of Trade Reform - A Policy Maker's Guide", *The World Economy*, 12(1), pp. 1-16.
- _____ (1995), "Political Economy of Trade Policy", *Handbook of International Economics*, vol. 3, Gene M. Grossman y Kenneth Rogoff (eds.), Amsterdam, Elsevier Science.
- Saiegh, Sebastian M. (2005), "The Role of the Legislature in the Policymaking Process", trabajo preparado para Inter-American Development Bank Workshop on State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes, 28 de febrero - 2 de marzo, Washington, D.C.
- Sousa, Mariana (2005), "Judicial Reforms, the PMP, and Public Policy", mimeo, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2003), "The Institutional Determinants of Public Policy: A Transaction Approach with Application to Argentina", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 19, N°2, octubre, pp. 281-306.
- _____ (en preparación), *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina*, Cambridge University Press.
- Spiller, Pablo T., Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2003), "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework", Washington, D.C., Inter-American Development Bank, sin publicar.
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Russell Sage Foundation / Princeton University Press.
- Urrutia, Miguel (1992), "Acerca de la ausencia del populismo económico en Colombia", *Macroeconomía del populismo en América Latina*, Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (comps.), Fondo de Cultura Económica.
- Vargas, Jorge Enrique (1999), "Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo", *Hacia el rediseño del Estado: análisis institucional, reformas y resultados económicos*, Miguel Gandour y Luis Bernardo Mejía (eds.), Bogotá, Departamento Nacional de Planeación y Tercer Mundo Editores.
- Weaver, R. Kent y Bert A. Rockman (1993), "Assessing the Effects of Institutions" y "When and How Do Institutions Matter?", *Do Institutions Matter?*, R. Kent Weaver y Bert A. Rockman (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- World Bank (varios años), *World Development Indicators*, Washington, D.C.
- World Economic Forum (varios años), *Global Competitiveness Report-Executive Opinion Survey*, www.weforum.org/.

Capítulo III

Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo¹

Adam Przeworski y Carolina Curvale

Introducción

A la luz de los estudios de investigación más recientes, las instituciones son la causa “primaria” del desarrollo económico, una causa más “profunda” que las características del entorno natural, el suministro de factores y las tecnologías para su uso (North, 1997; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2002; Acemoglu, 2003). Las instituciones más importantes en este sentido pueden ser aquellas que protegen los derechos de propiedad (North y Thomas, 1973; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001), pero tal vez también las que movilizan el ahorro y coordinan la inversión (Bardhan, 2004; Bordo y Cortés Conde, 2001), así como las que someten a los gobernantes a sanciones por parte de los gobernados (Benhabib y Przeworski, 2005; Keefer, 2005). Pero antes de hacer la pregunta “¿qué instituciones promueven el desarrollo?”, es menester plantearse una cuestión previa: “¿hay instituciones?”.

¹ Este trabajo recibió una beca de la National Science Foundation.

Un orden institucional que absorba y procese pacíficamente los potenciales conflictos de intereses y valores no puede crearse y mantenerse sean cuales sean las circunstancias. Las instituciones políticas tienen que ser “autosustentables”, es decir, solamente pueden sobrevivir y funcionar si generan continuamente resultados que son preferibles al uso de la fuerza por todos y cada uno de los grupos que podrían imponerse violando el orden institucional. Más concretamente: i) puede ser que ningún sistema institucional que procese pacíficamente los conflictos sea posible si el país es pobre; ii) si un sistema así es factible dadas las condiciones históricas, para mantenerse tiene que estar organizado de forma que los resultados que genere, ya sea la distribución de los ingresos, el reparto de las rentas o la realización de algún tipo de valor no material, reflejen la distribución del poder “en bruto” o poder preinstitucional, incluida la fuerza militar de los diferentes grupos; y iii) dichas instituciones tienen que contrarrestar los rendimientos crecientes de quienes ostentan el mando, pues, de lo contrario, los que no lo ostentan pero son previsores preferirán luchar inmediatamente en vez de esperar que su poder acabe erosionado.²

Dado que las instituciones políticas pueden estar ausentes si un país es demasiado pobre para mantenerlas, o si han sido diseñadas de una forma que no genera conformidad, vamos a examinar el efecto de su presencia o ausencia en el desarrollo económico. Partimos de la simple observación de que, a menos que haya instituciones capaces de absorber los conflictos potenciales y de procesarlos de forma pacífica, la única manera de resolver conflictos es hacerlo por la fuerza. Y los enfrentamientos violentos retrasan el desarrollo, y a veces lo paralizan, desviando recursos del ámbito de la producción, haciendo que invertir sea poco seguro e impidiendo el suministro de bienes públicos. Por consiguiente, sin alguna clase de marco institucional las economías se estancan.

Las instituciones tienen que reflejar las relaciones de fuerzas para su autopreservación. Por ello es posible que no sean igualitarias, que solamente permitan el acceso político a aquellos grupos capaces de movilizar una fuerza militar, y que favorezcan precisamente a los más poderosos entre aquellos que son admitidos en el juego de poderes institucional. Incluso aunque las instituciones basadas en una mayor extensión de los derechos políticos puedan ser mejores para el crecimiento,

² Para una lógica general de las instituciones “autosustentables”, véase Przeworski (2006); para modelos basados en dicha lógica, véanse Benhabib y Przeworski (2005) y Przeworski (2005).

haciendo más seguro para los pobres el hecho de invertir, como afirman Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), cualquier tipo de instituciones estables es mejor para el desarrollo que los conflictos violentos.

Es posible disentir de esta argumentación objetando que el orden político no tiene por qué acarrear necesariamente la existencia de instituciones y que puede mantenerse simplemente por la fuerza, sin permitir ninguna forma de competencia entre intereses o valores en conflicto. Sin embargo, cuando el poder político no está sujeto a ningún tipo de poder compensatorio, los propietarios de activos productivos pueden temer la confiscación arbitraria; y, por consiguiente, no invierten. Esta hipótesis lleva implícito el extendido uso de las “coacciones al presidente” (una variable codificada en la base de datos de todo sistema de gobierno) como elemento indicativo de la seguridad de los derechos de propiedad. Además, incluso en el caso de que los propietarios se sientan seguros bajo el actual dictador, todavía tienen que hacer frente al peligro de que éste sea derrocado y que el poder caiga en manos de sus enemigos políticos. Por consiguiente, el orden impuesto puramente por la fuerza no favorece el crecimiento económico. Solamente el orden que emerge cuando las fuerzas en conflicto consideran que es de su interés obedecer ciertas reglas promueve el desarrollo económico.

Las instituciones estables proporcionan la seguridad necesaria para fomentar la inversión y la innovación. Y la continuidad institucional marcó una clara diferencia entre América del Norte y América Latina después de la independencia. El hecho de que las colonias británicas de América del Norte tuviesen instituciones de autogobierno fue fundamental, ya que, gracias a ello, Estados Unidos y también Canadá consiguieron la independencia sin una ruptura importante de la continuidad institucional. A su vez, si bien obviamente no todos los países de América Latina son iguales, el colapso de la administración colonial española les dejó a todos ellos sin instituciones nacionales, o ni tan siquiera subnacionales, viables. Dichas instituciones solamente pudieron establecerse o bien como resultado de las victorias militares de una fuerza organizada, o bien mediante un acuerdo entre élites armadas cansadas de enfrentarse en guerras civiles ruinosas.

Cuando finalmente fueron fundadas, las instituciones políticas tendieron a ser muy exclusionarias y discriminatorias, “oligárquicas”. Sin embargo, siempre que las élites supieron tratar pacíficamente sus conflictos –generalmente mediante la centralización, los aranceles o el papel de la religión (conservadores *vs.* liberales, véase Gargarella, 2005)– las

economías de América Latina se desarrollaron. La desigualdad política, sin embargo, coexistió con la desigualdad económica, que se incrementó aún más como consecuencia de la integración en la economía mundial. Dada la desigualdad económica, el problema de la incorporación política de los pobres, tanto de los trabajadores urbanos como de los peones y arrendatarios agrícolas, condujo a una inestabilidad institucional recurrente. Incluso hoy, las democracias de América Latina tienen dificultades para absorber y procesar los conflictos, y las economías latinoamericanas siguen siendo excepcionalmente volátiles (Machinea y Vera, 2005).

En suma, contrariamente a Engerman y Sokoloff (2001, 2003), así como a Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), nosotros creemos que las economías crecieron cuando el poder político protegió al poder económico –esto es lo que significaba en América Latina³ la expresión “seguridad de la propiedad” – en la medida en que las instituciones políticas integraron los conflictos entre las élites y los procesaron de acuerdo con unas reglas. Pero las instituciones políticas desiguales perpetuaron la desigualdad económica y generaron conflictos –sobre la tierra (o sobre los salarios de los peones agrícolas) y sobre los sueldos y condiciones de trabajo en la industria– que fueron políticamente desestabilizadores y económicamente costosos. Por consiguiente, si bien la desigualdad política puede ser estáticamente eficiente, es dinámicamente ineficiente.

Dentro de las limitaciones de los datos disponibles, el resto de este capítulo proporciona respaldo empírico a estas hipótesis comparando el desarrollo de América del Norte con el de América Latina, así como analizando las diferencias entre los diversos países latinoamericanos. En concreto, mostramos que i) las instituciones políticas estables favorecieron el crecimiento, ii) los efectos sobre el crecimiento de la existencia de instituciones políticas no dependieron de si dichas instituciones eran o no igualitarias, y iii) lo importante para el crecimiento fue la estabilidad de las instituciones, y no la permanencia en sus cargos de unos gobernantes

³ Este no es lugar para reflexiones teóricas, pero nótese que “seguridad de los derechos de propiedad” es un concepto notablemente confuso. En primer lugar, en un mundo schumpeteriano de destrucción creativa, la propiedad estaría segura solamente si fuera defendida por barreras de entrada (Acemoglu, 2005). En segundo lugar, el poder en lugar del derecho puede asegurar la propiedad. En América Latina, la tierra era a menudo protegida por milicias privadas (López-Alves, 2000). Y lo más importante de todo, no obstante, es que los derechos de propiedad significan algo muy diferente para quien los posee y para quien no los posee. En presencia de barreras de entrada y restricciones crediticias –ambas cosas prevalecientes en América Latina– los derechos de propiedad eran excluyentes.

determinados. Las dos secciones siguientes resumen la historia económica y política de América Latina contrastándola con la de Estados Unidos. El análisis de la relación entre la estabilidad de las instituciones políticas y el crecimiento económico se presenta en la cuarta sección de este capítulo. Un breve resumen cierra el capítulo.

¿Cuándo empezó América Latina a rezagarse respecto de Estados Unidos?

Según Maddison (2003, p. 114), los ingresos de Estados Unidos en 1700 eran sólo ligeramente superiores a los de América Latina, con los ingresos de México mayores y los de Brasil menores que los de Estados Unidos. Coatsworth (1998) da como renta de México en 1700 un 89% de la de Estados Unidos; no tiene datos de Brasil, pero muestra que Cuba llegó a ser mucho más rica que Estados Unidos. En un trabajo más reciente, Coatsworth (2005, p. 128) concluye que “las zonas de América Latina que estaban bajo control efectivo español y portugués probablemente disfrutaron de una renta per cápita equiparable a las de Europa occidental, y por lo menos igual a las de las colonias británicas que se convertirían en Estados Unidos, hasta bien entrado el siglo XVIII”. Sin embargo, en el año 2000, la renta per cápita de Estados Unidos era de 28.129 dólares⁴ y la de los diecinueve países de América Latina de 5.844 dólares.

Por tanto, para usar la expresión de Haber (1997), América Latina “se quedó rezagada”. Además, aunque en el año 2000 la renta per cápita de Chile era seis veces mayor que la de Nicaragua, fue América Latina en su conjunto la que se quedó rezagada: los ingresos del más desarrollado de los países de América Latina, Chile, todavía eran sólo una tercera parte de los de Estados Unidos.

¿Cuándo se abrió esta brecha? En 1820 ya era perceptible. Es difícil decir si esta brecha se abrió durante el siglo XVIII o si solamente lo hizo durante las guerras de independencia latinoamericanas. Bulmer-

⁴ A menos que se indique lo contrario, en todo este artículo, cuando hablamos de dólares nos referimos a la paridad del poder adquisitivo del dólar internacional en 1990, calculado por el método Geary-Khamis, según Maddison (2003). Si bien la suya es la lista de rentas más completa disponible, las cifras de Maddison no son universalmente aceptadas por los historiadores económicos. De hecho, en ocasiones son solamente estimaciones aproximadas.

Thomas (2003, p. 27) citan unas estimaciones según las cuales en 1880 la renta per cápita de América Latina era todavía al menos tan alta como la de Estados Unidos. Coatsworth (1998), sin embargo, considera estas estimaciones para América Latina exageradas, y da un coeficiente del promedio no ponderado de las rentas de los países de América Latina respecto de la de Estados Unidos de un 66% en 1800.⁵ Si las rentas eran idénticas en 1700, este coeficiente implicaría que Estados Unidos habría crecido a un ritmo de un 0,4%, mientras que América Latina sufría un estancamiento durante todo el siglo. De hecho, las estimaciones estándar del crecimiento de la renta per cápita de Estados Unidos durante el siglo XVIII van desde un 0,3% hasta un 0,6%. No obstante, Mancall y Weiss (1999) calculan que, entre 1700 y 1800, las rentas de las colonias y de sus esclavos crecieron solamente a un ritmo del 0,04%, de modo que el crecimiento de la renta media en Estados Unidos se debió al hecho de que los indígenas norteamericanos, que tenían unos ingresos más bajos, se estaban convirtiendo en una parte menor del total de la población. Por su parte, Bulmer-Thomas (2003: 27) afirma que las reformas de los Borbones generaron crecimiento en América Latina durante la segunda mitad del siglo XVIII. Por consiguiente, no resulta evidente por qué las rentas tendrían que haber divergido durante el siglo XVIII.

Lo que sí está claro, en cambio, es que las guerras de independencia y las consecuencias de las mismas resultaron gravosas para el crecimiento. La renta per cápita en Estados Unidos cayó aproximadamente un 7% entre 1775 y 1800, principalmente debido a la caída de las exportaciones agrícolas (Mancall y Weiss, 1999, tabla 2), pero el crecimiento se reanudó después de 1800. La postergación de la independencia resultó cara para el crecimiento.⁶ Las razones no están claras. Una posibilidad es la de que el continuo control colonial retrasase el crecimiento. Bulmer-Thomas (2003, p. 27) concluye que “podemos asumir, sin temor a equivocarnos, que las dificultades económicas de las dos primeras décadas del siglo XIX redujeron la renta real per cápita en América Latina de un modo considerable”,

⁵ Coatsworth proporciona coeficientes de las rentas per cápita de algunos de los países de América Latina respecto de la de EEUU. Suponiendo que la renta de EEUU hubiese sido de 1.000 dólares (extrapolando las cifras que da Maddison para 1820-1830) y aplicando estos coeficientes, la renta de Argentina en 1800 habría sido de 1.020 dólares, la de Brasil de 360 (la cifra de Maddison para 1820 es de 646), la de Chile de 460, la de Cuba de 1.120, la de México de 500 (la cifra de Maddison para 1820 es de 759), y la de Perú de 410 dólares.

⁶ Más abajo calculamos el efecto de postergar la independencia. Véase también Coatsworth (1993, p. 16), quien calcula que si México hubiese alcanzado la independencia en 1800 en vez de en 1821, su PIB hubiese sido un 7,2% más alto.

debido a la alteración del comercio y a la decadencia de la minería.⁷ La hipótesis alternativa tiene que ver con el momento en que se consiguió la independencia. Estados Unidos alcanzó la independencia exactamente a tiempo para cosechar los frutos de la revolución tecnológica que sacudió a Inglaterra después de 1750, mientras que los países de la América Latina continental alcanzaron la independencia entre 35 y 50 años más tarde. Por consiguiente, la brecha que se produjo hacia 1820 pudo ser debida al hecho de que Estados Unidos había estado creciendo discretamente a un ritmo de un 0,3% entre 1800 y 1820, mientras que América Latina estaba luchando por conseguir la independencia. Tal vez si las guerras por la independencia hubieran tenido lugar cuarenta años antes o cuarenta años después, no se hubiera abierto ninguna brecha en 1820. Nótese que, según Maddison (2003), Canadá, que seguía siendo una colonia británica, tenía una renta de 430 dólares en 1700 y de 904 dólares en 1820, superando de este modo a México. Por su parte, y según Coatsworth (1998, p. 25), Cuba, que seguía siendo una colonia española, tuvo una renta más alta que la de Estados Unidos hasta 1830.

El período subsiguiente a la independencia, entre 1820 y 1870 aproximadamente, fue desastroso para América Latina. Coatsworth (2005, p. 137) se refiere al “catastrófico segundo cuarto del siglo XIX”. Prados de la Escosura (2003, p. 4) decía que “la independencia fue seguida por un marcado descenso en la actividad económica: la renta per cápita no recuperó los niveles coloniales hasta mediados del siglo XIX”. Como consecuencia de ello, hacia 1870 la brecha entre Estados Unidos y América Latina era ya enorme.

Por su parte, entre 1871 y 1980, el PIB total así como las rentas per cápita crecieron ligeramente más rápido en América Latina que en Estados Unidos.⁸ Sorprendentemente, entre 1871 –la fecha a partir de la cual disponemos de varias series temporales continuas de datos para diversos países– y 1930, las rentas per cápita crecieron ligeramente más deprisa en América Latina que en Estados Unidos. Para entonces, sin embargo, ya era demasiado tarde: compuestas a la misma tasa, las rentas divergieron todavía más. Y a partir de 1930, el crecimiento de las rentas per cápita se

⁷ Venezuela posiblemente perdió una quinta parte de su población y más de las tres cuartas partes de su cabaña de vacunos. Además, muchos países empezaron su andadura independiente muy endeudados (Safford y Jacobsen, 2003).

⁸ Coatsworth (1993, p. 10) aduce que “todos los obstáculos importantes al crecimiento económico en casi todos los países de América Latina habían desaparecido a finales del siglo XIX”.

redujo notablemente en América Latina mientras se aceleraba en Estados Unidos. Por consiguiente, hacia el año 2000 la renta media en Estados Unidos era 4,8 veces mayor que la renta media al sur del Río Grande.

Para resumir estos patrones es útil pensar en términos de tres períodos. Ya hacia 1820, la diferencia entre Estados Unidos y América Latina era suficientemente grande como para que incluso si hubieran crecido al mismo ritmo desde entonces, la brecha en el año 2000 habría

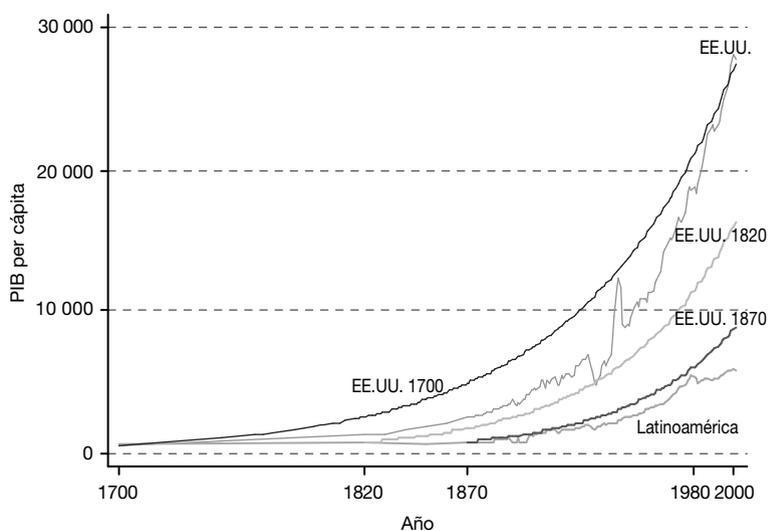
Cuadro III.1
RENTAS PER CÁPITA 1700-2000

	1700	1820	1870	1930	2000
Brasil	459	646	713	1 048	5 556
México	568	759	674	1 618	7 218
América Latina ^a	521	701	756	1 873	5 844
Estados Unidos ^a	527	1 257	2 445	6 123	28 129
América Latina ^a / Estados Unidos ^a	0,99	0,56	0,31	0,31	0,21

Fuente: bases de datos de Maddison (2003, p. 114) y Maddison (2003).

^a Promedios ponderados por población para los países de los que hay datos disponibles: diecisiete países en 1700 y 1820 (excluyendo Cuba y República Dominicana), Brasil, México, Argentina, Uruguay y Venezuela en 1870, trece países en 1930, dieciocho en 2000.

Gráfico III.1
DESAGREGANDO LA BRECHA EN EL INGRESO POR PERÍODOS



Fuente: Maddison (2003).

sido grande. Entre 1820 y 1870, la brecha se incrementó todavía más debido a que la producción total creció muy lentamente en América Latina. Después de 1870, la producción total en América Latina creció algo más rápido que en Estados Unidos, pero también lo hizo la población. Finalmente, el crecimiento de la producción total descendió bruscamente después de 1980, aunque no vamos a ahondar en este período.

Para analizar la brecha hasta el año 2000, examinemos el gráfico III.1, en el que las líneas con menos crestas representan las rentas per cápita hipotéticas de América Latina, es decir, las rentas tal como habrían sido si hubieran crecido al mismo ritmo que la de Estados Unidos a partir de las condiciones iniciales en diferentes fechas.⁹ La línea irregular superior es la evolución de la renta de Estados Unidos, mientras que la inferior corresponde al promedio de la renta per cápita en América Latina.¹⁰ Si miramos verticalmente en el punto correspondiente al año 2000, el último representado, podemos interpretar la distancia entre la renta que realmente tuvo América Latina y las líneas regulares que se originan en 1700, 1820 y 1870 como la brecha en la renta debida exclusivamente al hecho de que las tasas de crecimiento se rezagan respecto a la de Estados Unidos después de estas fechas. Como vemos, la brecha en relación con el año 1700 es muy grande: la diferencia entre la renta que América Latina habría tenido de haber crecido al mismo ritmo que Estados Unidos desde 1700 y la renta que tuvo en el año 2000 es de 23.123 dólares. La brecha en el 2000 relativa a las condiciones iniciales de 1820 ya es menor, 10.040 dólares, aunque todavía es muy grande. Por su parte, la brecha relativa a las condiciones de 1870 es pequeña, 2.780 dólares. De hecho, la brecha posterior a 1870 se debe casi exclusivamente a la disminución del crecimiento en América Latina después de 1980.¹¹ Por consiguiente, mientras América Latina se iba rezagando cada vez más en cada período, está muy claro que la brecha actual se debe principalmente al período anterior a 1870, y particularmente a antes de 1820, con una inflexión descendente después de 1930 y otra en 1980.

⁹ No tiene nada de especial usar la misma tasa de crecimiento como criterio. De hecho, a la luz de las teorías de la convergencia (véase, por ejemplo, Lucas, 2000), lo lógico sería esperar que los países que se hubieran quedado rezagados detrás del líder tecnológico crecieran más rápido. Utilizamos la misma tasa de crecimiento meramente como un artilugio estimativo.

¹⁰ Recuérdese que esto no es muy preciso, ya que los datos de que disponemos para diferentes países corresponden a fechas diferentes.

¹¹ En 1980, esta brecha era de 528 dólares; en el año 2000 era de 2.858 dólares.

Una historia de las instituciones políticas

Desde el punto de vista político, la extraordinaria diferencia respecto de Estados Unidos es el tiempo que tardaron los países de América Latina en conseguir la integración nacional y en establecer instituciones políticas. El período posterior a la independencia no fue completamente pacífico en Estados Unidos y las elecciones de 1800 llevaron al país al borde de la violencia (Dunn, 2004, Weisberger, 2001). Pero el malestar político en Estados Unidos palidece en comparación con la persistencia de la inestabilidad en la mayoría de países de América Latina, donde las guerras de independencia fueron en gran medida guerras civiles, que continuaron mucho después de conseguir la independencia.¹² Abundan las explicaciones (López-Alves, 2000), pero las pruebas sistemáticas son pocas.

Una de las historias sostiene que los conflictos fueron más agudos en América Latina, o bien porque la desigualdad generó más presiones a favor de la redistribución o bien debido a los enfrentamientos entre peninsulares y criollos por las rentas que otorgaba el hecho de tener el poder político.¹³ Nótese, sin embargo, que la cuestión acerca de si, y en qué medida, las guerras de independencia tuvieron como consecuencia transformaciones sociales, es también muy familiar entre los estudiantes de Estados Unidos (Beard *vs* Jameson). Pero aunque tanto los conflictos económicos como los políticos fueron igualmente intensos, había una diferencia institucional fundamental. El hecho de que las colonias británicas de América del Norte tuviesen instituciones de autogobierno es fundamental, ya que ello permitió a Estados Unidos alcanzar la independencia sin que se diese una ruptura en la continuidad institucional. Las colonias se convirtieron en estados de la Unión, con las mismas fronteras,¹⁴ y las recién fundadas instituciones federales surgieron de las instituciones de gobierno autónomo establecidas bajo la administración británica. Por su parte, la administración colonial española era mucho más directa y estaba mucho

¹² Estados Unidos sufrió una guerra civil excepcionalmente sangrienta aunque de corta duración noventa años después de conseguir la independencia. Como observan Bushnell y Macaulay (1994, p. 29), “todas las revoluciones ocurridas en América Latina en el siglo XIX no llegan ni de lejos a igualar el número de víctimas mortales de la guerra civil en EEUU”. Nótese, sin embargo, que este conflicto no tuvo como consecuencia una ruptura de la continuidad institucional.

¹³ Acerca de las controversias sobre si, y en qué medida, las guerras de independencia en América Latina fueron revoluciones sociales, véanse los ensayos en Hanke (1967, pp. 1-59).

¹⁴ La consolidación territorial en América Latina comportó algunos proyectos fallidos (Cundinamarca, Gran Colombia, República de América Central), así como intentos por parte de algunas provincias de conseguir su propia independencia. Las guerras interestatales, sin embargo, fueron raras en América Latina.

más centralizada, dejando poco margen para el autogobierno.¹⁵ El acceso de quienes habían nacido en las colonias, los criollos, a los altos cargos de la administración colonial española estaba legalmente restringido, lo que dio origen a una serie perpetua de conflictos (Lynch, 1985). La única institución que comportó un mínimo de autogobierno en la América española –el cabildo– era un organismo estatal con cargos que, después de 1556, podían comprarse y mantenerse a perpetuidad, y con solamente unos cuantos cargos elegibles, sujetos a la confirmación de la Corona y elegidos mediante un sufragio muy restringido. Los poderes fiscales del cabildo eran mínimos. Estas instituciones funcionaban tan mal que en 1789 los intendentes nombrados por la Corona se hicieron cargo de la mayor parte de sus funciones. Resumiendo su evolución, Haring (1947, p. 165) concluyó que “el cabildo había virtualmente desaparecido al final de la era colonial”.

Por lo tanto, cuando la administración colonial española se desintegró –y si se colapsó no fue debido a la presión por la independencia en las Américas, sino debido a la marcha de los acontecimientos en Europa–, los conflictos subsiguientes, tanto entre entidades territoriales o entre terratenientes y campesinos por la tierra, como entre criollos y peninsulares por el poder político, o simplemente entre diferentes milicias por cualquier motivo, no pudieron resolverse en el marco de unas instituciones preexistentes. Hasta que una de las fuerzas establecía su dominio militar, o hasta que las fuerzas contrarias acordaban tratar los conflictos según ciertas reglas, estos solamente podían tomar una forma violenta. Y pasó bastante tiempo antes de que pudiera implantarse cualquier tipo de instituciones estables.

En cuanto declararon su independencia, todos los países trataron de establecer algún tipo de marco constitucional. De todos modos, la independencia no fue un acontecimiento único para varios de los países de América Latina (véase el cuadro III.2).¹⁶ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se declararon independientes de

¹⁵ Nótese que, a pesar de que las colonias españolas carecían de una tradición de autogobierno, los funcionarios se reclutaban localmente. Solamente los altos cargos eran principiantes en la tarea de gobernar, pero el problema más grave era probablemente la falta total de familiaridad con las instituciones representativas (Bushnell y Macaulay 1994, pp. 30-31).

¹⁶ Los años subrayados en el cuadro III.2 son aquellos en los que cada país tuvo la oportunidad de organizarse y establecer instituciones independientes; ello excluye períodos en los que un país estuvo subordinado a otro. Hemos incluido los estados bajo las Provincias Unidas de América Central porque cada una de ellas, dentro del marco institucional federal, promulgó su propia constitución y eligió autoridades estatales.

Cuadro III.2
AÑOS DE INDEPENDENCIA DEL PODER COLONIAL Y DE OTROS
PODERES, INDEPENDENCIA FINAL, SEGUNDO MANDATO CONSECUTIVO
CUMPLIDO Y DURACIÓN DEL PERÍODO DE AGITACIÓN

País	Declaración de la independencia			2º mandato cumplido	Período de agitación
	del poder colonial	de otro poder	final		
Argentina	<u>1816</u>	--	--	1874	58
Bolivia	<u>1825</u>	1839	--	1888	63
Brasil	<u>1822</u>	--	--	1902	80
Chile	<u>1818</u>	--	--	1841	23
Colombia ^a	1810, <u>1819</u>	1830	--	1841	22
Costa Rica	1821	<u>1823</u>	1838	1833	10
Cuba	1898	<u>1902</u>	--	1917	15
Rep. Dominicana	1821	<u>1844</u>	--	1938	94
Ecuador	1822	<u>1830</u>	--	1843	13
El Salvador	1821	<u>1823</u>	1841	1907	84
Guatemala	1821	<u>1823</u>	1840	1910	87
Honduras	1821	<u>1823</u>	1838	1891	68
México ^b	1813, <u>1821</u>	--	--	1884	63
Nicaragua	1821	<u>1823</u>	1838	1867	44
Panamá	1821	<u>1903</u>	--	1920	17
Paraguay	<u>1811</u>	--	--	1854	43
Perú	1821	1839	--	1894	73
Estados Unidos	<u>1776</u>	--	--	1797	21
Uruguay ^c	1815	<u>1825</u>	--	1864	39
Venezuela ^d	1811,1821	<u>1829</u>	--	1847	18

Notas: -- no aplicable

^a La independencia de España se declaró en 1810, pero los españoles regresaron en 1815 hasta su derrota decisiva en la batalla de Boyacá (1819). Consideramos a Colombia como una continuación de la Gran Colombia (o República de Colombia) y, por consiguiente, tomamos 1819 y no 1830 para calcular el período de agitación.

^b Aunque México se declaró independiente de España en 1813, los españoles recuperaron el control del país. La independencia sólo fue posible en 1821.

^c La lucha revolucionaria empezó en Uruguay en 1811 bajo la dirección de Artigas, pero Montevideo fue invadida en 1814 por tropas procedentes de Buenos Aires. Uruguay tuvo un breve gobierno autónomo en 1815 pero fue anexionada por Brasil entre 1816 y 1825.

^d Aunque Venezuela se declaró independiente de España en 1811, no pudo mantener las instituciones ni de la primera -y breve- ni de la segunda república, debido a los continuos enfrentamientos. Solamente después del triunfo de las fuerzas de Bolívar en la batalla de Carabobo, en 1821, consiguió la independencia de España. El Congreso de Cúcuta de 1821 organizó la República de Colombia, a la que Venezuela se unió.

España en 1821 pero fueron luego brevemente absorbidos por el Imperio Mexicano de Iturbide hasta su disolución en 1823. Posteriormente, constituyeron las Provincias Unidas de América Central (más tarde llamada República Federal de América Central), con Guatemala como su centro político. De acuerdo con las disposiciones federales, cada estado componente tenía derecho a proclamar su propia constitución y a elegir a sus propios dirigentes locales. Nicaragua, Costa Rica y Honduras se separaron en 1838, mientras que El Salvador hizo lo mismo formalmente en 1841. La República Dominicana declaró la independencia en 1821, pero fue posteriormente ocupada por Haití hasta 1844. México declaró su independencia de España en 1813, pero fue reconquistada y no pudo establecer instituciones independientes hasta 1821. Panamá declaró su independencia de España en 1821, pero siguió siendo una parte de Colombia durante todo el siglo XIX. Incluso con anterioridad a su liberación del dominio español en 1822 por las tropas de Bolívar, la suerte de Ecuador ya había sido decidida en el Congreso de Angostura de 1819, y el país siguió siendo parte de la República de Colombia hasta 1830. Tras un enfrentamiento de once años con España, Venezuela dejó el dominio colonial como uno de los estados integrantes de la República de Colombia, que abandonó solamente en 1829. En Uruguay, la lucha revolucionaria empezó en 1811, y después de una serie de conflictos con Buenos Aires, el Brasil portugués lo anexó entre 1816 y 1825. Habiendo alcanzado la independencia de España respectivamente en 1821 y 1825, Perú y Bolivia constituyeron en 1836 la Confederación Peruano-Boliviana, que duró solamente tres años, en gran parte debido a la intervención chilena.

Todos los países que alcanzaron la independencia proclamaron constituciones en menos de tres años,¹⁷ con excepción de Argentina, donde fracasaron varios intentos de establecer una constitución nacional;¹⁸ Paraguay, donde un documento compuesto de once artículos se promulgó en 1811, seguido por otras tres protoconstituciones en 1813, 1814 y 1841, hasta que se adoptó una constitución en 1844; Estados Unidos, donde los Artículos de la Confederación, redactados en 1777, tuvieron que esperar hasta 1781 a ser ratificados por los estados individuales; y Uruguay, país al cual le tomó cinco años adoptar una constitución luego de la declaración de la independencia de Brasil. En general, estas primeras

¹⁷ Contamos solamente aquellas constituciones que estuvieron en vigor al menos una vez el 31 de diciembre, comenzando por el año de independencia subrayado en el cuadro III.2.

¹⁸ Para una explicación de las dificultades que tuvo Argentina, a diferencia de Estados Unidos, para forjar la unidad nacional, véase Saguir (1998).

constituciones tuvieron una vida breve. Siete de ellas no sobrevivieron más de cinco años. Solamente la constitución del imperio del Brasil de 1824, la constitución argentina de 1853, y la uruguaya de 1830 resultaron ser algo más duraderas. Si consideramos que la estabilidad constitucional se alcanza cuando una constitución dura por lo menos una generación, período que ciframos en veinticinco años, solamente un país lo consiguió dentro de la primera generación de la independencia definitiva (Cuba). Seis países, entre ellos Estados Unidos, tuvieron que esperar a la segunda generación, mientras que los restantes tuvieron que hacerlo incluso más. Ecuador aún está esperando, aunque su constitución de 1906 estuvo cerca de lograrlo, habiendo durado 23 años. La constitución hondureña de 1982 cumple veinticinco años en el 2006. Dos países tuvieron el mismo número de constituciones que los Estados Unidos, dos, durante sus primeros veinticinco años. Dos países pasaron por tres constituciones, tres tuvieron cuatro, cuatro tuvieron cinco, uno tuvo seis, cinco tuvieron una, mientras que Argentina y Paraguay no tuvieron constitución.

Las constituciones, sin embargo, fueron a menudo simples trozos de pergamino. Las instituciones políticas son estables solamente si regulan por lo menos la lucha por el poder. Consideramos como un criterio de estabilidad el hecho de que el primer dignatario, en todos los casos relevantes el presidente, completase un segundo período consecutivo en el cargo,¹⁹ tanto si era la misma persona o no la que cumplía los dos mandatos. Más concretamente, consideramos que un mandato se completó si i) su duración se especificó previamente a quien asumía el cargo,²⁰ ii) el ocupante del cargo no amplió su mandato actual mientras lo estaba ocupando,²¹ y

¹⁹ Incluimos aquí solamente mandatos presidenciales que durasen como mínimo cuatro años, de modo que, una vez cumplido el segundo mandato, tendríamos ocho años de mandatos cumplidos. Dos mandatos consecutivos de cuatro años es la regla en la mayoría de países. Guatemala y Argentina tenían mandatos de seis años cuando se completaron por primera vez dos mandatos consecutivos, mientras que en Chile el mandato presidencial era de cinco años. Paraguay es la excepción, pues allí el mandato de 3 años del *Consulado* y el mandato en el cargo de Carlos Antonio López por un período de diez años se completaron sucesivamente, totalizando trece años, por lo que ha sido también incluido. Nótese que si hubiésemos considerado mandatos de cualquier duración, las fechas habrían sido más tempranas en El Salvador (1856), Honduras (1844) y Nicaragua (1851), todos ellos con mandatos de dos años.

²⁰ No consideramos como mandatos previamente especificados los que son explícitamente diseñados para ser aplicados solamente al ocupante actual del cargo. Así, codificamos la permanencia en el cargo del general Augusto Pinochet entre 1980 y 1989 como no teniendo un mandato previamente especificado. Además, los primeros dignatarios provisionales e interinos son codificados como no teniendo un mandato.

²¹ Si un dignatario completó un mandato y solamente el mandato subsiguiente fue ampliado, consideramos el primer término cumplido.

iii) estuvo en el cargo hasta el final del mandato, murió pacíficamente mientras lo ocupaba o dimitió por razones de salud²² y fue sucedido por un sucesor constitucional que luego completó el mandato.

En el cuadro III.2 se muestra la fecha en la que la independencia del poder colonial fue declarada,²³ la fecha en que finalmente se consiguió la independencia, la fecha en que se alcanzó un segundo mandato consecutivo, y la duración del período entre la independencia y la finalización del segundo mandato de por lo menos cuatro años. Llamamos a este período “período de agitación”.

El período así definido fue efectivamente largo en varios países. Mientras que en Estados Unidos el segundo mandato consecutivo se completó veintiún años después de la independencia,²⁴ ocho países de América Latina alcanzaron la estabilidad institucional dentro de la primera generación posterior a la independencia, y tres lo hicieron dentro de la segunda generación. Los ocho restantes países latinoamericanos tuvieron que esperar más de cincuenta años antes de que los mandatarios constitucionales pudieran sentirse seguros en sus cargos.²⁵ De este modo, la mayoría de países de América Latina sufrió “guerras de desgaste”, que terminaron solamente o bien cuando uno de los bandos derrotó militarmente al otro y estableció su dictadura, o bien cuando una guerra prolongada destruyó tantos recursos que poco podía ganarse venciendo en la contienda militar y los antagonistas acordaron establecer unas reglas para terminar pacíficamente con el conflicto.²⁶

²² Los mandatos no cumplidos porque el ocupante del cargo fue asesinado se tratan como incumplidos.

²³ Nótese que las fechas de declaración de independencia del poder colonial pueden no coincidir con el día en el que se lanzó el primer grito por la independencia (que no aparece en el cuadro III.2). Considérese el caso de Ecuador. Según Hurtado (1980), los criollos habían llegado a admitir progresivamente la conveniencia de reemplazar a las autoridades españolas. En agosto de 1809, perpetraron un golpe que tuvo éxito, declararon la independencia y juraron lealtad al rey. En agosto del año siguiente los patriotas habían sido asesinados (1980, pp. 36-38) y España retenía el poder hasta la batalla de Pichincha en 1822.

²⁴ Nos referimos a la fecha de la independencia establecida en el cuadro III.2 como el hito temporal para calcular el período de agitación.

²⁵ Varios comentaristas de versiones anteriores de este artículo se quejaron de nuestro tratamiento de Brasil, aduciendo que ya era constitucionalmente estable bajo la administración imperial. Sin embargo, ninguno de los dirigentes brasileños completó el mandato (vitalicio) en el cargo: Dom João regresó a Portugal, Dom Pedro I dimitió bajo las presiones revolucionarias, la Regencia se vio interrumpida por lo que Haring (1958, p. 54) describe como “un golpe de estado parlamentario”, y Dom Pedro II fue derrocado por la revolución republicana.

²⁶ Para entender la lógica de la democracia que “arranca con cargador” como consecuencia de la destrucción de los recursos por una guerra civil, véase Wood (2000) y Wantchekon (2004).

Las instituciones que primeramente generaron estabilidad política en América Latina son descritas a menudo como “oligárquicas”, pero de hecho fueron más a menudo “poliárquicas”.²⁷ Fueron muy poco igualitarias y restringieron los derechos políticos a una pequeña porción de la población adulta masculina, pero también fueron generalmente pluralistas y permitieron que dentro del marco institucional funcionase un mínimo de oposición oficial. Si bien las elecciones eran cuidadosamente manipuladas por los gobiernos que ocupan el poder, asegurándose de esta manera su propia permanencia en el cargo o la victoria de los sucesores que ellos mismos hubieran designado, la oposición era legalmente tolerada, se le permitía obtener algunos escaños en la asamblea legislativa e incluso a veces compartir una parcela del poder. Y estos incentivos eran a menudo suficientes para que la oposición participase. Por consiguiente, los conflictos internos a la élite política se abordaban siguiendo unas reglas y, aunque no sin esporádicas represiones y rebeliones, se resolvían pacíficamente. Siguiendo el ejemplo de Chile en 1831 (sobre el cual, véase Valenzuela, 1995), varios países de América Latina implantaron sistemas estables de sucesión en los que los presidentes en ejercicio completaron sus mandatos, respetando fielmente los límites del mismo, eligieron a sus sucesores y, mediante diversos mecanismos, se aseguraron su victoria en las urnas.²⁸ La estabilidad de estos sistemas de pluralismo oligárquico – Chile entre 1831 y 1891 y una vez más hasta 1924, Nicaragua entre 1856 y 1890, Brasil entre 1894 y 1930, Argentina entre 1897 y 1916, Uruguay entre 1898 y 1932– fue notable.

Inmediatamente después de la independencia, la mayoría de países de América Latina instituyeron un sufragio masculino bastante amplio. El sufragio masculino fue universal en Argentina a partir de 1856,²⁹ así como en los países que alcanzaron la independencia más tarde, a saber, Cuba y Panamá. En otros nueve países, las disposiciones incluían a todos los varones “independientes”, mientras que ocho países adoptaron primeramente otros requisitos más estrictos. Si bien los datos son extraordinariamente

²⁷ Dahl (1971) utilizó el término “poliarquía” para referirse a cualquier clase de democracia imperfecta. Nosotros lo utilizamos en su sentido literal, como “oligarquía plural”.

²⁸ Para un resumen de los mecanismos mediante los cuales los gobiernos controlaban los resultados de las elecciones, véase Posada-Carbó (2000).

²⁹ La Constitución argentina de 1853 dejó la regulación del derecho a voto a la legislación ordinaria. En 1856, el Congreso Nacional concedió el derecho al voto en las elecciones nacionales a todos los varones adultos (Alonso, 1996). Buenos Aires, en su constitución provincial de 1821, adoptó un sufragio muy amplio, pero no universal, concediendo el derecho a votar a todos los hombres libres.

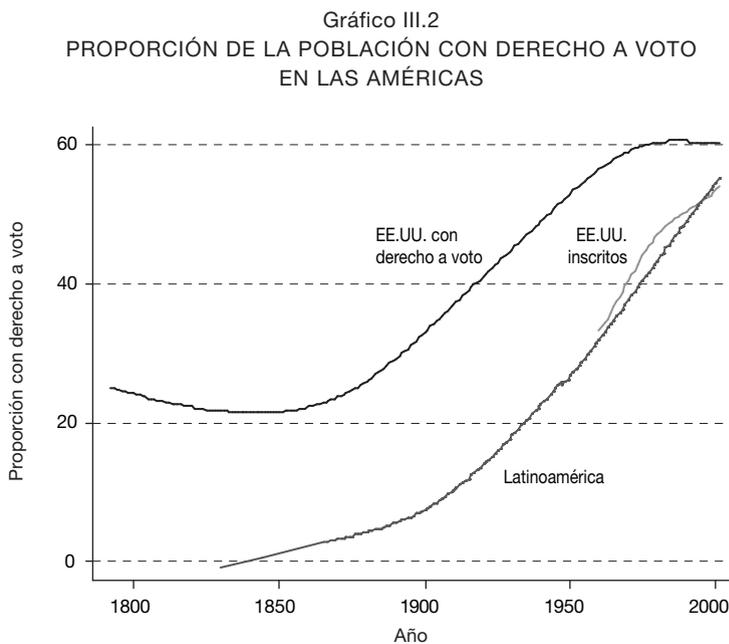
fragmentarios, podemos conjeturar que las disposiciones relativas a todos los varones “independientes” o a todos los varones con derecho a voto incluían un 20% de varones adultos en 1850 y aproximadamente un 40% en 1870. Ello no obstante, esta temprana oleada de derechos cambió pronto de signo en todas partes excepto en El Salvador,³⁰ introduciéndose los requisitos de saber leer o de tener unos ingresos mínimos, lo cual suponemos que supuso la restricción del derecho a voto para un 16% aproximadamente de los varones adultos en 1870.³¹ Contrariamente a lo que opinan Engerman y Sokoloff (2001, 2003) y Sokoloff (2002), a nosotros nos parece casi imposible distinguir si el derecho a voto estaba más restringido en América Latina que en Estados Unidos, particularmente después de 1870, cuando el sufragio se limitó a los ciudadanos, se aplicaron requisitos estrictos de residencia a cuatro niveles (estado, condado, ciudad y circunscripción), en 1880 veintiocho estados de treinta y ocho tenían alguna forma efectiva de registro, mientras que los impuestos de capitación, las pruebas de alfabetismo y las cláusulas sobre derechos de antigüedad dificultaban el registro a un segmento importante de la población. La Enmienda Contra el Impuesto de Capitación solamente se aprobó en fecha tan tardía como 1964, y no fue hasta 1970 que los últimos doce estados que todavía lo mantenían revocaron el requisito del alfabetismo para poder votar. Solamente el Acta

³⁰ La Constitución de 1824 del Estado de El Salvador adopta las provisiones federales para el sufragio, las cuales concedieron el derecho al voto a todos aquellos varones que poseyeran una profesión útil o medios de subsistencia conocidos. Consideramos que tales requisitos son bastante amplios dado que tener un modo honesto de subsistencia es suficiente. La Constitución de 1841 permite votar a los jefes de familias o jefes de hogar o a quienes sepan leer y escribir o que posean alguna propiedad. Tanto la carta de 1841 como la de 1824 excluyen a los sirvientes domésticos del derecho al voto. La Constitución de 1864 mantiene tales requisitos, pero extiende el derecho al voto a aquellos mayores de dieciocho años de edad que están casados y no menciona a los sirvientes domésticos. La Constitución de 1871 abandona la opción de tener alguna propiedad y la extensión a aquellos mayores de dieciocho años que están casados, pero permite votar a todos aquellos que tienen una forma de ganarse la vida independiente. La Constitución de 1872 reproduce las reglas de la de 1864, pero extiende el voto a los militares. La Constitución de 1880 incorpora a los casados. Desde 1883, el derecho al voto es inequívocamente amplio de acuerdo a las reglas formales.

³¹ Durante todo el período, la exigencia de saber leer o de tener unos ingresos mínimos otorgó el derecho a voto a un 8% de la población total (N=58), mientras que los requisitos de ser “independiente” o el voto universal masculino dieron el sufragio a un 19,4% (N=77). Sin embargo, debido a que los ingresos y el nivel de alfabetismo aumentaron con el tiempo, los mismos requisitos formales fueron más restrictivos en los primeros tiempos. Nuestros cálculos aproximados se basan en la inspección visual de regresiones por mínimos cuadrados localmente ponderadas de la proporción de la población elegible para votar sobre el tiempo, y asumiendo que los varones constituían la mitad de la población adulta, y la población adulta la mitad de la población total (por tanto, multiplicando estos números por cuatro).

sobre Derecho al Voto de 1970 y la subsiguiente decisión del Tribunal Supremo en *Dunn contra Blumstein* (1972) redujo a un mínimo la variación entre estados (Rusk, 2001).

Si bien mostramos las tendencias generales de idoneidad electoral en el gráfico III.2, donde los datos de América Latina han sido promediados y las series regularizadas, las series de los “con derecho al voto” en Estados Unidos (a partir de Rusk, 2001) lo son en función de la porción de la población cualificada para votar teniendo en cuenta solamente los requisitos basados en el sexo, la edad y la condición de esclavo, y no la proporción de la población inscrita para votar. La última serie solamente está disponible después de 1960 y durante este período sigue muy de cerca la serie de América Latina que mezcla personas con derecho al voto y votantes inscritos (no siempre es posible saber a qué categoría se refieren los números). Testi (1998, p. 400) calcula que aproximadamente una tercera parte de las personas que formalmente tenían derecho a votar no podían inscribirse para votar en Estados Unidos después de 1900. Por consiguiente, la brecha tiene que haber sido mucho menor de lo que la serie de personas con derecho al voto para Estados Unidos indica.



Sin embargo, tanto si América Latina se rezagó respecto a Estados Unidos en la extensión de los derechos políticos, como si no lo hizo, parece obvio que el sufragio fue muy restringido en América Latina durante el siglo XIX, y la principal barrera a los derechos políticos era la exigencia de alfabetismo. El porcentaje medio de la población total idónea para votar para las 20 observaciones del siglo XIX es de 4,1, con una distribución de entre un 0,3 en Ecuador en 1830 y un 13,2 en Costa Rica en 1885.

Aunque no igualitarias, estas instituciones eran pluralistas en la medida en que toleraban formalmente la existencia de cierto grado de oposición. Por política pluralista entendemos algo muy modesto: tan sólo que la asamblea legislativa sea elegida y que exista cierta oposición electoral.³² Muchas elecciones que consideramos pluralistas fueron manipuladas, la compra de votos (el cohecho) estaba muy extendida, y los resultados fueron con frecuencia amañados.³³ De hecho, que nosotros sepamos, en toda la historia de América Latina solamente tres presidentes en ejercicio que se presentaron a la reelección no salieron elegidos, los tres durante el siglo XX.³⁴ Como ha observado Halperin-Donghi (1973, p. 116), “entre las muchas formas de derrocar al gobierno practicadas en la América española posrevolucionaria, la derrota en las elecciones era una de las más notoriamente ausentes”. Sin embargo, no excluimos la manipulación o el fraude, porque consideramos que constituyen pruebas de hecho de la existencia de pluralismo político.

Estas instituciones poliárquicas se volvieron gradualmente más estables a medida que avanzaba el siglo. Diferentes manifestaciones de (in)estabilidad política abonan esta misma conclusión. La proporción de países en los que los primeros mandatarios completaron sus mandatos no dejó de crecer hasta mediados de la década de 1920.

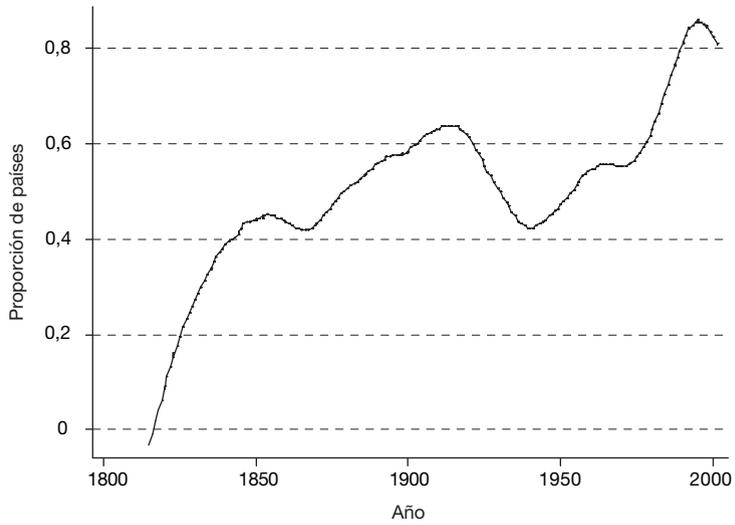
La frecuencia de países que sufrieron golpes de estado durante un año determinado descendió bruscamente a partir de 1970, alcanzando su nivel más bajo en las primeras décadas del siglo XX.

³² Los años no pluralistas, por consiguiente, son aquellos sin una asamblea legislativa elegida, aquellos en los que solamente hay un partido, o aquellos en los que un partido (o un candidato presidencial) se presenta a las elecciones sin oposición alguna.

³³ El fraude electoral es notoriamente difícil de definir. Acerca de la ambigüedad de este concepto en la América Latina del siglo XIX, véase Annino (1995, pp. 15-18).

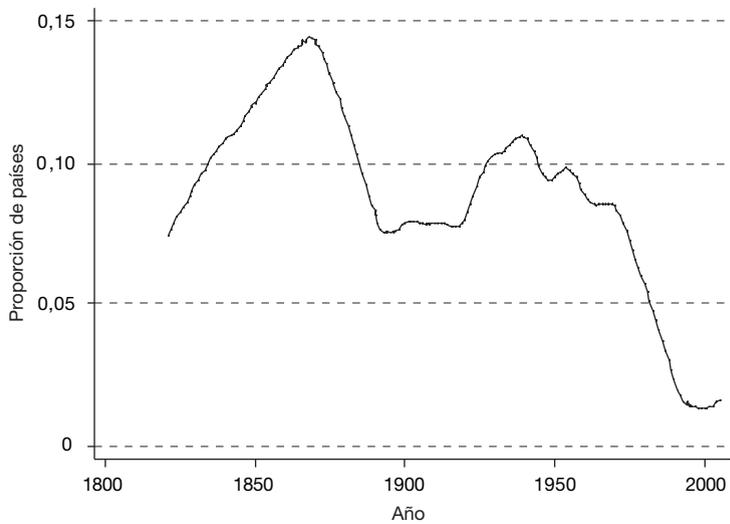
³⁴ Los tres casos son: Hipólito Mejía en la República Dominicana (2004), Daniel Ortega en Nicaragua (1990) y Augusto Leguía en Perú (1912). Está también el caso del costarricense Braulio Carrillo, elegido por vez primera en 1835 para completar el mandato de un presidente en ejercicio que fue obligado a dimitir. Braulio Carrillo no consiguió ser reelegido en 1837, pero un año más tarde derrocó al ganador de las elecciones y promulgó una constitución que le declaraba presidente vitalicio. Fue depuesto a su vez en 1843.

Gráfico III.3
 PROPORCIÓN DE PAÍSES CON MANDATOS CUMPLIDOS



Fuente: datos propios.

Gráfico III.4
 PROPORCIÓN DE PAÍSES CON GOLPES DE ESTADO



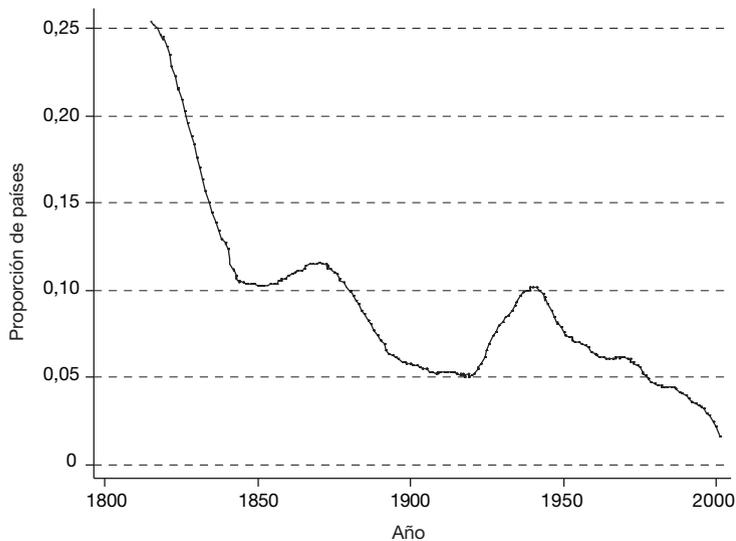
Fuente: datos propios.

Finalmente, la frecuencia del cambio constitucional siguió un patrón parecido.

Como indican estos gráficos, el polvo que habían levantado las guerras de independencia se fue asentando poco a poco, y a partir de 1870 muchos países de América Latina disfrutaron de una estabilidad política que duró todo el primer cuarto del siguiente siglo.

Estas instituciones poliárquicas, sin embargo, no pudieron absorber y procesar los conflictos de naturaleza distributiva. El desarrollo de América Latina durante la segunda mitad del siglo XIX aumentó bruscamente las desigualdades en la renta. Mientras, según Sokoloff (2000, pp. 78-79) y también según Karl (2002, pp. 7-8), la América española, así como la zona del Caribe y Brasil, se habían caracterizado por una desigualdad extrema en tiempos coloniales, Coatsworth (2005) mantiene que “la propiedad de la tierra (y de la riqueza en general) *no* estaba más concentrada en América Latina que en las trece colonias británicas (o en la propia Gran Bretaña, entonces en vías de industrialización)”, y señala que i) la mayor parte de las colonias españolas no eran economías esclavistas, ii) en toda Mesoamérica y en los Andes, la población indígena de los estados ocupaba la mayor parte

Gráfico III.5
PROPORCIÓN DE PAÍSES CON CAMBIO CONSTITUCIONAL



Fuente: datos propios.

de la tierra cultivable, y iii) incluso allí donde existían grandes fincas, la tierra era abundante y su valor contribuía poco a la concentración de la riqueza. Tanto Coatsworth (1998, p. 39; 2005, p. 30) como Prados de la Escosura (2003) afirman que la desigualdad aumentó en América Latina solamente durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando la mejora del transporte y la expansión del comercio hicieron que la tierra fuera un bien más valioso. Sus argumentos son confirmados por Williamson (2004, tabla 7) que muestra que, tomando como referencia el 1,0 en 1913, el valor del coeficiente entre los salarios reales y el valor de la tierra cayó de un 6,9 en 1880-1884 a un 0,7 en 1930 en Argentina, y de un 11,1 en 1870-1874 a un 1,1 en 1930 en Uruguay.

Sin embargo, e independientemente de si la desigualdad extrema era congénita o había surgido solamente en el curso del desarrollo, lo cierto es que llevó al surgimiento de dos importantes conflictos distributivos: un conflicto sobre la tierra (o sobre los salarios agrícolas) y un conflicto sobre las condiciones salariales y laborales en la industria.³⁵ Es fácil pensar que la generalizada combinación de requisitos de alfabetismo, elecciones indirectas³⁶ y el voto público estaba pensada para impedir la organización política de los campesinos, mantener bajos los precios de los alimentos y los costos salariales fuera de la agricultura. El reparto de la tierra era un problema omnipresente en América Latina y siguió siéndolo hasta la segunda mitad del siglo XX, cuando doce países latinoamericanos iniciaron veintisiete reformas encaminadas a redistribuir la tierra.³⁷ La extensión de los derechos políticos a las masas agrícolas hizo imposible el mantenimiento de los llamados *pactos urbanos*, y en varios países llevó a la intervención militar.³⁸ Por su parte, el ascenso de los movimientos de la clase obrera representaba una amenaza a la propiedad privada, o por lo menos al control por parte de los propietarios de la organización de la producción. Esta amenaza no era la de que los nuevos votantes exigiesen una redistribución por medio del sistema fiscal –según Acemoglu y Robinson (2000, 2001), esta posibilidad estaba simplemente ausente del horizonte intelectual del momento– sino la de que usasen sus derechos políticos para organizarse y hacer huelgas que minasen la autoridad de

³⁵ Según los datos reunidos por Godio (1972), las razones de las huelgas en Argentina se fueron volviendo cada vez más heterogéneas con el paso del tiempo.

³⁶ Hasta 1925, el 64% de las elecciones eran por votación directa. El 63% de las presidenciales y el 35% de las legislativas eran elecciones indirectas.

³⁷ Nos basamos en los datos provisionales amablemente facilitados por Anjali Thomas.

³⁸ La reforma agraria fue una cuestión altamente polémica en Brasil antes de 1964, en Chile antes de 1973 y en Perú antes de 1968.

los patronos en los centros de producción, o para redistribuir las rentas privadas o incluso los medios de producción. No era posible abordar estos conflictos ni por medio de las exclusivas y semicompetitivas instituciones poliárquicas ni con las dictaduras más afianzadas. Como dicen Collier y Collier (1995, p. 8), “la experiencia de la incorporación [de la clase obrera] produjo una fuerte reacción política, y en la mayor parte de los países esta reacción culminó con la ruptura del régimen político nacional en cuyo marco se habían implementado las políticas de incorporación”. Y de nuevo la militancia en los sindicatos industriales y el correspondiente espectro del comunismo fueron factores importantes en la desestabilización de los regímenes políticos. Una nueva oleada de desestabilización se produjo después de 1924, cuando varios países sufrieron los primeros golpes militares de su historia,³⁹ pocos mandatos llegaban a su término, la renovación de primeros mandatarios se incrementó, y la frecuencia de cambios constitucionales volvió a aumentar. Solamente después de 1980, cuando se implantaron en América Latina varios regímenes plenamente democráticos, basados en el sufragio universal, se restauró de nuevo la estabilidad política, si bien la renovación de primeros mandatarios se aceleró de nuevo en los tiempos más recientes.⁴⁰

Estabilidad institucional y desarrollo

La comparación entre estas dos periodizaciones –la económica y la política– sugiere una fuerte coincidencia. El período aproximadamente anterior a 1870 fue testigo de una gran estabilidad política y de un crecimiento lento; cuando las instituciones políticas se estabilizaron, el crecimiento se aceleró; cuando se produjo una nueva oleada de inestabilidad, el crecimiento de nuevo se ralentizó. Sin embargo, las

³⁹ El primero de una serie de golpes de Estado tuvo lugar en Chile en 1924. Según Rouquie (1994, p. 223), “entre febrero y diciembre de 1930, los militares estuvieron implicados en el derrocamiento de gobiernos en no menos de seis naciones muy diferentes de América Latina –Argentina, Brasil, República Dominicana, Bolivia, Perú y Guatemala. Este mismo año también hubo otros intentos no consumados de hacerse con el poder por la fuerza en otros países de América Latina. En los dos años siguientes, Ecuador y El Salvador en 1931, y Chile en 1932, se unieron a la lista de países en los que se produjo un cambio político militarmente inducido y cambios no programados en el poder ejecutivo”.

⁴⁰ Once presidentes latinoamericanos han abandonado el cargo precipitadamente en los últimos diez años. Es notable, sin embargo, que, contrariamente a lo que sucedía en el pasado, en todos los casos la sucesión se ha producido con el más estricto cumplimiento de las reglas constitucionales.

periodizaciones son siempre arbitrarias y pueden ser tendenciosas. Para reforzar la afirmación de que la estabilidad institucional promueve el desarrollo, es preciso examinar la variación completa de los datos en varios países tomados individualmente durante determinados años.

Para evaluar el costo económico del período durante el cual los países recién llegados a la independencia no tuvieron instituciones propias funcionando, efectuamos una regresión de las rentas per cápita en el año 2000 sobre la fecha de la independencia⁴¹ y la longitud del período que más arriba hemos denominado de “agitación”. Los resultados, que se muestran en el cuadro III.3, son bastante sorprendentes: cada año sin instituciones reduce la renta de 2000 en 87 dólares. Dado lo mucho que duró este período en algunos países, la ruptura institucional que siguió a la independencia tiene fuertes repercusiones en los ingresos actuales: las dos variables juntas explican el 32% de variancia en las rentas per cápita en el año 2000. América Latina se rezagó respecto a Estados Unidos cuando cada uno de los países que la forman luchaba por establecer instituciones políticas mientras que Estados Unidos ya estaba creciendo. Como hemos visto en el cuadro III.1, equiparando los ritmos, la brecha que se produjo en 1870 explica en gran medida la diferencia de rentas actual.

Cuadro III.3
EL EFECTO DEL RETRASO DE LA INDEPENDENCIA Y DE LA
DURACIÓN DEL PERÍODO DE AGITACIÓN EN
LA RENTA PER CÁPITA (2000)

Fuente	SS	df	MS	Número de obs.	=	20
Modelo	241656333	2	120828167	F(2, 17)	=	5,30
Residual	387470493	17	22792381,9	Prob > F	=	0,0162
Total	629126826	19	33111938,2	R-cuadrado	=	0,3841
				Adj R-cuadrado	=	0,3117
				Raíz MSE	=	4774,1

Renta per cápita	Coef.	Err. est.	t	P> t	[95% Intervalo de confianza]	
Independencia	-111,0724	39,85567	-2,79	0,013	-195,1605	-26,98429
Agitación	-86,96173	39,42376	-2,21	0,041	-170,1386	-3,78487
Constante	213234,9	73287,52	2,91	0,010	58611,76	367858,1

Notas:

- Los diecinueve países latinoamericanos y EEUU están incluidos en la regresión.
- La variable independencia representa el año en que cada país pudo establecer y mantener instituciones independientes (véase las fechas subrayadas en el III.2).

⁴¹ Incluimos los datos utilizados para calcular la agitación, es decir, los que se subrayan en el cuadro III.2.

Incluso después de que las instituciones se consolidasen por vez primera, sin embargo, su inestabilidad siguió teniendo un efecto pernicioso en el crecimiento. El análisis del período subsiguiente al principio del primer mandato cumplido tanto en América del Norte como en América Latina⁴² muestra que durante los 1.232 subsiguientes mandatos presidenciales cumplidos de los que tenemos datos relativos a la renta, las economías crecieron a un ritmo de un 1,81 anual, mientras que durante los 658 años sin mandatos o con mandatos no cumplidos, crecieron a un ritmo de un 1,25. Durante los 1.710 años en que no hubo golpes de Estado, el ritmo de crecimiento fue de un 1,75; durante los 106 años en los que se produjo al menos un golpe de Estado este ritmo fue de un 0,02.

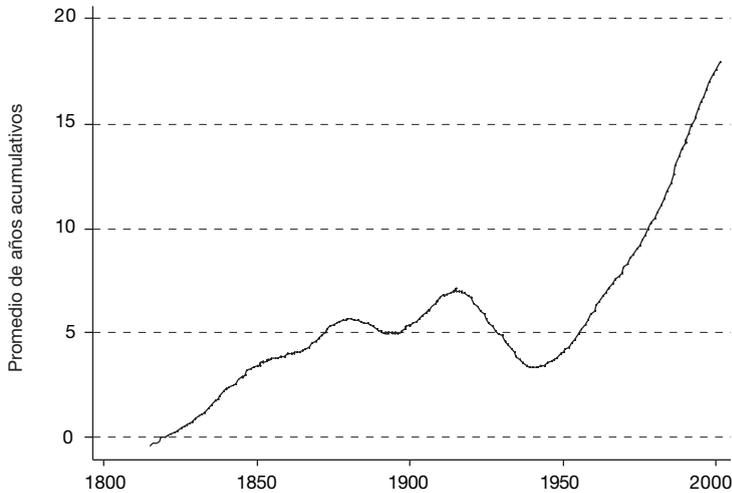
No obstante, y por sugestivo que ello sea, estas diferencias no pueden interpretarse en términos causales. Las instituciones son endógenas, y ello significa que los años “estables” y los “inestables” no se dan en las mismas condiciones. Y ya que pueden ser las condiciones, más que las instituciones, lo que afecte al crecimiento, hemos de ser cautelosos con las inferencias causales basadas en unas comparaciones tan rudimentarias.

Para determinar los efectos causales de la estabilidad institucional, nos centramos en el impacto sobre el crecimiento del número acumulativo de años durante los cuales los primeros mandatarios completaron sus mandatos (tanto si los individuos cambiaron como si no). Denominamos a esta variable ACCTERM (por “años acumulativos de mandatos cumplidos”). Como muestra el gráfico III.6, esta variable presenta la misma pauta que otros indicadores de la estabilidad institucional analizados más arriba, con una estabilización gradual durante el primer cuarto del siglo XX y una desestabilización durante el período de entreguerras.

En el cuadro III.4 se muestra la duración del período de años más largo con mandatos acumulados y el año en que terminó, separando los años en los que el sufragio estaba más limitado y el total. Nótese que mientras en siete países la serie más larga de mandatos cumplidos era de 1999, otros países pasaron antes los períodos de estabilidad más largos, algunos en unas condiciones de sufragio muy restrictivas. El período más largo tanto en Bolivia (22 años) como en Chile (61 años) tuvo lugar en unas condiciones de sufragio restringido por renta y criterios de alfabetismo (alternando en Chile). Brasil tuvo un período máximo de 37 años en un tiempo en que solamente los varones adultos gozaban de derecho a voto,

⁴² De hecho, no disponemos de datos sobre el crecimiento para el período anterior de ningún país. Esta es la razón de que analicemos de forma diferente el período anterior y el posterior a la primera consolidación institucional.

Gráfico III.6
 PROMEDIO DE AÑOS ACUMULATIVOS
 CON MANDATOS CUMPLIDOS



Fuente: datos propios.

mientras que Nicaragua y Guatemala experimentaron sus períodos más largos, de 34 y 24 años respectivamente, en unas condiciones de sufragio masculino restringido por criterios de renta.

El efecto de los años acumulativos con mandatos cumplidos sobre la tasa de crecimiento se muestra en el cuadro III.5. Dado que la finalización del año en curso puede ser un factor endógeno respecto a la tasa de crecimiento de dicho año, ACCTERM se retrasa un año. En el panel A estimamos un modelo con errores estándares corregidos por correlación de paneles (permitiendo que la autocorrelación sea diferente según los países). Dado que los países no pudieron acumular mandatos cumplidos antes de alcanzar la independencia, en el panel B reemplazamos los efectos por país con el año en que se alcanzó la independencia. En ambos casos utilizamos como herramienta de control el retraso en la renta per cápita ($GDPcap_lag$) y su cuadrado ($GDPcap_lag^2$), la tasa de crecimiento mundial en un año particular ($Growth_World$), y la tasa de crecimiento de la población ($Growth_Pop$). Las estimaciones del efecto de ACCTERM son casi idénticas, muy altas y muy significativas: cada año adicional durante el cual se completaron los mandatos incrementa la tasa de crecimiento en un 0,017.

Cuadro III.4
PERÍODOS MÁS LARGOS CON MANDATOS CUMPLIDOS, CON
SUFRAGIO LIMITADO E INDEPENDIENTEMENTE DE
LOS REQUISITOS PARA VOTAR (HASTA 1999)

País	Sufragio limitado		Independientemente de requisitos para votar	
	Año	Duración	Año	Duración
Argentina ^a	siempre amplio		1930	33
Bolivia	1920	22	1920	22
Brasil	1930	37	1930	37
Chile	1891	61	1891	61
Colombia ^b	1852	20	1999	42
Costa Rica	1858	6	1999	51
Cuba	siempre amplio		1999	24
Rep. Dominicana	1856	8	1999	34
Ecuador	1925	15	1997	19
El Salvador ^c	amplio		1999	16
Guatemala	1921	24	1921	24
Honduras	1862	7	1999	18
México ^d	sin mandatos cumplidos		1999	66
Nicaragua	1892	34	1892	34
Panamá	siempre amplio		1931	20
Paraguay	1869	29	1989	36
Perú	1914	20	1999	20
Uruguay	1917	19	1933	35
Venezuela	1857	19	1993	35

Notas:

Sufragio limitado significa que solamente los varones podían votar y que tenían que ser propietarios o tener rentas, o tener un patrimonio mínimo o saber leer y escribir, o ambas cosas.

^a Argentina no tuvo una política nacional relativa al sufragio hasta 1856; antes de esta fecha, cada provincia regulaba el derecho a votar. Por su parte, la finalización de mandatos para el primer mandatario nacional solamente pudo contabilizarse a partir de 1853, cuando el país adoptó finalmente una constitución nacional.

^b La constitución federal colombiana de 1863 estableció que cada estado regularía el sufragio. Durante este período (1863-1864), el máximo período de mandatos cumplidos es de catorce años.

^c El primer mandato cumplido en El Salvador lo fue en 1850. El período más largo antes de 1833 fue de seis años, de 1852 a 1858.

^d La constitución federal mexicana de 1824, a la que siguió la de 1836, dejó la regulación del sufragio a las asambleas legislativas estatales, pero la esclavitud sólo fue abolida en 1829. Durante este período, solamente Guadalupe Victoria completó un mandato de cuatro años. Bajo las constituciones de 1836 y 1843 (ambas establecían restricciones relativas a la renta) no se completó ningún mandato.

Consideramos que estos resultados proporcionan una confirmación rotunda de la hipótesis según la cual un sistema estable de instituciones políticas es necesario para el desarrollo. Durante los mandatos no cumplidos, las rentas crecieron a un ritmo de 1,25. Un país que acumulase ocho años de mandatos cumplidos –la media de América Latina– hubiese crecido al ritmo de un 1,39%, mientras que un país que experimentase un período de veintiséis años –la media de Estados Unidos– hubiese

Cuadro III.5
EL EFECTO DE AÑOS ACUMULATIVOS DE MANDATOS CUMPLIDOS
EN LA TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

A. Regresión de Prais-Winsten, errores estándares con corrección por correlación de paneles (PCSEs)

Variable de grupo: país		Número de obs.	=	1893
Variable temporal: año		Número de grupos	=	21
Paneles: correlacionados (no equilibrado)		Obs. por grupo: mín.	=	51
Autocorrelación: panel específico AR(1)		med.	=	90,14286
Sigma computada por selección de casos		máx.	=	131
Covarianzas estimadas = 231		R-cuadrado	=	0,0945
Autocorrelaciones estimadas = 21		Wald chi2(5)	=	207,08
Coefficientes estimados = 6		Prob > chi2	=	0,0000

	Coef.	Err. est. corregido	z	P> z	[95% Intervalo de confianza]	
accterm_lag	,0168548	,0049887	3,38	0,001	,0070771	,0266325
gdpcap_lag	-,0002547	,0001065	-2,39	0,017	-,0004634	-,0000046
(gdpcap_lag) ²	9,05e-09	4,45e-09	2,03	0,042	3,22e-10	1,78e-08
growth_pop	-,4342863	,1074538	-4,04	0,000	-,6448919	-,2236808
growth_world	,8540371	,0622356	13,72	0,000	,7320576	,9760165
constante	1,57196	,3766092	4,17	0,000	,8338192	2,3101
rhos =	,185319	-,2965481	-,1025931	-,1642165	,1151961	... ,1039643

B. Regresión con errores estándares robustos

	F(6, 20)	=	24,95
	Prob > F	=	0,0000
	R-cuadrado	=	0,0897
	Raíz MSE	=	5,8917
Número de grupos (país) = 21			

growth	Coef.	Err. est. robusto	t	P> t	[95% Intervalo de confianza]	
accterm_lag	,0128864	,006084	2,12	0,047	,0001954	,0255773
indep_inst	-,0027922	,0037359	-0,75	0,464	-,0105851	,0050008
gdpcap_lag	-,0002039	,0000872	-2,34	0,030	-,0003858	-,0000219
(gdpcap_lag) ²	7,60e-09	3,34e-09	2,27	0,034	6,31e-10	1,46e-08
growth_pop	-,4623756	,1127134	-4,10	0,001	-,6974918	-,2272595
growth_world	,8404023	,0888997	9,45	0,000	,6549609	1,025844
constante	6,680115	6,775428	0,99	0,336	-,745318	20,81341

crecido a un ritmo de un 1,69. La diferencia observada en las tasas de crecimiento promedio entre Estados Unidos y América Latina es de 0,48. Por consiguiente, la inestabilidad institucional parece explicar en unas dos terceras partes esta diferencia: $(1,69 - 1,39) / (2,02 - 1,54) = 0,625$.

Además, lo importante era la estabilidad de las instituciones, no simplemente cualquier tipo de estabilidad política. América Latina ha tenido dirigentes muy duraderos. Dom Pedro II reinó en Brasil de 1841 a 1889. Fidel Castro ha gobernado en Cuba 29 años en las condiciones

indefinidamente renovables que él mismo estableció, Porfirio Díaz gobernó México de 1884 a 1910, mientras que el general Estrada Cabrera gobernó en Guatemala de 1898 a 1920, ambos con mandatos y elecciones pero sin límites en el número de mandatos. El general Santos Zelaya permaneció en el poder en Nicaragua de 1893 a 1909, y amplió su mandato estando en el cargo, mientras que Carlos Andino sobrevivió dieciséis años en Guatemala entre 1933 y 1948, tanto ampliando su mandato como aboliendo la limitación en el número de mandatos. El general Pinochet gobernó en Chile de 1973 a 1989, primero sin mandatos y posteriormente con un mandato de diez años diseñado específicamente para él. Podría pensarse, como hace Huntington (1968), que lo que importa para el desarrollo es simplemente el orden, de modo que los gobernantes más duraderos generarían desarrollo. La hipótesis rival, pues, es la de que cualquier tipo de estabilidad política, ya sea resultado de un gobierno basado en la fuerza o de la obediencia de unas reglas previamente establecidas, favorece el crecimiento.

Para verificar esta hipótesis, hacemos una regresión usando la misma especificación, del número de años consecutivos en que un primer mandatario determinado ocupó el cargo (ACCHEADS)⁴³ sobre la tasa de crecimiento. Los resultados, presentados en el cuadro III.6, muestran que la duración de determinados individuos en el poder no afecta al crecimiento, mientras que los años acumulativos de mandatos cumplidos siguen teniendo un fuerte efecto positivo. Por consiguiente, es la estabilidad de las instituciones y no la de los gobernantes lo que es importante para el crecimiento.

Finalmente, hemos de considerar otra hipótesis rival, a saber, la de que la existencia de instituciones políticas importa solamente cuando estas instituciones incorporan a una amplia masa de la población, ofreciéndole de este modo instrumentos políticos para proteger sus derechos de propiedad. Varios teóricos han argumentado que los derechos políticos en forma de sufragio promueven el desarrollo, tanto protegiendo los derechos de propiedad e induciendo con ello inversiones (North y Weingast, 1989; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001), como estimulando la demanda de bienes públicos, incluyendo los bienes públicos productivos (Lizzeri y Persico, 2004) o promoviendo políticas a favor de los sectores industriales más modernos (Llavador y Oxoby, 2005). Sin embargo, el efecto de

⁴³ El mandatario tiene que haber estado ejerciendo el cargo todo el año para poder hablar de un año de ejercicio consecutivo.

Cuadro III.6
EFECTO DEL NÚMERO DE AÑOS CONSECUTIVOS QUE UN
DETERMINADO MANDATARIO OCUPABA EL CARGO SOBRE
LA TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

A. Regresión lineal, errores estándares con corrección por correlación de paneles(PCSEs)

Variable de grupo:	país	Número de obs.	=	1894
Variable temporal:	año	Número de grupos	=	21
Paneles:	correlacionados (no equilibrados)	Obs. por grupo: mín.	=	51
Autocorrelación	no autocorrelacionados	med.	=	90,19048
Sigma computada por selección de casos		máx.	=	131
Covarianzas estimadas	= 231	R-cuadrado	=	0,0885
Autocorrelaciones estimadas	= 0	Wald chi2(5)	=	188,63
Coefficientes estimados	= 6	Prob > chi2	=	0,0000

	Coef.	Err. est. corregido	z	P> z	[95% Intervalo de confianza]	
accheads_lag	,0232711	,0235007	0,99	0,322	-,0227895	,0693318
gdpcap_lag	-,0001296	,0000742	-1,75	0,081	-,0002749	,0000157
(gdpcap_lag) ²	5,88e-09	3,33e-09	1,77	0,077	-,6,41e-10	1,24e-08
growth_pop	-,4671322	,1031777	-4,53	0,000	-,6693567	-,2649076
growth_world	,8424501	,0637829	13,21	0,000	,7174379	,9674624
constante	1,452287	,3504603	4,14	0,000	,7653976	2,139177

B. Regresión lineal, errores estándares con corrección por correlación de paneles (PCSEs)

Variable de grupo:	país	Número de obs.	=	1893
Variable temporal:	año	Número de grupos	=	21
Paneles:	correlacionados (no equilibrado)	Obs. por grupo: mín.	=	51
Autocorrelación:	no autocorrelacionados	med.	=	90,14286
Sigma computada por selección de casos		máx.	=	131
Covarianzas estimadas	= 231	R-cuadrado	=	0,0897
Autocorrelaciones estimadas	= 0	Wald chi2(6)	=	197,52
Coefficientes estimados	= 7	Prob > chi2	=	0,0000

	Coef.	Err. est. corregido	z	P> z	[95% Intervalo de confianza]	
accheads_lag	,0133957	,0236611	0,57	0,571	-,0329793	,0597706
accterm_lag	,0114763	,004181	2,74	0,006	,0032816	,0196709
gdpcap_lag	-,0001935	,0000898	-2,15	0,031	-,0003696	-,0000175
(gdpcap_lag) ²	7,45e-09	3,73e-09	2,00	0,046	1,38e-10	1,48e-08
growth_pop	-,4554737	,1030581	-4,42	0,000	-,6574639	-,2534836
growth_world	,8411795	,0631533	13,32	0,000	,7174014	,9649576
constante	1,505454	,3537505	4,26	0,000	,8121161	2,198793

Nota: Los diecinueve países latinoamericanos, Canadá y EEUU se incluyen en las regresiones.

los derechos políticos en el desarrollo económico es motivo de fuertes discrepancias. Según el punto de vista dominante durante la primera mitad del siglo XIX y representado en la economía contemporánea por el modelo del votante medio (Meltzer y Richard, 1971), la extensión del sufragio, al rebajar la renta relativa del votante decisivo, tendría que

conducir a un incremento en la demanda de redistribución de la renta, a unos impuestos más elevados y a un crecimiento menor. Sokoloff (2002, p. 76) contempla ambas posibilidades:

Allí donde una élite económica detenta un poder político desproporcionado [...] una ampliación de la influencia política mediante la extensión del sufragio electoral puede reducir los retornos de los miembros de la élite y desalentar sus niveles de inversión. Por otro lado, una distribución más equitativa de la influencia política podría ser ventajosa para el crecimiento. Muchos podrían esperar, por ejemplo, un refuerzo más sustancial de las infraestructuras y de otros bienes y servicios públicos [...], una reducción en los niveles de corrupción, y tal vez un mayor nivel de competencia en la economía...

Para aislar el efecto de la estabilidad institucional del de la igualdad política, hemos codificado las restricciones al sufragio dividiéndolas entre las que mantienen el sufragio bajo, a saber, la propiedad, un nivel mínimo de renta o el alfabetismo, y las que permiten que el sufragio sea amplio, o sea las que permiten votar a todas las personas "independientes" o simplemente a todas las personas (de ambos sexos). Luego hemos codificado separadamente si el sufragio se amplió al caso de las mujeres, independientemente de los otros requisitos. Finalmente, recodificamos la edad mínima a la que la gente podía votar. La introducción de estas variables en las regresiones previamente especificadas muestra que i) la incorporación de los más pobres reduce la tasa de crecimiento, presumiblemente debido a sus demandas de redistribución, ii) dependiendo de la composición de clase del electorado, la incorporación de la mujer hace subir la tasa de crecimiento, presumiblemente porque las mujeres exigen más bienes públicos,⁴⁴ iii) la reducción de la edad para poder votar reduce el crecimiento, y iv) el efecto de la estabilidad institucional no depende de la desigualdad política. Lo que resulta más relevante para nuestra argumentación es que la estabilidad institucional es importante independientemente de a quien permitan expresarse políticamente estas instituciones; o más concretamente, en la medida en que las instituciones permitan expresarse al menos a los varones ricos.

⁴⁴ Estos resultados no incluyen a Estados Unidos, ya que hemos llegado a la conclusión de que codificar las restricciones al sufragio para este país como un todo es casi imposible dado que cada estado regulaba sus propias condiciones y se introdujeron restricciones hasta bien entrado el siglo XX. Los resultados con año de independencia y corrección de errores estándar por grupos de países son mucho más débiles, pero cualitativamente similares.

Cuadro III.7
EL EFECTO DE LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL EN EL
CRECIMIENTO ECONÓMICO, CON CONTROLES PARA
LA IGUALDAD POLÍTICA

Regresión de Prais-Winsten, errores estándares con corrección por correlación de paneles (PCSEs)

Variable de grupo:	país				Número de obs.	=	1610
Variable temporal:	año				Número de grupos	=	19
Paneles:	correlacionados (no equilibrado)				Obs. por grupo: mín.	=	51
Autocorrelación:	panel específico AR(1)				med.	=	84,73684
Sigma computada por selección de casos					máx.	=	131
Covarianzas estimadas	=	190			R-cuadrado	=	0,1002
Autocorrelaciones estimadas	=	19			Wald chi2(8)	=	190,72
Coefficientes estimados	=	9			Prob > chi2	=	0,0000

	Coef.	Err. est. corregido	z	P> z	[95% Intervalo de confianza]	
accterm_lag	,0302924	,0086042	3,52	0,000	,0134284	,0471565
franchise_broad	-,4421441	,2617362	-1,69	0,091	-,9551376	,0708495
franchise_female	1,07962	,3173961	3,40	0,001	,4575348	1,701705
franchise_age	,1296628	,0686907	1,89	0,059	-,0049685	,2642942
gdpcap_lag	-,0004178	,0002647	-1,58	0,114	-,0009365	,000101
(gdpcap_lag)2	1,84e-08	2,89e-08	0,64	0,524	-3,82e-08	7,50e-08
growth_pop	-,4661159	,1116592	-4,17	0,000	-,6849638	-,247268
growth_world	,8283261	,0676805	12,24	0,000	,6956747	,9609775
constante	-,936467	1,519442	-0,62	0,538	-3,914519	2,041585
rhos =	-,3114731	-,112739	-,1717621	,1218148	,094227	... -,0615724

Nota: Los diecinueve países de América Latina están incluidos en esta regresión.

Para resumir, la estabilidad institucional promueve el crecimiento. El orden político impuesto por gobernantes duraderos no afecta al crecimiento: lo que importa es si la entrada y la salida del poder están regulados por ley, y no durante cuánto tiempo los gobernantes permanecen en el cargo. Además, la estabilidad institucional es importante tanto si las instituciones políticas son igualitarias como si no lo son.

Conclusión

Antes de preguntarnos qué tipo de instituciones favorecen el desarrollo, hemos de preguntar cuál es el impacto del simple hecho de tener instituciones. Puede muy bien ser, como atestigua una literatura ya considerable, que algunas instituciones –las que garantizan la protección de los derechos de propiedad para todos, las que movilizan y coordinan

la inversión, o las que hacen responsables a los gobernantes– sean “buenas”, es decir, mejores para el desarrollo. Pero en muchos países, un marco institucional estable es un verdadero lujo, independientemente de si protege la propiedad o no, de si proporciona infraestructuras públicas o no, de si controla la corrupción o no lo hace. El desarrollo no puede continuar cuando la gente se pelea, y no tiene otra forma de resolver sus conflictos a menos que se establezca algún tipo de reglas. Además, las reglas impuestas por la fuerza, establecidas por golpes militares o perpetuadas por autogolpes, impiden el crecimiento, aunque los gobernantes permanezcan en el poder durante mucho tiempo.

La existencia de instituciones no puede darse por sentada. Las instituciones surgen y sobreviven solamente si son capaces de generar resultados que todos los grupos que pueden emplear la fuerza física consideren preferibles a luchar entre sí. Esto significa que los resultados generados por el marco institucional tienen que reflejar, hasta cierto punto, la capacidad de determinados grupos particulares para imponer sus intereses o valores por la fuerza. Por consiguiente, cuando la distribución del poder preinstitucional o “bruto” es muy desigual, las instituciones tienen que ser muy desiguales para ser estables. Por su parte, las instituciones pueden ser desestabilizadas cuando nuevos grupos adquieren la capacidad de dañar a los intereses ya afianzados, aunque sólo sea haciendo una huelga u ocupando tierras. El reequilibrio institucional puede no ser pacífico.

En la historia que hemos contado, en contraste con lo que sucedió en Estados Unidos, América Latina se quedó sin instituciones adecuadas cuando se libró del control colonial. El período transcurrido hasta que pudieron consolidarse nuevas instituciones fue económicamente costoso, y las consecuencias de la agitación social que se siguió son perceptibles todavía hoy. Pero finalmente surgieron las instituciones y el crecimiento pudo despegar. Eran instituciones muy poco igualitarias, pero esto no impidió el crecimiento. Estamos de acuerdo con Coatsworth (2005, p. 140) cuando dice que “lo que Engerman y Sokoloff ven como obstáculos al crecimiento económico –el poder de la élite y la desigualdad económica– de hecho facilitó la transición de la región a un crecimiento económico sostenido, aunque inestable...”. Sin embargo, dado que el desarrollo reprodujo y probablemente incluso aumentó la desigualdad económica, las perspectivas de incorporación política, particularmente el derecho de obreros y campesinos a organizarse, amenazó a la propiedad. Aunque se impidió el acceso al voto de los agricultores arrendatarios del sur de

Estados Unidos mediante obstáculos a su registro en el censo electoral, y aunque la emergencia de la clase obrera industrial fue recibida en Estados Unidos con una dosis considerable de represión, el marco institucional sobrevivió a la incorporación de nuevos grupos. Sin embargo, en la mayoría de países de América Latina, las instituciones oligárquicas se desintegraron cuando surgieron nuevos conflictos, para reconstituirse sólo recientemente, si bien en unas circunstancias excepcionalmente desfavorables. Y la inestabilidad institucional dificultó el desarrollo.

Anexo 1

Glosario de variables incluidas en los cuadros III.3, III.5, III.6 y III.7

ACCTERM_LAG: Retraso del número de años acumulativos consecutivos con mandatos del jefe de gobierno cumplidos. Esta variable fue construida utilizando como punto de partida si el jefe de gobierno cumplió un mandato establecido legalmente en forma previa a la fecha en la que el mandatario asumió su cargo. La unidad aquí es el mandato y no el tiempo en el que una persona determinada ocupó el poder; se computa cada año basándose en el estado del mandato en curso el día 31 de diciembre. Un mandato es considerado cumplido si: (i) el jefe de gobierno es elegido o nombrado para completar un mandato especificado previamente y lo cumple, o si (ii) el jefe de gobierno muere por causas naturales o renuncia por razones de salud y es reemplazado por su sucesor constitucional quien a su vez completa el mandato, o si (iii) el jefe de gobierno llama a elecciones para el cargo que ocupa antes de finalizar su mandato o reduce la duración de su mandato de forma constitucional y lo completa. En toda otra situación, se considera que el jefe de gobierno no finalizó su mandato, incluidos casos en los que: (i) el mandatario extiende su mandato mientras ocupa el puesto, (ii) el jefe de gobierno es provisional/actuante/interino, (iii) la duración del mandato no fue previamente especificada, (iv) no hay jefe de gobierno, (v) el mandatario es depuesto o destituido, (vi) el jefe de gobierno renuncia por razones distintas de mala salud, (vii) el mandatario renuncia o es depuesto brevemente y luego vuelve a ocupar su cargo, (viii) el jefe de gobierno es elegido o nombrado para cumplir un nuevo periodo antes de completar el mandato en curso, (ix) el jefe de gobierno cumple un mandato que es parte de un arreglo interino de gobierno

(ejemplo: Pinochet en Chile). *Fuente:* compilación propia basada en una multiplicidad de historias políticas y en las constituciones de los países de la región. Los detalles están disponibles bajo pedido.

ACCHEADS_LAG: Retraso del número de años consecutivos acumulados en que una misma persona fue jefe de gobierno. Nótese que: 1) en caso de no haber un gobierno nacional, sino varios en distintas regiones, el periodo completo no se cuenta; 2) periodos en los que al menos durante parte del año no hubo jefe de gobierno no se cuentan; 3) las juntas y otros ejecutivos colectivos se computan como una sola cabeza de gobierno; 4) tanto los jefes de gobierno actuantes como los regentes son contados; 5) los gobiernos en rebelión no se incluyen; y 6) los periodos de ocupación extranjera son dejados en blanco. *Fuente:* compilación propia a partir de la información provista en www.rulers.org.

FRANCHISE_BROAD: Esta variable adopta dos valores. Es igual a cero cuando las provisiones legales que regulan el derecho al sufragio para varones en elecciones nacionales incluyen requisitos económicos específicos o de alfabetización. Cuando tales requisitos no existen, la variable adopta el valor de 1. *Fuentes:* Nohlen, Dieter (editor). 2005. *Elections in the Americas: A Data Handbook* Volume 1: North America, Central America, and the Caribbean. New York: Oxford University Press; además, se utilizaron constituciones nacionales, regulaciones electorales e historias electorales cuyos detalles están disponibles bajo pedido.

FRANCHISE_FEMALE: Esta variable adopta dos valores. Es igual a uno cuando las mujeres tienen el derecho a votar en elecciones nacionales. En caso contrario, la variable es igual a cero. *Fuentes:* véase FRANCHISE_BROAD.

FRANCHISE_AGE: Edad mínima requerida para ejercer el derecho al sufragio. *Fuente:* véase FRANCHISE_BROAD.

GDPCAP: Renta per cápita. *Fuente:* Maddison, A. 2003. *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD.

GDPCAP_LAG: Retraso de la renta per cápita. *Fuente:* véase GDPCAP_LAG.

(GDPCAP_LAG)²: Retraso de la renta per cápita al cuadrado. *Fuente:* véase GDPCAP_LAG.

GROWTH_POP: Crecimiento poblacional. Estos datos incluyen variaciones en la población surgidas a partir de cambios en los bordes geográficos de los países. *Fuentes:* Global Financial Data; The Correlates of War Project; Maddison, A. 2003. *The World Economy: Historical Statistics*, OECD Development Centre.

GROWTH_WORLD: Crecimiento poblacional mundial. Calculado a partir de los datos por país obtenidos de las siguientes fuentes: Global Financial Data; The Correlates of War Project; Maddison, A. 2003. *The World Economy: Historical Statistics*, OECD Development Centre.

INDEP_INST: Año en el que el país devino una unidad política autónoma e independiente, libre tanto de los colonizadores como de asociaciones con otros estados. Esta variable adopta un único valor por país. *Fuente:* CIA Worldfactbook, historias nacionales de cada país. Los detalles están disponibles bajo pedido.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron (2003), "Root Causes: A historical approach to assessing the role of institutions in economic development", *Finance and Development*, pp. 27-30.
- (2005), "The Form of Property Rights: Oligarchic vs. Democratic Societies", *Working Paper*, Department of Economics, MIT.
- Acemoglu, Daron y James Robinson (2000), "Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective", *Quarterly Journal of Economics*, 115, pp. 1167-1199.
- (2001), "A Theory of Political Transition", *American Economic Review*, 91, pp. 938-963.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development", *American Economic Review*, 91, pp. 1369-1401.
- Alonso, Paula (1996), "Voting in Buenos Aires (Argentina) before 1912", *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*, Eduardo Posada-Carbó (ed.), Nueva York, St. Martin's Press.
- Annino, Antonio (1995), "Introducción," *Historia de la elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, A. Annino (ed.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Bardhan, Pranab (2004), "History, Institutions and Underdevelopment", Berkeley, Ms. Department of Economics, University of California.
- Benhabib, Jess y Adam Przeworski (2005), "The Political Economy of Redistribution under Democracy", *Journal of Economic Theory*.
- Bordo Michael D. y Roberto Cortés Conde (2001), "Introduction", *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World*, Bordo y Cortés Conde (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, Victor (2003), *The Economic History of Latin America Since Independence*, 2ª ed., Cambridge, Cambridge University Press.
- Bushnell, David y Neill Macaulay (1994), *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*, 2 ed., Nueva York, Oxford University Press.
- Coatsworth, John H. (1993), "Notes on the Comparative Economic History of Latin America and the United States", *Development and Underdevelopment in America: Contrasts of Economic Growth in North and Latin America in Historical Perspective*, Walther L. Bernecker y Hans Werner Tobler (eds.), Berlín, Walter de Gruyter.
- (1998), "Economic and Institutional Trajectories in Nineteenth-Century Latin America", *Latin America and the World Economy Since 1800*, John H. Coatsworth y Alan M. Taylor (eds.), Cambridge, Ma, Harvard University Press.
- (2005), "Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America", *Latin American Research Review*, 40, pp. 126-144.

- Coatsworth, John H. y Gabriel Tortella Casares (2003), "Institutions and Long-Run Economic Performance in Mexico and Spain, 1800-2000", *Working Paper* N°02/03-1, The David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Collier, Ruth Berins y David Collier (1995), *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Dunn, Susan (2004), *Jefferson's Second Revolution: The Election Crisis of 1800 and the Triumph of Republicanism*, Boston, Houghton Mifflin.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (2001), "Inequality, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies", trabajo presentado para la reunión del MacArthur Research Network on Inequality and Economic Performance, Boston.
- _____ (2003), "Institutional and Non-institutional Explanations of Economic Differences", *NBER Working Paper*, N°9989.
- Gargarella, Roberto (2005), *Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América (1776-1860)*, Madrid, Siglo XXI.
- Godio, Julio (1972), *Historia del movimiento obrero argentino: inmigrantes salarios y lucha de clases, 1880-1910*, Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Haber, Stephen, ed. (1997), *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press.
- Halperin-Donghi, Tulio (1973), *The Aftermath of Revolution in Latin America*, Nueva York, Harper&Row.
- Hanke, Lewis, ed. (1967), *History of Latin American Civilization: Sources and Interpretations*, vol. II: *The Modern Era*, Nueva York, Little Brown.
- Haring, C.H. (1947), *The Spanish Empire in America*, Nueva York, Harcourt Brace&World.
- _____ (1958), *Empire in Brazil: A New World Experiment with Monarchy*, Nueva York, W.W. Norton.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Hurtado, Osvaldo (1980), *Political Power in Ecuador*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Karl, Terry L. (2002), "The Vicious Circle of Inequality in Latin America", *Working Paper*, N°2002/177, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March.
- Keefer, Philip (2005), "From settler mortality to patrimonialism: weaving the dynamics of political competition into the political economy of development", *The Political Economist*, 12.

- Lizzeri, Alessandro y Nicola Persico (2004), "Why did the elites extend the suffrage? Democracy and the scope of government, with an application to Britain's 'Age of Reform'", *Quarterly Journal of Economics*, N°119, pp. 707-765.
- Llavador, Humberto y Robert J. Oxoby (2005), "Partisan competition, growth and the franchise", *The Quarterly Journal of Economics*, N°120, pp. 1155-1189.
- López-Alves, Fernando (2000), *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*, Durham, Duke University Press.
- Lucas, Robert (2000), "Some Macroeconomics for the 21st Century", *Journal of Economic Perspectives*, N°14, pp. 159-168.
- Lynch, John (1985), "The origins of Spanish American Independence", *The Cambridge History of Latin America*, vol. III: *From Independence to c. 1870*, Leslie Bethell (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-50.
- Machinea, José Luis y Cecilia Vera (2005), "Comercio, inversión directa y políticas productivas", ponencia presentada en el seminario Una nueva agenda de desarrollo para América Latina, Salamanca, 7-8 de octubre.
- Maddison, Angus (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, París, OECD.
- Mancall, Peter C. y Thomas Weiss (1999), "Was Economic Growth Likely in Colonial British North America?", *Journal of Economic History*, N°59, pp.17-40.
- Meltzer, A. H. y S. F. Richard (1981), "A rational theory of the size of government", *Journal of Political Economy*, N°89, pp. 914-927.
- North, Douglass C. (1997), "Some Fundamental Puzzles in Economic History/ Development", *The Economy as an Evolving Complex System II*, W. Brian Arthur, Steven N. Durlauf y David A. Lane (eds.), Addison-Wesley.
- North, Douglass C. y Robert P. Thomas (1973), *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, Douglass C. y Barry W. Weingast (1989), "The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England", *Journal of Economic History*, N°49, pp. 803-832.
- Posada-Carbó, Eduardo (2000), "Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930", *Journal of Latin American Studies*, N°32, pp. 611-644.
- Prados de la Escosura, Leandro (2003), "Assessing the Economic Effects of Latin American Independence", *Working Paper*, 03-12, Madrid, Universidad Carlos III.
- Przeworski, Adam (2005), "Democracy as an equilibrium", *Public Choice*, N°123, pp. 253-273.
- _____ (2006), "Self-sustaining Democracy", *Oxford Handbook of Political Economy*, Barry Weingast y Donald Wittman (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi (2002), "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *NBER Working Paper*, N°9305.

- Rouquie, Alain (1994), "The military in Latin American Politics since 1930", *The Cambridge History of Latin America*, vol. VI: 1930 to the Present, Leslie Bethell (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 233-306.
- Rusk, Jerrold G. (2001), *A statistical history of the American electorate*, Washington, D.C., CQ Press.
- Safford, Frank y Nils Jacobsen (2003), "Las economías de la América andina, 1830-1885", *Historia de América Andina*, vol. 5: Creación de las repúblicas y formación de la nación, Juan Maiguashca (ed.), Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 29-92.
- Saguir, Julio (1998), "Entre el conflicto y la organización institucional. Los procesos constituyentes de Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1860)", *Agora*, N°8.
- Sokoloff, Kenneth L. (2000), "The Institutional Foundations of a Market Economy", Villa Borsig Workshop Series.
- (2002), "The Evolution of Suffrage Institutions in the New World: A Preliminary Look", *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, Stethen Haber (ed.), Hoover Institution Press, Stanford, pp. 75-107.
- Testi, Arnaldo (1998), "The Construction and Deconstruction of the U.S. Electorate in the Age of Manhood Suffrage, 1830s-1920s", *How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*, Raffaele Romanelli (ed.), La Haya, Kluwer Law International, pp. 387-414.
- Valenzuela, Samuel J. (1995), "The Origins and Transformation of the Chilean Party System", *Working Paper*, N°215, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Wantchekon, Leonard (2004), "The Paradox of 'Warlord' Democracy," *American Political Science Review*, N°98, pp. 17-33.
- Weisberger, Bernard A. (2001), *America Afire: Jefferson, Adams, and the First Contested Election*, Nueva York, Perennial.
- Williamson, Jeffrey G. (2004), "Real Wages, Inequality and Globalization in Latin America before 1940", *Revista de Historia Económica*, N°17, pp. 101-142.
- Wood, Elisabeth Jean (2000), *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, Nueva York, Cambridge University Press.



Capítulo IV

Reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe: promesas y retos para las políticas públicas¹

Jaime Saavedra y Omar S. Arias

La evolución de la pobreza y la desigualdad en los países de América Latina

Avances insuficientes en la reducción de la pobreza moderada y pobreza extrema

La medición de la pobreza sigue siendo un reto para los analistas y elaboradores de políticas. Existen principalmente dos metodologías de uso común. El Banco Mundial y otras instituciones internacionales emplean usualmente líneas de pobreza de uno y dos dólares al día ajustadas por Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). Si bien esta metodología tiene limitaciones, las estimaciones de pobreza resultantes son útiles para comparaciones internacionales y estimaciones de pobreza regionales. Sin embargo, estos índices de pobreza son en general inadecuados para reflejar

¹ Las opiniones expuestas en este artículo son exclusivas de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial ni de sus países miembros.

los niveles de pobreza según los estándares de vida en países de ingreso medio como lo son la mayoría de los países en América Latina. Por ello, los países guían sus políticas a partir de índices de pobreza basados en líneas de pobreza nacionales. Estas tasas de pobreza nos permiten saber cuántas personas son sujeto potencial de las políticas de reducción de la pobreza, medida según los estándares de vida propios de cada país. A pesar de cierta convergencia en las metodologías usadas en la región, estas cifras no son estrictamente comparables dadas las grandes diferencias en el costo de vida y los patrones de consumo entre los países.

Afortunadamente, los dos tipos de índices concuerdan en la evolución y patrones de la pobreza en la región. Independientemente del método utilizado, en los últimos quince años, el progreso en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe ha sido limitado. La pobreza moderada básicamente se estancó durante los noventa y principios de ésta década, hasta que recientemente bajó modestamente con el repunte de crecimiento de la región. Usando el indicador de 2 dólares PPA al día, la pobreza permaneció en torno a un 25% durante los noventa, y bajó a un 20,6% según los datos más recientes (2004-2005). Con el crecimiento de la población, el número de pobres se incrementó en unos 1,2 millones de personas cerca de mediados del 2005 (véase el cuadro IV.1). Usando el indicador de un dólar al día, la extrema pobreza se redujo desde un 11% en 1990 a un 8,5% en 2004-2005, mientras que el número de personas que viven con un dólar PPA al día cayó en unos 1,6 millones durante este período (véase el cuadro IV.1). Según los pronósticos del Banco Mundial, América Latina y el Caribe es la única región, aparte del África subsahariana, que está en peligro de no cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza extrema para el 2015 (Banco Mundial, 2006a). Tomando el año 1990 como línea de base, y de continuar las tendencias anteriores, la pobreza extrema excedería este objetivo en un punto porcentual.

Usando umbrales nacionales de pobreza, las tendencias son similares, aunque en este caso la pobreza afecta al 39% de la población –más de 200 millones de personas no tienen ingresos suficientes para satisfacer un mínimo de necesidades alimenticias y otras necesidades básicas (véase el cuadro IV.1).² La pobreza extrema –una medida de la incapacidad de adquirir

² Las estimaciones de pobreza y de crecimiento que benefician a los pobres usadas aquí provienen de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina (SEDLAC, por sus siglas en inglés), una iniciativa conjunta del Grupo de Pobreza y Género de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial y del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad de La Plata en Argentina.

Cuadro IV.1
LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
TENDENCIAS REGIONALES

A. La pobreza moderada en América Latina y el Caribe (PPA y líneas nacionales de pobreza moderada)				
	Comienzos de 1990 (i)	Comienzos de 2000 (ii)	Estimación de 2005 (iii)	Cambio (iii) - (i)
Líneas de pobreza moderada PPP				
A. Mercosur				
Porcentaje de personas que viven con menos de 2 dólares al día	23,6	18,0	15,4	-8,2
Personas que viven con menos de \$2 al día (millones)	47,8	42,7	37,6	-10,2
B. Comunidad Andina				
Porcentaje de personas que viven con menos de \$2 al día	23,9	31,3	27,5	3,6
Personas que viven con menos de \$2 al día (millones)	22,4	37,0	33,9	11,5
C. América Central y México				
Porcentaje de personas que viven con menos de \$2 al día	30,5	27,3	23,4	-7,0
Personas que viven con menos de \$2 al día (millones)	34,2	38,0	34,0	-0,2
América Latina (A +B+C)				
Porcentaje de personas que viven con menos de \$2 al día	25,6	23,8	20,6	-5,0
Personas que viven con menos de \$2 al día (millones)	104,4	117,7	105,6	1,2
Líneas nacionales de pobreza moderada				
A. Mercosur				
Porcentaje de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza moderada	38,5	34,1	30,5	-8,0
Personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza moderada (millones)	77,8	80,7	74,3	-3,4
B. Comunidad Andina				
Porcentaje de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza moderada	49,6	54,7	49,4	-0,2
Personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza moderada (millones)	46,5	64,6	60,9	14,4
C. América Central y México				
Porcentaje de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza moderada	52,8	47,7	45,2	-7,7
Personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza moderada (millones)	59,4	66,5	65,7	6,3
América Latina (A +B+C)				
Porcentaje de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza moderada	45,0	42,8	39,2	-5,8
Personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza moderada (millones)	183,7	211,8	200,9	17,2

Fuente: cifras del PPA de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Las estimaciones se basan en los datos del SEDLAC. www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/default.html

(continúa)

Cuadro IV.1 (continuación)

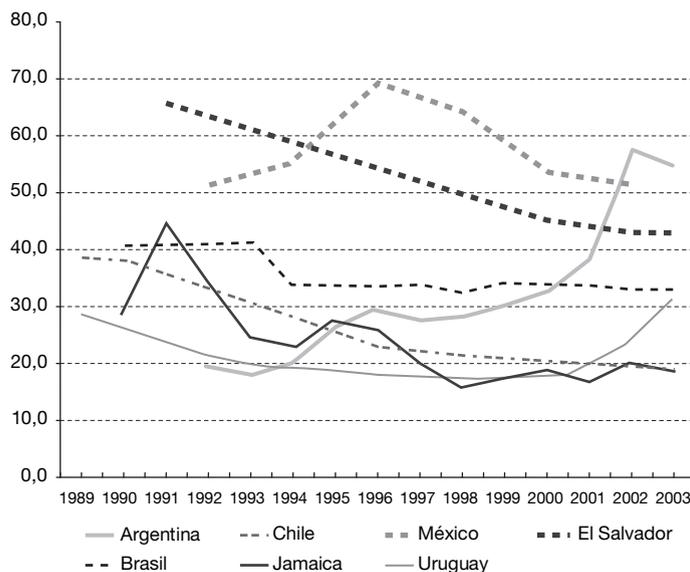
B. La pobreza extrema en América Latina y el Caribe (PPA y líneas nacionales de pobreza extrema)				
	Comienzos de 1990 (i)	Comienzos de 2000 (ii)	Estimación de 2005 (iii)	Cambio (iii) -(i)
Líneas de pobreza extrema PPP				
A. Mercosur				
Porcentaje de personas que viven con menos de \$1 al día	9,9	7,3	5,9	-4,0
Personas que viven con menos de \$1 al día (millones)	20,0	17,2	14,4	-5,7
B. Comunidad Andina				
Porcentaje de personas que viven con menos de \$1 al día	10,3	14,3	12,1	1,8
Personas que viven con menos de \$1 al día (millones)	9,6	16,9	14,9	5,2
C. América Central y México				
Porcentaje de personas que viven con menos de \$1 al día	13,7	12,8	9,8	-3,9
Personas que viven con menos de \$1 al día (millones)	15,4	17,8	14,3	-1,1
América Latina (A+B+C)				
Porcentaje de personas que viven con menos de \$1 al día	11,0	10,5	8,5	-2,6
Personas que viven con menos de \$1 al día (millones)	45,1	51,9	43,5	-1,6
Líneas nacionales de pobreza extrema				
A. Mercosur				
Porcentaje de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema	16,7	13,9	11,6	-5,1
Personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema (millones)	33,7	32,9	28,3	-5,4
B. Comunidad Andina				
Porcentaje de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema	22,5	21,6	17,7	-4,7
Personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema (millones)	21,1	25,6	21,9	0,8
C. América Central y México				
Porcentaje de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema	22,1	17,6	15,9	-6,2
Personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema (millones)	24,8	24,5	23,1	-1,7
América Latina (A+B+C)				
Porcentaje de personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema	19,5	16,8	14,3	-5,2
Personas que viven por debajo de la línea nacional de pobreza extrema (millones)	79,6	83,0	73,3	-6,3

Fuente: SEDLAC, CEDLAS Universidad Nacional de la Plata y Banco Mundial.
www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/default.html

la canasta alimentaria básica que cubre los requerimientos nutricionales mínimos en cada país– cayó ligeramente de un 19,5% a principios de la década de los noventa a un 14,3% alrededor de mediados de los años 2000, una caída más importante que la registrada según el indicador de pobreza de 1 dólar estadounidense PPA. El número de personas bajo pobreza extrema en la región se sitúa actualmente en torno a los 73 millones.

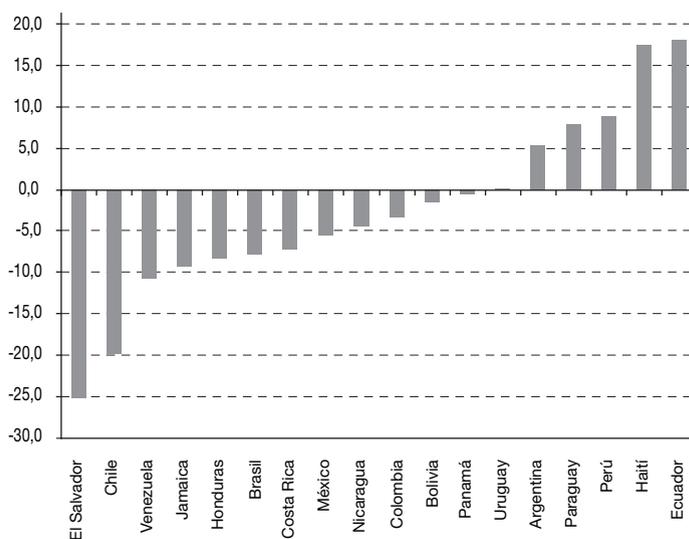
Estos promedios regionales esconden una heterogeneidad considerable en el nivel y en las tendencias de la pobreza a lo interno de la región. Según los índices de pobreza basados en líneas de pobreza nacionales, el porcentaje de personas en pobreza varía entre tasas por encima del 60% en Honduras y Bolivia (y hasta un 80% en Haití), y por debajo del 30% en Chile, Jamaica, Costa Rica y Uruguay. En los noventa, la pobreza cayó durante la mayor parte de los períodos de crecimiento, pero hubo un retroceso cuando muchos países experimentaron crisis a finales de la década. A principios de 2000, la pobreza solamente se había reducido en un puñado de países, pero el repunte de crecimiento reciente cambió esta situación (véanse los gráficos IV.1, IV.2 y IV.3).

Gráfico IV.1
TASAS DE POBREZA MODERADA PARA PAÍSES SELECCIONADOS
(1989-2003)



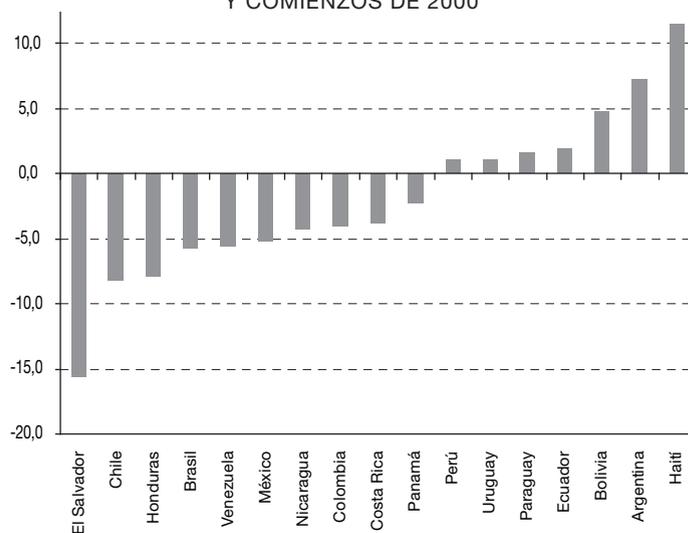
Fuente: basado en datos del SEDLAC. Los umbrales de pobreza moderada se definen nacionalmente.

Gráfico IV.2
CAMBIOS EN LAS TASAS DE POBREZA MODERADA ENTRE
PRINCIPIOS Y MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990
Y COMIENZOS DE 2000



Fuente: basado en datos del SEDLAC.

Gráfico IV.3
CAMBIOS EN LAS TASAS DE POBREZA EXTREMA ENTRE
PRINCIPIOS Y MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990
Y COMIENZOS DE 2000



Fuente: basado en datos del SEDLAC.

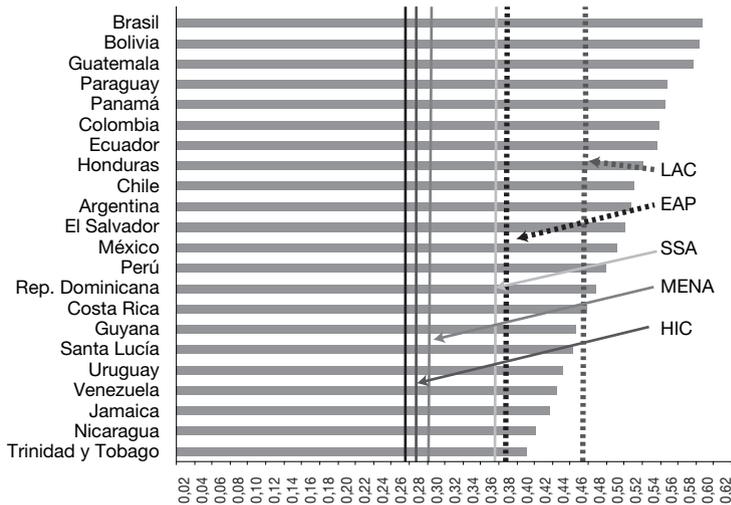
La tendencia a largo plazo ha sido la de un relativo estancamiento del proceso de reducción de la pobreza, con excepciones notables y fluctuaciones en función del ciclo económico. Por ejemplo, en Chile y El Salvador los avances han sido constantes y significativos; en Jamaica y Brasil también se observan reducciones, mientras que en Argentina, República Dominicana, Paraguay, Perú, Haití y Ecuador la pobreza actualmente ha sobrepasado los niveles de principios de los noventa. Aunque la estabilidad macroeconómica de la región en los últimos 15 años ha mejorado, las crisis económicas de comienzos de la década en países como Argentina, República Dominicana resultaron devastadoras para los pobres. La pobreza se incrementó de 30,8 a 58,0% en Argentina entre 1999 y 2002, y de 26,6 a 42,2% en la República Dominicana entre 2002 y 2004. Por su parte, la pobreza extrema muestra una clara tendencia descendente en la mayoría de países, no experimenta grandes alteraciones en otros dos, y se ha incrementado en siete países. En ambos casos, las tendencias se han revertido favorablemente en los últimos 2-3 años de esta década.

La pobreza también manifiesta variaciones muy significativas al interior de cada país. Las diferencias son particularmente notables entre distintos grupos étnicos. Por ejemplo, en México, el 90% de la población indígena vivía por debajo del umbral de la pobreza nacional en 2002, comparado con el 47% de la población no indígena. En Guatemala estas cifras eran de un 76% y un 47% respectivamente. En Brasil, la pobreza entre los afrodescendientes es de un 41% y de solamente un 17% entre los blancos. En Perú, los índices de pobreza son menores entre la población mestiza predominantemente blanca que entre los mestizos predominantemente indígenas. Estas diferencias por etnicidad reflejan en gran parte la existencia de brechas en el acceso a los activos (principalmente en el capital humano) y a los servicios básicos. Sin embargo, incluso aplicando los controles relativos a las diferencias observables en capital humano, los diferenciales en la pobreza entre grupos étnicos siguen siendo muy significativos.

La elevada desigualdad es persistente

América Latina y el Caribe es la región con mayor desigualdad del mundo junto a África (véase el gráfico IV.4) y esta situación no ha cambiado significativamente recientemente (Banco Mundial, 2006b). El coeficiente de Gini de la desigualdad en los ingresos, permaneció constante en ocho de los 19 países de América Latina entre los principios de los años noventa y la primera mitad de la década de 2000. En siete países la desigualdad se

Gráfico IV.4
COEFICIENTES DE GINI POR PAÍSES Y PROMEDIOS REGIONALES



Fuente: basado en datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2006).

- ECA Europa y Asia central
- HIC Países de renta alta
- MENA Oriente Medio y África del Norte
- SSA África subsahariana
- EAP Asia oriental y Pacífico
- LAC América Latina y el Caribe

incrementó y solamente en cuatro se manifiesta una pequeñísima reducción. El coeficiente de Gini promedio en la región se ha mantenido en torno a 0,55 durante los últimos 15 años. Brasil, Guatemala y Bolivia se encuentran entre los países con mayor desigualdad del ingreso del mundo.

A diferencia de la pobreza, la desigualdad es menos heterogénea en la región, y es alta en la mayoría de países, sin que exista una correlación con el nivel de desarrollo. En general, la desigualdad en la región obedece más a la desigualdad dentro de los países que a la existente entre estos. Solamente el 7% de la desigualdad total en la región se debe a la desigualdad entre países, contra un 39% en África y un 72% en Asia (Milanovic y Yitzhaki, 2002).

La desigualdad en la región es en gran medida una consecuencia de la concentración de ingresos en el decil superior. La brecha de ingresos que divide los ricos de todos los demás grupos socioeconómicos es mucho mayor en América Latina y el Caribe que en otras regiones. Además, dado que las medidas de la desigualdad se basan en encuestas de hogares y que estas generalmente no registran adecuadamente los ingresos de capital de

los ricos, las estimaciones podrían estar subestimando los niveles totales de desigualdad. Los “ricos” en las encuestas de hogares son principalmente los profesionales mejor pagados. Esto podría afectar también los cálculos de las tendencias y las comparaciones interregionales.

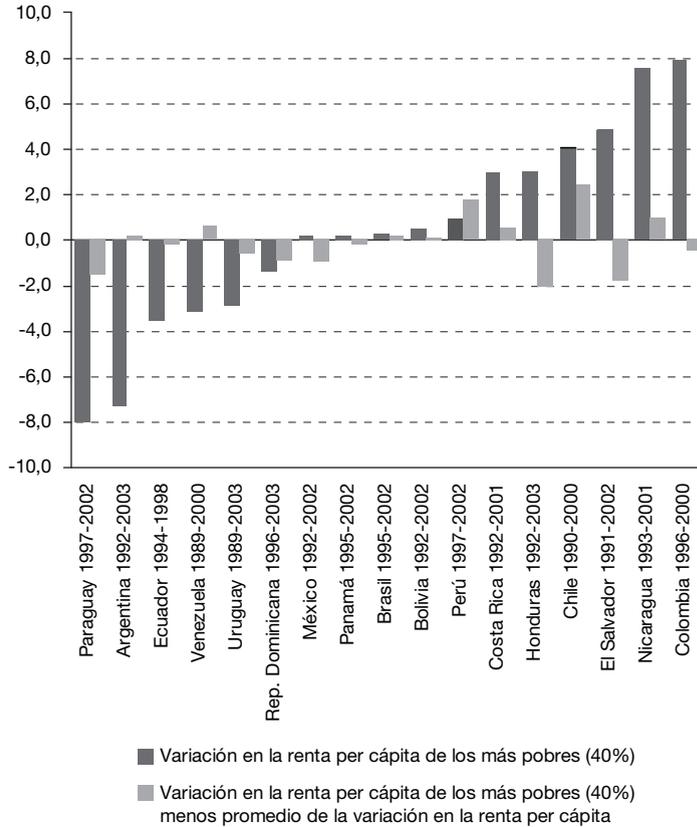
El triángulo de pobreza, crecimiento y desigualdad

Numerosos estudios muestran que el ritmo de la reducción de la pobreza en la región está estrechamente relacionado con el nivel de crecimiento económico global y con la sensibilidad de los ingresos de los pobres ante este crecimiento –es decir, la elasticidad pobreza-crecimiento (Perry *et al.*, 2006). Esta última se ve afectada tanto por la distribución inicial de los ingresos como por la forma en que ésta evoluciona a lo largo del tiempo. En las sociedades más desiguales, la misma tasa de crecimiento arroja una tasa más baja de reducción de la pobreza, dado que los pobres a menudo tienen ingresos muy por debajo de los requeridos para cubrir los gastos de necesidades básicas. Además, la pobreza disminuye más en términos absolutos cuando los ingresos de los pobres crecen más rápido que los ingresos de los no pobres, es decir, cuando el patrón de crecimiento reduce la desigualdad inicial de los ingresos.

Esto se relaciona con el concepto de “crecimiento a favor de los pobres” que se ha usado para describir la “calidad” del crecimiento, es decir, el grado en que el crecimiento beneficia a los pobres. En el gráfico IV.5 se muestra mediciones del crecimiento a favor de los pobres para países seleccionados de la región. Las cifras muestran el ritmo al que se han incrementado los ingresos de las familias pobres en cada país, en comparación con la tasa de crecimiento de los ingresos de los no pobres. Para muchos países, como Paraguay y Argentina, el ingreso per cápita del 40% más pobre disminuyó desde mediados de los noventa. En los países donde el ingreso per cápita de los pobres se incrementó, este aumento estuvo por debajo de la tasa de crecimiento del ingreso promedio. Solo unos cuantos países –Chile, Nicaragua y Perú– muestran un crecimiento en los ingresos de los pobres más alto que el promedio nacional. Las cifras muestran claramente que el crecimiento económico en la región durante los últimos quince años no ha sido “a favor de los pobres”, en cuanto a que ha sido bajo o insuficiente para contrarrestar la alta desigualdad inicial, y/o porque el crecimiento nacional no ha conseguido mejorar significativamente la posición de los pobres.

En este sentido, la decepcionante reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe es consecuencia de: i) un crecimiento económico global

Gráfico IV.5
CRECIMIENTO EN BENEFICIO DE LOS POBRES: ÍNDICES
ABSOLUTOS Y RELATIVOS



Fuente: basado en datos del SEDLAC.

bajo (que hasta el repunte más reciente había promediado apenas un 1% per cápita desde los años noventa), sumado a la sucesión de fuertes crisis económicas; ii) su condición como la región más desigual del mundo, por lo cual en promedio un 1% de crecimiento económico se traduce en solo un punto porcentual de reducción de la pobreza; y iii) el hecho de que, con algunas excepciones, el crecimiento que se produjo no benefició a los pobres tanto como o más que a los no pobres.

Por otra parte, un informe reciente del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe muestra que el crecimiento económico bajo y los elevados niveles de pobreza son dos caras de la misma moneda.

Esto se explica porque las familias pobres en general no tienen acceso a infraestructura, escuelas de calidad, crédito y seguros, y por ende bajas posibilidades de dedicarse a actividades rentables que en el largo plazo pueden aumentar sus ingresos. Esto a su vez lleva a que la inversión y el crecimiento nacional sea menor, causando un círculo vicioso de bajo crecimiento y pobreza persistente (Perry *et al.*, 2006). La desigualdad de oportunidades también puede impedir muchas inversiones productivas o causar la subinversión en varios activos (Banco Mundial, 2006b). Asimismo, los países muy pobres enfrentan tensiones sociales latentes que impiden un entorno saludable para los negocios e inversiones. De esa manera, la gran inequidad de oportunidades no solo impide que los pobres en América Latina y el Caribe se beneficien del crecimiento, sino que además pueden retardar la prosperidad económica general de la región.

Encarar esta situación requiere un conocimiento profundo de en qué medida influyen las características de cada país en las fuentes y restricciones al crecimiento económico, y de los principales factores que generan desigualdad y que impiden que los pobres participen en el proceso de crecimiento. La distribución inicial de la propiedad de activos (básicamente, del capital humano y de la tierra), el acceso a los servicios básicos (por ejemplo, electricidad y agua potable) de infraestructura y a las oportunidades de mercado (por ejemplo, carreteras, mercado laboral y mercado crediticio), y las políticas redistributivas del Estado (impuestos, transferencias) desempeñan un papel fundamental y se examinan a continuación.

La pobreza como falta de oportunidades: la propiedad de activos y el acceso a los servicios y mercados básicos

La disparidad de oportunidades es central en la política de desarrollo en tanto es susceptible de intervenciones públicas eficientes. La desigualdad de oportunidades surge de las diferencias existentes en la propiedad de activos, incluyendo el nivel y la calidad de la educación y la salud que se cristalizan en el capital humano de un individuo, así como el acceso a los servicios sociales básicos y a infraestructura tales como carreteras, energía eléctrica fiable, agua potable y tratamiento de aguas residuales. La igualdad de acceso es también fundamental en los

servicios de crédito, derechos de propiedad, la justicia y la seguridad. En toda la región se dan diferencias muy significativas en el acceso a los bienes y servicios públicos entre los pobres y los ricos, las zonas rurales y las urbanas, y otras áreas geográficas, y entre grupos étnicos y por género. Pero además, los pobres a menudo reciben retornos menores y más inciertos sobre sus activos y sus actividades productivas, debido a su incapacidad de aprovechar las externalidades en la producción generadas por la complementariedad con los bienes públicos, o debido simplemente a la discriminación. También, la incapacidad de asegurar contra riesgos económicos y de ciclo de vida puede bajar los rendimientos a sus actividades productivas.

Por eso, uno de los retos fundamentales a los que se enfrenta la región es el de proporcionar igualdad de condiciones para los pobres. Tomemos el caso de la educación. La educación es fundamental para poder acceder a los empleos mejor pagados de la economía global, y también para que las familias rurales puedan diversificar sus actividades desde la agricultura de subsistencia hacia otras actividades agrícolas complementarias más dinámicas y productivas. Numerosas evaluaciones de la pobreza en los países de la región, llevadas a cabo por el Banco Mundial, muestran que los índices de pobreza son entre 25 y 40 puntos porcentuales más bajos para aquellas familias cuyos jefes de hogar y cónyuges tienen educación secundaria completa, comparados con aquellas cuyos cabezas de familia no han completado la educación primaria. Por otro lado, en casi todos los países menos del 10% de los hogares encabezados por un trabajador con título universitario son pobres.

Sin embargo, en América Latina existen claras diferencias en educación que están estrechamente relacionadas con el nivel de ingresos y con la región de residencia. Ello es debido en gran parte a problemas en la oferta, y también a diferencias en incentivos y oportunidades. En la mayoría de países, las familias pobres obtienen retornos a la inversión en educación por debajo de la media en el caso de de la educación terciaria (y a veces secundaria). Esto es consecuencia de las deficiencias en el entorno familiar que afecta la disponibilidad de recursos necesarios para el desarrollo de capacidades en el hogar, el acceso a escuelas de baja calidad, y de la pobreza misma (incapacidad para asumir los gastos directos e indirectos de la educación) y exclusión (segregación residencial o discriminación en el mercado de trabajo). Un reciente estudio sobre diez países latinoamericanos indicó que los rendimientos de la educación terciaria son menores en las familias pobres (Arias, Escobar y Fazio, 2006).

Un estudio en Chile muestra que un joven chileno de una de las capas más ricas de la sociedad que sea el último de la clase en una escuela privada seguirá contando con un salario más alto en su puesto de trabajo que un joven chileno de clase obrera que se gradúe con las notas más altas en una escuela pública (Contreras, Cooper y Heman, 2004). Paralelamente, varios estudios muestran que los retornos de la educación en Brasil y Bolivia son más altos para los blancos que para los afrodescendientes y los indígenas (Arias, Yamada y Tejerina, 2004; Hall y Patrinos, 2006).

Esta situación tiende a dejar atrapados a los hijos de familias pobres en niveles bajos de educación, debido a la falta de financiación para escuelas en las comunidades pobres y a factores sociológicos como la incapacidad de aprovechar las externalidades del aprendizaje en grupo y la ausencia de ejemplos a seguir. Los bajos logros educativos de la región son al mismo tiempo una fuente y una consecuencia de la persistencia de ingresos de subsistencia a través de las generaciones. Como resultado, la acumulación de habilidades y destrezas mediante la educación formal ha sido mucho más lenta en los países de América Latina y el Caribe que en Asia oriental, a pesar de haber empezado con unos niveles educativos similares en 1960.

También es abundante la evidencia sobre la desigualdad en el acceso a los servicios. Por ejemplo, estudios recientes del Banco Mundial han constatado que un bebé mexicano nacido en un hospital público que se ocupe de la población no asegurada tiene una probabilidad de morir en sus primeros siete días de vida tres veces mayor que un bebé del mismo peso nacido en un centro del Instituto Mexicano de Seguridad Social (Banco Mundial, 2005). En los estados mexicanos del norte el índice de mortalidad infantil es de un 20 por 1000, mientras que en los estados del sur llega al 50 por 1000 (Banco Mundial, 2003). En Perú, la cantidad total invertida en la educación de un niño del primer quintil (sumando el gasto público y los gastos familiares) es una cuarta parte de la invertida en un niño del quintil más rico (Saavedra y Suárez, 2002). Al analizar las diferencias entre la población blanca y la no blanca, en 9 de 13 países de la región de América Latina y el Caribe los índices de matrícula están 10 puntos por debajo en el caso de los no blancos, y en algunos casos hasta 20 puntos por debajo (Gasparini *et al.*, 2005). Las disparidades étnicas en la matrícula son incluso más grandes en el nivel terciario. Hay también evidencia de la existencia de diferencias importantes en la calidad de la educación recibida por estos diferentes grupos. Por otra parte, a pesar del progreso global, en la mayoría de los países de la región, los pobres de las zonas rurales y muchos pobres

de las áreas periurbanas continúan enfrentando carencias importantes en el suministro de agua potable, en las condiciones de salubridad y en el suministro de energía eléctrica (Gasparini *et al.*, 2005).

Además, los pobres a menudo enfrentan un acceso al crédito limitado por los altos costos de transacción y altas tasas de interés. La selección adversa y el “riesgo moral” (falta de corresponsabilidad) se combinan con la falta de garantías aceptables para sustentar los préstamos crediticios, lo que hace que muchos proyectos potencialmente rentables no sean viables para los pobres. Los pobres tienden a ahorrar menos de lo que ahorrarían si tuvieran acceso a las instituciones financieras formales y/o a los servicios apropiados a sus necesidades (Morduch, 1999). Asimismo, existe evidencia de que las instituciones financieras informales como los ahorros y fondos rotatorios y las asociaciones crediticias son a menudo menos eficientes que los mercados crediticios más desarrollados (Besley, Coate y Loury, 1994).

Existe evidencia también de que las inversiones públicas pueden beneficiar de manera diferenciada a las familias en función de sus niveles iniciales de activos. Por ejemplo, un estudio realizado en El Salvador constató que las condiciones iniciales desfavorables hacen que las inversiones rurales y las estrategias que siguen los hogares pobres sean menos efectivas para acceder a mejores trabajos y a actividades que produzcan una mayor tasa de crecimiento de los ingresos al impedir las complementariedades entre la inversión pública y la privada (Tannuri, Pianto y Arias, 2005). Solamente las familias rurales de El Salvador con un mínimo de educación primaria explotaron totalmente los beneficios derivados de las mejoras en el acceso a las carreteras y a los créditos, y aprovecharon plenamente las remesas recibidas durante la segunda mitad de la década de los noventa. Además, se encontró que el impacto en términos de ingreso de una mayor proximidad a las carreteras es más fuerte en las familias con mayor productividad. De modo similar, un estudio realizado en Perú halló evidencia de importantes complementariedades entre diversos tipos de infraestructura (por ejemplo, acceso a carreteras asfaltadas, teléfonos públicos o suministro eléctrico) y activos privados como la educación (Escobal y Torero, 2005). La inversión en infraestructura pública tuvo un mayor efecto en incrementar el gasto per cápita y en reducir el nivel de pobreza de las familias rurales peruanas mientras mayor sea su nivel educativo. Es decir, el acceso a la propiedad de una combinación de dos o más activos tiende a tener un impacto mayor en el bienestar que la suma de los impactos individuales.

Esta evidencia indica que el rendimiento promedio a las inversiones públicas en los pobres puede variar con la productividad idiosincrásica de las familias, las crisis económicas y hasta la pura suerte. Los componentes observables y no observables de la productividad en la producción (por ejemplo, tecnología, rendimiento del suelo) y en el capital humano (calidad de la escuela, conexiones en el mercado laboral, ética del trabajo, entre otros) complementan los activos públicos y privados en la generación de ingresos. Quienes están mejor provistos de estos elementos terminan cosechando ingresos más altos. Otro estudio para El Salvador encontró que la carencia de activos que aumenten el potencial de generación de ingresos en el largo plazo, como el capital humano, son la fuente más importante de pobreza crónica en las zonas rurales; mientras que la alta volatilidad y la incapacidad de asegurar contra crisis son de orden secundario (Sosa-Escudero, Marchionni y Arias, 2006). La evidencia de estos estudios apoya un enfoque integrado (tanto territorial como sectorial) de las intervenciones públicas y acciones para proporcionar una protección de ingreso mínima para las familias de menores recursos que enfrentan una alta volatilidad de ingresos.

¿Cómo enfrentar la pobreza?

Para poder salir de la pobreza de manera sostenible, los pobres necesitan igualdad de condiciones iniciales, para poder acumular capital físico y humano, innovar y gestionar mejor el riesgo, y de este modo incrementar sus niveles de productividad. Las políticas públicas deben de abordar las restricciones que enfrentan los pobres para acceder a la educación, salud, tierra, infraestructuras, crédito, seguridad, justicia y protección contra riesgos. Dado que los pobres generan la mayor parte de sus ingresos en el mercado laboral, también es necesario emprender acciones para eliminar las barreras existentes para acceder a trabajos bien remunerados. Finalmente, la nivelación de las condiciones iniciales también requiere en muchos casos la puesta en marcha de políticas redistributivas 'inteligentes'. Estas políticas comprenden acciones concertadas entre la política social y las políticas a favor del crecimiento y la competitividad, consistente con un enfoque integral de la reducción de la pobreza. A continuación presentamos algunos ejemplos de intervenciones prometedoras, algunas ya con efectos demostrados y otras todavía en espera de evaluaciones más rigurosas.

Oportunidades para los pobres: mejorando el acceso a activos básicos y a los mercados

La eliminación de los mecanismos excluyentes es un reto multifacético. En algunos casos implica la reforma de determinados servicios para que no existan sesgos en contra de sectores específicos de la población (como expandir la cobertura en ciertas áreas o asegurar una buena calidad), o implementar políticas y programas focalizados en los pobres como los programas de transferencias condicionadas de dinero (TCD), o en programas con un enfoque territorial (tales como programas de infraestructura rural y desarrollo urbano). Generalmente es necesaria una combinación de todas estas políticas. A continuación examinaremos brevemente algunas experiencias prometedoras para facilitar el acceso a los servicios financieros, a los derechos de propiedad mediante la regularización de la titularidad y la liberalización de la pequeña empresa, a la infraestructura básica mediante la implementación de programas territoriales, y a la educación y la salud mediante los programas de TCD.

Servicios financieros a la medida de los pobres

La expansión de las instituciones financieras formales con la actual tecnología y el actual marco institucional probablemente aportaría muy pocos beneficios directos a los pobres. Incluir a estos en dichos circuitos formales presenta el reto de no crear mecanismos diferenciados que generen una mala asignación de recursos. Los programas de créditos subvencionados o de préstamos estatales directos han estado plagados de captura por parte de las elites nacionales y casi siempre acaban favoreciendo a la población no pobre. Los programas de microcrédito, que, por lo general, están mejor focalizados, han encontrado dificultades para expandirse más allá de préstamos de poco monto, incluso en los casos más exitosos como el BANCOSOL en Bolivia.

La experiencia sugiere que las posibilidades de ahorro e inversión de los pobres mejoran cuando pueden recurrir a instituciones financieras formales que ofrecen productos y servicios adecuados a su demanda. Un ejemplo es la “banca social” en la India, que establece una red nacional de sucursales bancarias cuyo objetivo es incrementar y equiparar la presencia de sucursales en todos los estados y hacer que los bancos abriesen más sucursales en aquellos estados con menor desarrollo financiero inicial y en las zonas rurales. Este programa tuvo un efecto positivo en el empleo en los sectores agrícolas y en la pobreza rural

(Burgess y Pande, 2005). Un ejemplo prometedor en América Latina es el del Banco Azteca de México, que muestra que la actividad bancaria para la población de bajos ingresos puede ser rentable si se realiza a gran escala. El banco empezó sus operaciones el año 2001 y en sólo tres años alcanzó la cifra de 1,75 millones de clientes en toda la nación. Uno de los ingredientes esenciales del éxito alcanzado por el Banco Azteca ha sido el de los cambios introducidos en las tradicionales regulaciones bancarias relativas a las credenciales necesarias para obtener un crédito, acomodándose al perfil de ingreso bajo característico de su clientela. El banco invirtió en investigaciones sobre calificaciones crediticias y sistemas de recaudación para reducir los riesgos implícitos en las operaciones bancarias al por mayor y a pequeña escala. En general, esta clase de iniciativas, que tratan de mejorar el alcance del sector bancario formal, son muy prometedoras, pero requieren mejorar asimismo las infraestructuras de intermediación financiera y enfoques que estimulen a los bancos a ofrecer productos financieros a bajo costo a las familias pobres; también requieren mejorar los conocimientos financieros y la solvencia tanto de los clientes pobres como de las pequeñas empresas (Banco Mundial, 2005).

Derechos de propiedad

Una forma de reducir el riesgo moral y la selección adversa en los préstamos es reforzar los derechos de propiedad para la población pobre y reformar los mercados de la tierra para facilitar un mayor acceso de los pobres a la titulación (incluyendo los acuerdos de arrendamiento). Si no poseen la titularidad de sus tierras, casas y pequeñas empresas, los pobres no pueden vender sus activos ni tienen incentivos para invertir en mejorarlos. Esta situación irregular de la tierra puede también tener efectos negativos sobre la productividad de la tierra, la capacidad de resistencia de las familias a las crisis y el valor de la propiedad.

Los programas de registro y titulación de la tierra centrados en las áreas rurales y periurbanas, como el programa para la formalización de la propiedad urbana en el Perú, otorgan derechos de propiedad y regularizan los asentamientos irregulares. Este programa ha conseguido importantes mejoras en la titulación de la tenencia de tierras urbanas, incluyendo la consolidación de numerosas agencias en una institución centralizada, y una reducción en los plazos requeridos para la obtención de títulos de propiedad. El programa muestra que el reconocimiento de los derechos de propiedad puede llevarse a cabo creando un consenso

político fuerte y estableciendo un compromiso igualmente fuerte en torno a las reformas institucionales necesarias para abordar el tema de la propiedad informal; y mediante reformas que creen normas y prácticas organizativas que conviertan la propiedad inmobiliaria en un derecho defendible y transferible. Un estudio constató que la titulación formal incrementó en un 17% el número total de horas de trabajo familiar, una reducción del 47% en la probabilidad de trabajo dentro del hogar, y una disminución del 28% en la probabilidad del trabajo infantil (Field, 2003). Estos efectos resultan de una reducción en el riesgo de desahucio y de una menor necesidad de custodiar la propiedad una vez que las familias pobres disponen de un título de propiedad. Lanjouw y Levy (2002) también han constatado un impacto positivo de los programas de titulación de propiedad en Ecuador.

Los requisitos onerosos y costosos para obtener licencias y la debilidad de las instituciones correspondientes también imponen cargas prohibitivas a la participación de los pobres, mayormente empleados en pequeñas empresas, en los circuitos formales. Los costos elevados de cumplir con la mayoría de los requisitos legales para poner en marcha y administrar una empresa contribuyen a las tasas altas de informalidad en la región. Muchas pequeñas empresas se ven también obligadas a ejercer sus actividades con derechos de propiedad y normas para el cumplimiento de contratos bastante precarios, como consecuencia de prolongados procesos judiciales y a la falta de otros canales más efectivos para la resolución de conflictos. Algunos países están simplificando las regulaciones empresariales para facilitar que las pequeñas y medianas empresas puedan llevar a cabo sus actividades. Por ejemplo, con la ayuda de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y de FUNDES Internacional, varios países andinos han empezado a simplificar los procedimientos para la creación de nuevas empresas. Por ejemplo, en 1997, para poner en marcha una empresa en Bolivia un empresario necesitaba llevar a cabo un número de trámites mayor que en cualquier otro país del mundo, y a un costo equivalente a 2,6 veces el PIB per cápita. Con el programa de simplificación el número de gestiones y el costo se redujeron considerablemente aunque siguen por encima de las mejores prácticas internacionales. Brasil y México han impulsado programas similares. Aunque estos programas han mostrado efectividad en cuanto a estos indicadores de proceso es necesario realizar análisis del impacto sobre la inversión y la productividad de las empresas y encontrar mecanismos más efectivos para implementarlos a gran escala.

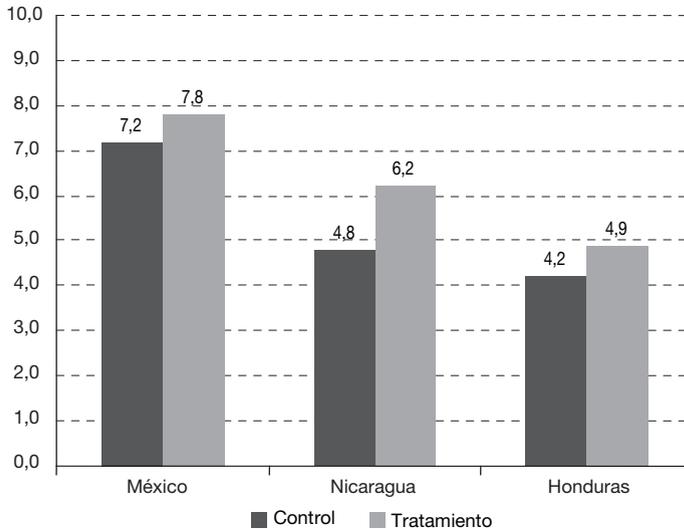
Transferencias monetarias condicionadas

En décadas anteriores hubo mucho escepticismo respecto al rol potencial de los programas de transferencias en estrategias sustentables de reducción de la pobreza. Esto obedecía a la opinión, muy extendida, de que estos programas eran simples remedios o parches a corto plazo y de que, dada la escasez de recursos y la gran masa de pobreza, los recursos nunca probarían ser suficientes ni sostenibles. Asimismo, la focalización errónea y la captura política de los programas de transferencias eran tan frecuentes que difícilmente podían resultar beneficiosas para los pobres. Y aunque lo fueran, estas políticas podrían tener efectos negativos sobre la oferta de trabajo, crear dependencias del gobierno y de esta manera sostener trampas de pobreza.

Con un giro ingenioso en el diseño de los programas de transferencias de dinero a estos se incorporaron metas de reducción de la pobreza a largo plazo. Empezando con los programas innovadores Progreso (ahora Oportunidades), en México, y Bolsa Familia, en Brasil, las transferencias monetarias son ahora condicionadas a que los hogares de bajos ingresos envíen a sus hijos a la escuela, y asistan a las clínicas de salud y a talleres sobre salud y nutrición. Dados los resultados de una serie de evaluaciones rigurosas recientes, las transferencias monetarias condicionales se consideran actualmente un componente esencial de las estrategias de reducción de la pobreza a largo plazo. Estos programas pueden permitir a las familias escapar de las trampas de la pobreza causadas por las fallas del mercado (la incapacidad de superar las restricciones de liquidez) a través de abrir la oportunidad de invertir en capital humano que de otro modo no se materializaría. Las evaluaciones del impacto de las TCD en México, Brasil, Nicaragua, Honduras y Colombia indican que estos programas están bien enfocados. En términos de acumulación de capital humano han tenido un impacto menor en la matrícula en la escuela primaria –ya que en muchos casos los niveles eran ya bastante altos, pero sí han tenido un efecto importante en las tasas de transición, en la matrícula y en el retraso y abandono escolar en el nivel secundario (especialmente en el caso de las niñas). En general, el impacto estimado sobre el logro educativo –medido por el número de años de escolaridad– es de entre 0,6 y 1,4 años (véase el gráfico IV.6).

Los componentes de salud y nutrición de los programas de TCD pueden desempeñar un papel importante en estrategias integrales para el desarrollo de aptitudes escolares, en la medida en que fortalecen la capacidad de las familias de generar capital humano temprano en los primeros años de la vida de los niños. La experiencia del programa

Gráfico IV.6
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONALES DE DINERO
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. IMPACTO ESTIMADO EN
EL NIVEL ALCANZADO A LOS 14 AÑOS TRAS 7 AÑOS EN EL
PROGRAMA



Fuente: elaboración propia basada en evaluaciones del IFPRI.

“Comienzo temprano” (*Head Start*) en Estados Unidos e intervenciones similares en el mundo ofrecen lecciones importantes y deben ser enfocados más sistemáticamente hacia niños en riesgo. Aunque costosas, estas intervenciones pueden ser rentables en un análisis de costos y beneficios, debido a los impactos comprobados en el largo plazo en la capacidad de aprendizaje de los niños y su movilidad socioeconómica. Estos programas deben ser combinados con políticas e intervenciones dirigidas a enfrentar las deficiencias en el sistema educativo y fallas en el proceso de enseñanza (por ejemplo, bajo nivel de experiencia de los docentes, elevado tamaño de las clases, tiempo en el aula muy corto, etc.). En su conjunto, estos programas y políticas pueden permitir que la región aproveche la ventaja única que ofrecen las tendencias demográficas en tanto que la mayoría de los países están en medio de la transición demográfica (donde el coeficiente de dependencia se está reduciendo). Esto permitiría traducir más rápidamente la acumulación de capital humano de las cohortes jóvenes en una fuerza laboral productiva y con ello acelerar la reducción de la pobreza.

Provisión de infraestructura con un enfoque territorial

Otra iniciativa prometedoras —aunque aún se adolecen de evaluaciones de impacto rigurosas— es la provisión de infraestructura con un enfoque territorial a fin de explotar las economías de escala en la provisión de servicios. La exitosa experiencia de los programas de Favela Barrio, en Brasil, muestra que es posible cambiar totalmente los barrios urbanos marginales y capitalizar las inversiones hechas por sus habitantes, fomentando su integración en las redes formales de servicios básicos y luchando para eliminar las condiciones que favorecen la violencia y la criminalidad. Las intervenciones en estos casos incluyen la mejora de la infraestructura física y de los servicios públicos; la creación de lugares de esparcimiento, educación y comercio; y actividades generadoras de ingresos que creen oportunidades económicas para los pobres. Como resultado, los precios de la vivienda han subido y el número de locales comerciales ha aumentado considerablemente (Brakarz y Engel Aduan, 2004). El programa muestra la importancia que tiene evitar las soluciones generales supuestamente aplicables a todas las situaciones (cada comunidad decide la localización de los proyectos de infraestructuras físicas, y qué servicios sociales se proporcionan) y la importancia de secuenciar de manera apropiada la ampliación de la cobertura y los programas (las intervenciones se inician en los lugares con más probabilidad de que sean efectivos).

En las zonas rurales, las inversiones en carreteras rurales, electricidad y agua potable, conjuntamente con la concesión de créditos y la asistencia técnica a los agricultores pobres, son fundamentales para conseguir impactos más duraderos y para fomentar un crecimiento regional más equilibrado. Estas inversiones han sido puestas en práctica de manera efectiva en un nivel subnacional mediante los Fondos de Inversión Social y enfoques integrales como los Programas de Desarrollo Impulsados por la Comunidad (*Community Driven Development*). Un ejemplo de este tipo de programa se encuentra en el área rural de Brasil, el cual incluye la provisión descentralizada y participativa de servicios básicos y de infraestructura, y que otorga plenos poderes a las comunidades para decidir —mediante sus consejos representativos locales— sus prioridades, y preparar, ejecutar, gestionar y mantener inversiones locales. El programa ha usado con eficacia subsidios de contrapartida (*matching grants*) y la asistencia técnica combinada con mecanismos de focalización transparentes y políticamente blindados que evitan la captura por parte de las élites

locales. Sin embargo, todavía se necesitan evaluaciones de impacto rigurosas de dichos programas, particularmente si su alcance ha de ampliarse.

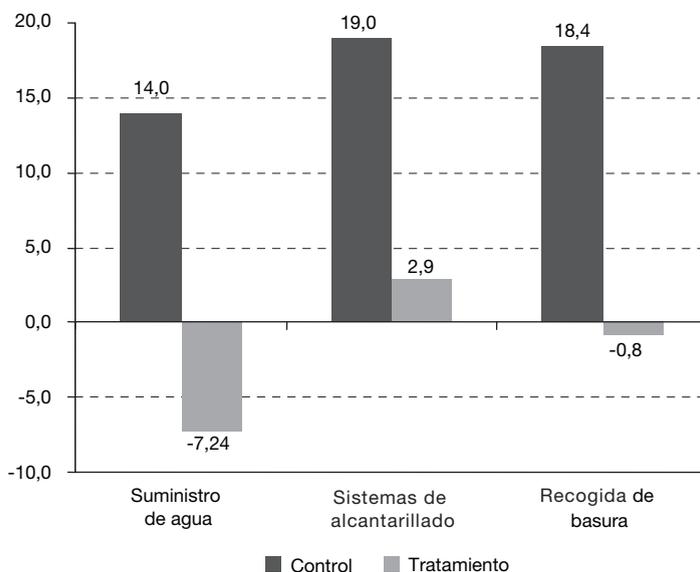
Cómo traducir los activos y las oportunidades en ingresos: el mercado laboral y la calidad del empleo

Para salir de la pobreza, las familias con bajos ingresos requieren oportunidades en el mercado laboral que les permitan traducir sus activos principales en mayores ingresos y, en última instancia, posibilitar una mejor calidad de vida. En particular, la movilidad laboral es muy importante para que los pobres puedan conseguir oportunidades laborales que correspondan a sus habilidades. La segmentación de los mercados laborales puede ser un obstáculo, en tanto algunos trabajadores en sectores, ocupaciones y regiones específicas enfrentan altos costos y barreras a la movilidad. Por ejemplo, las disparidades en el ingreso asociadas con género, la raza o el origen étnico muchas veces se atribuyen a la discriminación en los mercados laborales. Disparidades sectoriales, ocupacionales y regionales podrían reflejar una segmentación que impide la movilidad laboral hacia empleos mejor remunerados o a diferenciales de ingresos relacionados con diferencias en las características no pecuniarias de los empleos.

Una pregunta clave es hasta qué punto los mercados laborales están segmentados entre empleos formales e informales. En América Latina y el Caribe, la evidencia muestra que la mayor parte de la creación de empleo durante los últimos quince años se ha generado a través de empleos no calificados de bajo salario, principalmente en el sector informal. El concepto “sector informal” se ha utilizado con frecuencia como sinónimo de empleos con una baja productividad, principalmente en el sector servicios, con un acceso escaso o nulo a los beneficios otorgados por la legislación laboral, como seguro de salud y las pensiones. Si se define informalidad en función del acceso a la protección social, se encuentra que el porcentaje de empleos informales aumentó en los últimos quince años en las zonas urbanas de la mayoría de países de la región (véase el gráfico IV.7).

¿Qué refleja esta informalidad? La informalidad es en última instancia el reflejo de un conjunto de decisiones tomadas por las empresas y los trabajadores. Ambos llegan a la conclusión de que, dado los incentivos y restricciones que enfrentan, es preferible (óptimo) operar al margen de

Gráfico IV.7
PROGRAMA FAVELA-BAIRRO:
IMPACTO ESTIMADO EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS
(Variación en % de familias)



Fuente: basado en Brakarz y Engel Aduan (2004).

los marcos regulatorios. Uno de los principales factores que está detrás de esta decisión es la baja productividad. Una baja productividad, ya sea por la incapacidad para acumular capital humano y capital físico o de adoptar nuevas tecnologías, limita la capacidad de pagar impuestos y de hacer contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, esta decisión conlleva costos, ya que implica que el trabajador o la empresa tendrán un menor o ningún acceso a los mercados de ventas más extensos, a los mercados financieros, a los mecanismos de contratación de seguros y a otras instituciones del sector formal.

La visión tradicional de la inferioridad de los trabajos informales ha sido cuestionada (Maloney, 2004). Una fracción significativa de trabajadores informales afronta grandes diferenciales en los ingresos que podrían estar relacionados con trampas de baja productividad y restricciones de crédito. No obstante, en varios países los trabajadores independientes reportan niveles de bienestar similares a los trabajadores

asalariados formales, y en algunos casos (México, República Dominicana) lo mismo ocurre para los asalariados informales (Perry *et al.*, sin publicar). Esto puede obedecer a que muchos trabajadores independientes y asalariados informales (especialmente las mujeres casadas con hijos, los jóvenes, y los no cualificados) podrían elegir voluntariamente este sector como punto de entrada al mercado laboral, con el propósito de disfrutar de los beneficios no monetarios como la mayor flexibilidad, para hacer un mejor uso de sus destrezas empresariales, mejorar sus posibilidades de movilidad y para evitar reglamentaciones o impuestos onerosos a cambio de los cuales reciben servicios de calidad dudosa.

Es probable que los bajos niveles de productividad sean a la vez causa y consecuencia de la naturaleza de la empresa en los sectores informales. La baja productividad dificulta el pago de impuestos y el cumplimiento con los requisitos de la legislación laboral como son las contribuciones a la seguridad social. La baja productividad es, a su vez, un reflejo de la incapacidad de las empresas pequeñas y los empleados informales para acceder a mercados de venta a gran escala, mercados financieros, mecanismos de seguro, nuevas tecnologías y otras instituciones formales. Incluso en el caso de que haya pequeñas empresas viables y oportunidades empresariales, éstas pueden verse atrapadas en un equilibrio de baja productividad.

La baja productividad existe en un entorno de legislación laboral que trata de garantizar a los trabajadores trabajos de alta calidad *de jure* –con seguros de salud, protección del empleo, pensión– pero a un costo que no siempre es factible para las empresas ni los trabajadores. De ahí que muchos opten por desestimar completa o parcialmente estas garantías y mantienen *de facto* el tipo de trabajo factible dada su baja productividad. Esta situación genera un sistema de bienestar truncado, que deja a un amplio sector de la población desprotegido, muchos de ellos con trabajos con pocas perspectivas de crecimiento en los ingresos.

Enfrentarse a esta situación sigue siendo un reto para la región. Requiere un incremento de la productividad total y, al mismo tiempo, la provisión de mecanismos de protección social a los trabajadores que sean asequibles tanto a nivel individual como a nivel social. Esto, a su vez, puede requerir una combinación de cambios en la legislación fiscal y laboral, y una mejora en la calidad de la protección social y de los servicios públicos ofrecidos a trabajadores y empresas. Si bien en algunos casos sería eficiente usar el contrato de trabajo para proporcionar estos mecanismos de seguridad, una alternativa es la separación de la

provisión de protección y la capacidad de garantizar un empleo formal, por ejemplo a través de los sistemas de salud universal. A la larga, lo que se necesita son acuerdos que favorezcan el crecimiento de la productividad y la movilidad laboral, y al mismo tiempo asegurar que la gente tenga acceso a instrumentos asequibles que les permitan hacer frente a los riesgos relativos a la salud o a la vejez, riesgos que aumentan su vulnerabilidad ante la pobreza.

Financiando todo esto con los impuestos y el papel de las transferencias redistributivas

La nivelación de las condiciones iniciales que enfrentan los pobres requiere en muchos casos políticas distributivas. Los mecanismos redistributivos pueden ser muy poderosos. Por ejemplo, tal como se destaca en Perry y otros (2006), en los países de Europa 15 (EU15) el coeficiente de Gini de distribución del ingreso bruto es similar a la media en América Latina (0,5), pero una vez que se consideran los impuestos y las transferencias (incluida la seguridad social), el coeficiente es considerablemente menor (0,3). Es decir, la política redistributiva fiscal es un elemento importante para reducir la desigualdad en los ingresos de mercado en estos países. El hecho de que las economías de América Latina no han podido desarrollar un estado de bienestar eficiente refleja en parte el nivel de desarrollo económico y la falta del marco institucional necesario para moverse en esta dirección.

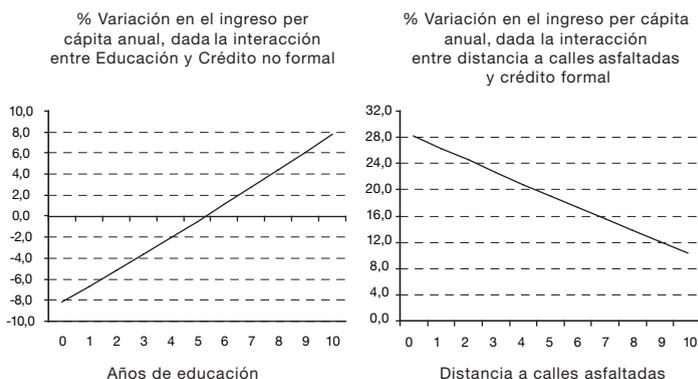
Si bien la evidencia empírica relativa al efecto de los impuestos y las transferencias en los niveles de desigualdad en América Latina es limitada, los pocos estudios disponibles sugieren que la redistribución fiscal no es muy grande (Perry *et al.*, 2006). Incluso, en algunos casos, la desigualdad es mayor cuando se contabiliza la incidencia de los impuestos como resultado de un régimen tributario ineficiente y regresivo (gran dependencia de cargas impositivas indirectas y deficiente recaudación de impuestos sobre la renta personal o sobre la propiedad) y de unas transferencias sociales (asistencia y seguridad social) que favorecen desproporcionadamente a los ricos, ya sea por medio de las pensiones, subsidios a ciertos servicios públicos y a la educación terciaria. Si bien los programas de asistencia social (y en particular las transferencias monetarias directas) han mejorado recientemente su focalización y sus niveles de cobertura, siguen siendo mucho más pequeños que los programas de seguridad social donde el acceso continúa en gran parte ligado a la posesión de un contrato de trabajo

formal (Lindert *et al.*, 2006). En el gráfico IV.8 se compara la distribución de la carga impositiva y de las transferencias (incluida la seguridad social) en Brasil e Inglaterra, y se muestra el contraste entre ambos países en términos, principalmente, de la progresividad de las transferencias.

Como destaca Bourguignon (2004), para que una política redistributiva sea eficaz y coherente con objetivos de crecimiento económico debería preocuparse más por la redistribución de la riqueza antes que redistribuir el ingreso o el consumo. Ello implica centrarse en el gasto social total (es decir, incluyendo los gastos en educación y salud públicas) y no pura y simplemente en las transferencias. En otras palabras, el proceso redistributivo debe de apuntar a asegurar igualdad en el acceso a oportunidades, entre otros en el acceso a capital humano y a activos productivos. La mayoría de países de América Latina y el Caribe también muestran un bajo desempeño en este sentido, ya que a pesar de los grandes avances en la última década los gastos sociales son con frecuencia más bajos de lo que se espera por sus niveles de ingreso per cápita, o adolecen de graves inequidades.

Cada país tiene que decidir el nivel de carga impositiva y de redistribución sobre la base de un arreglo sostenible. En América Latina y el Caribe, el “contrato social” implícito en la actual estructura de impuestos y transferencias no ha conseguido establecer un proceso de redistribución significativa que permita nivelar las condiciones iniciales

Gráfico IV.8
COMPLEMENTARIEDADES EN EL PROCESO DE GENERACIÓN DE RENTA EN EL SALVADOR RURAL



Fuente: basado en Tannuri-Pianto, Pianto, Arias y Beneke de Sanfeliu (2005).

de oportunidades. En muchos casos, el equilibrio de impuestos y gasto público bajos es factible debido a que los ricos y la clase media optan por autoexcluirse (*exit*) del proceso, en el sentido hirschmaniano (Hirschman, 1970). Por ejemplo, los ricos financian directamente sus servicios de salud, educación y los servicios de seguridad y tienen poco interés en ejercer presiones políticas para que se lleven a cabo las reformas necesarias para aumentar la cobertura y la calidad de dichos servicios. Uno de los mayores desafíos que enfrenta la región es el de modificar el contrato social para desarrollar un sistema de impuestos y transferencias más inclusivo.

Desarrollo de las prioridades y consenso político: estrategias nacionales para luchar contra la pobreza

La pobreza es multifacética y los países de la región se enfrentan a la necesidad de implementar intervenciones de política en múltiples frentes. Pero los recursos financieros y el capital político necesarios para efectuar los cambios institucionales, modificar los impuestos y gastos, y racionalizar los programas, son escasos. Los gobiernos tienen que optar por soluciones de compromiso. Algunas políticas son complementarias mientras que otras pueden ser conflictivas entre sí, o tener consecuencias inesperadas. Los gobiernos tienen que partir del hecho de que siempre hay ganadores y perdedores como consecuencia de cualquier programa o política, y diseñar e implementar las mismas teniendo en cuenta las limitaciones políticas existentes. Las prioridades no siempre se definen mediante un proceso político adecuado, sino que dadas estas limitaciones los países acaban decidiendo el orden de prioridades *de facto*. Esto exige un marco que permita el desarrollo de estrategias integradas para la reducción de la pobreza que pueden tener diferentes características institucionales y organizativas. Estos procesos se han intentado en muchos países de la región con diferentes grados de compromiso y éxito.

Como parte de la iniciativa PPME (países pobres muy endeudados) iniciada a fines de los noventa por el Banco Mundial y el FMI, los países más pobres de la región de América Latina y el Caribe empezaron a desarrollar Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP). Los procesos de ERP se lanzaron en Honduras, Nicaragua, Bolivia y Guyana. En diversos países

de ingreso medio (México, Perú, Colombia y Guatemala, entre otros) se concibieron estrategias nacionales para el desarrollo o estrategias para la reducción de la pobreza con diferentes niveles de implementación y de aceptación por parte de los gobiernos, y diferentes niveles de influencia en la implementación real de las políticas. En algunos casos, estas políticas se basaron en documentos estratégicos elaborados por los gobiernos, y en otros se buscó un proceso participativo intensivo.

Evaluaciones recientes de estas estrategias arrojan resultados mixtos. Estas iniciativas permitieron situar a la reducción de la pobreza como una prioridad de la agenda política, al menos por un tiempo, y hubo la intención de vincular estrategias sectoriales con la reducción de la pobreza y de mejorar los mecanismos de información y de monitoreo de las acciones orientadas a este objetivo. Sin embargo, la continuidad de estas estrategias y su implementación política fueron limitadas, la apropiación por parte del país no estuvo siempre clara a pesar de haberse fomentado un proceso participativo, y los mecanismos de monitoreo y de supervisión de la efectividad de las políticas fueron por lo general tímidos. Independientemente de la función específica que desempeñaron estas estrategias y los procesos que las acompañaron, su evaluación permite identificar una serie de elementos claves en la agenda de políticas para la reducción de la pobreza.

En primer lugar, hay una reafirmación del papel principal que desempeña el crecimiento para la reducción de la pobreza. Una reciente evaluación de las ERP destaca que la mayoría de estrategias no consideraban inicialmente la gama completa de acciones políticas necesarias tanto para el crecimiento como para la reducción de la pobreza, prestando más atención al gasto público y al gasto social que a otras áreas sectoriales como la infraestructura y la expansión del sector financiero (Banco Mundial, 2004). Sin embargo, las revisiones posteriores de dichos estrategias están prestando una atención mayor al crecimiento y a las políticas que facilitan y fomentan la creación de empleo, además de políticas sociales sectoriales. Esto refleja el hecho de que la creación de empleo sostenible es la principal prioridad de los gobiernos de América Latina. Al mismo tiempo, se reconoce que para que el crecimiento tenga mayor impacto en la reducción de la pobreza, se requieren acciones que aseguren oportunidades para que los pobres puedan acceder a buenos empleos y ser productivos en ellos.

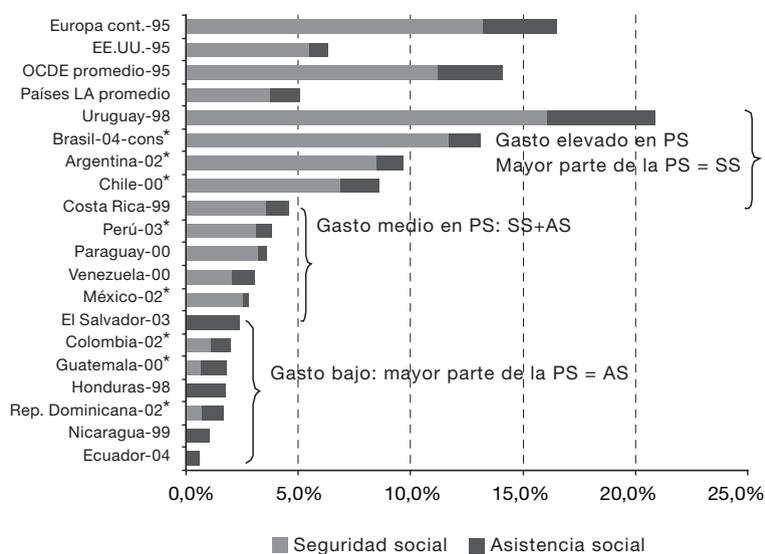
En segundo lugar, los planes y las consultas de las estrategias integradas para la reducción de la pobreza han sido, en muchos casos, ineficaces a la hora de establecer las prioridades en los factores clave que

limitan el impacto sostenible del crecimiento sobre la reducción de la pobreza. Las ERP formuladas por los PPME incluyen en muchos casos una serie exhaustiva de objetivos y políticas válidos y genuinos. Pero las reformas e intervenciones requeridas sobrepasaban las capacidades de implementación dadas las restricciones políticas, institucionales y de recursos existentes. Por ejemplo, en muchos casos estas estrategias incluyen objetivos válidos como la calidad y cobertura de la educación básica y el aumento de la cantidad de recursos destinados a la educación, sin abordar explícitamente la cuestión de las reformas tributarias o del ahorro público necesarios para financiarlos.

Un desafío de las estrategias de reducción de la pobreza es el establecimiento de prioridades, la distinción entre “lo esencial y lo meramente deseable” (Grindle, 2004) y la definición de una hoja de ruta que aborde temas de secuencialidad de las políticas y los procesos de transición. El establecimiento de prioridades es científica y políticamente complicado. Implica contestar a la pregunta: ¿cuál es el conjunto de reformas –y su secuenciación– más efectivo para reducir la pobreza, dadas las limitaciones presupuestarias, gerenciales y la viabilidad política? Los científicos sociales tienen criterios para evaluar que es lo más eficiente, mientras que el sistema político determina que es lo políticamente factible. Para establecer el conjunto de políticas apropiado en cada momento se requiere saber cuantos recursos fiscales y humanos son necesarios, así como el capital político que se debe invertir. El reto es establecer una estrategia que tenga en cuenta estas restricciones. El mantenimiento de la reducción de la pobreza como objetivo nacional requiere garantizar un lugar prioritario en la agenda nacional para las políticas que aseguren que todos en la sociedad tengan las mismas oportunidades, por ejemplo por medio de políticas para fortalecer la voz de los pobres y mejorar la rendición de cuentas del Estado.

Finalmente, las ERP en los PPME han incluido mecanismos de evaluación y control. Algunos de ellos han llevado a una mejora en los mecanismos de recolección de datos micro en el hogar o procedentes de registros administrativos, incrementando de este modo la capacidad de supervisar el progreso en los indicadores de bienestar. En los países de ingreso medio se hace actualmente mucho más hincapié en la evaluación del impacto de los proyectos públicos. El programa mexicano Oportunidades/Progresá, por ejemplo, muestra como la evaluación rigurosa de un programa puede ser fundamental para mantenerlo a lo largo de diferentes administraciones y consolidarlo como parte de la política estatal. Chile,

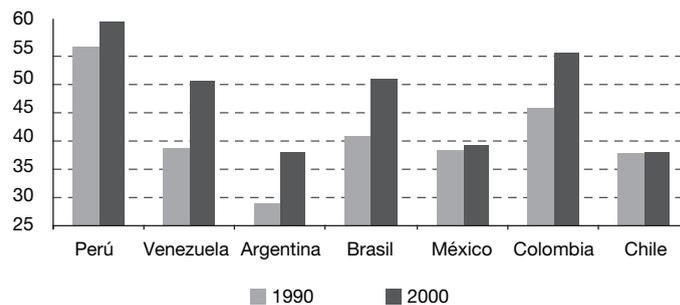
Gráfico IV.9
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL (PS) Y EN SEGURIDAD Y
ASISTENCIA SOCIAL COMBINADAS (SS-AS) EN
AMÉRICA LATINA Y LA OCDE
(Gasto como % del PIB (año más reciente))



Fuente: basado en Lindert, Skoufias y Shapiro (2005).

* : Estudio nacional específico.

Gráfico IV.10
EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL EN AMÉRICA LATINA, 1990 Y 2000
(Porcentaje del empleo no agrícola)



Fuente: basado en Saavedra (2003).

Definición de informalidad basada en cobertura de la seguridad social.

Colombia, México y Brasil disponen ya de unidades especializadas encargadas de realizar evaluaciones del impacto que tienen los programas públicos. En estos y algunos otros países de la región se han realizado avances en la puesta en marcha de sistemas integrados de evaluación y control que permiten supervisar los resultados y los indicadores financieros tanto programáticos como sectoriales, y su uso posterior en los procesos de asignación presupuestaria. No obstante, los progresos en este campo son todavía desiguales y aún queda mucho camino por recorrer antes de poder institucionalizar estos sistemas. Sin embargo, es previsible que dicho proceso continúe, ya que responde a una presión cada vez mayor de mayor transparencia en la acción pública.

Conclusiones

La pobreza y la desigualdad siguen siendo un problema muy grave en América Latina y el Caribe. Para enfrentarse a esta situación los países pueden avanzar en diversos frentes. Deben afrontar las grandes disparidades entre ricos y pobres proporcionando una base justa de activos productivos y sociales a todos, es decir, igualar las condiciones iniciales y en particular las oportunidades económicas y sociales. En la medida en que la pobreza misma se constituye en un obstáculo para alcanzar mayores tasas de crecimiento sostenido, esto tiene a su vez el potencial de mejorar el progreso económico de todos los latinoamericanos. Varias vías de acción han probado ser eficaces. El reto más grande se encuentra en la definición e implementación de prioridades en las estrategias de reducción de pobreza, dadas las restricciones presupuestarias y políticas que enfrentan los países.

Las mejores políticas desde el punto de vista de costo-beneficio quizás no son las más aceptables para horizontes políticos de corto plazo (como las intervenciones en la infancia temprana) o debido a razones de economía política (como es el caso de reformas del sistema tributario). Superar las trabas políticas que impiden crear un consenso sobre las reformas y políticas necesarias para nivelar las condiciones iniciales para los pobres es esencial para mejorar la perspectiva regional de prosperidad y crecimiento sostenido.

Bibliografía

- Arias, O., A. M. Escobar y M. V. Fazio (2006), "Breaking the Cycle of Underinvestment in Human Capital in Latin America", World Bank, mimeo.
- Arias, O., G. Yamada y L. Tejerina (2004), "Education, Family Background and Racial Earning Inequality in Brazil", *International Journal of Manpower*, vol. 25, N°3/4.
- Banco Mundial (2003), "Mexico Southern States Development Strategy," Washington D.C., Banco Mundial.
- _____ (2004), "The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003", Washington D.C., Banco Mundial.
- _____ (2005), "Income Generation and Social Protection for the Poor in Mexico", Washington D.C., Banco Mundial.
- _____ (2006a), "Global Monitoring Report", Washington D.C., Banco Mundial.
- _____ (2006b), "Equity and Development, World Development Report", Washington D.C., Banco Mundial.
- Besley, T., S. Coate y G. Loury (1994), "Rotating Savings and Credit Associations, Credit Markets and Efficiency", *Review of Economic Studies*, 61(4), pp. 701-719.
- Bourguignon, F. (2004), "The Poverty-Growth-Inequality Triangle", documento inédito, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Brakarz, J. y W. Engel Aduan (2004), "Favela-Bairro: Scaled-up Urban Development in Brazil", Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Burgess, R. y R. Pande (2005), "Can Rural Banks Reduce Poverty? Evidence from the Indian Social Banking Experiment", *American Economic Review*, vol. 95, N°3, pp. 780-795.
- Contreras, D., R. Cooper y J. Heman (2004), "Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001", Universidad de Chile.
- Escobal, J. y M. Torero (2005), "Adverse Geography and Differences in Welfare in Peru", *Spatial Inequality and Development*, R. Kanbur y A. Venables (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Field, E. (2002), "Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru", *Princeton Law & Public Affairs Working Paper*, N°02-1.
- Gasparini, L. (2005), "Ethnicity and the Millennium Development Goals", UNDP/WB/ IDB.
- Gasparini, L., F. Gutiérrez y L. Tornarolli (2005), "Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys", Washington, D.C., Banco Mundial.
- Grindle, M.S. (2004), "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, N°4, pp. 525-548.

- Hall, G. y H. A. Patrinos (eds.) (2004), *Indigenous People, Poverty, and Human Development in Latin America: 1994–2004*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (MA), Harvard Univ. Press.
- Lanjouw, J.O. and Levy, Philip (2002), “Untitled: A study of formal and informal property rights in urban Ecuador”. *The Economic Journal*, Vol. 112, pp. 986-1019.
- Lindert, K., E. Skoufias y J. Shapiro (2006), “How Effectively do Public Transfers in Latin America Redistribute Income?”, mimeo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Maloney, W. (2004), “Informality Revisited”, *World Development*, vol. 32, N°7, pp. 1159-1178.
- Milanovic, B y S. Yitzhaki (2002), “Decomposing World Income Distribution: Does the World Have a Middle Class?”, *Review of Income and Wealth*, vol. 48, N°2, pp. 155-178.
- Morduch, J. (1999), “The Microfinance Promise”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, N°4, pp. 1569-1614.
- Perry, G., O. Arias, W. Maloney, P. Fajnzylber y A. Mason (sin publicar), “Informality in Latin America: Beyond Exit and Exclusion”, Washington, D.C., Banco Mundial, 2007.
- Perry, G., O. Arias, J.H. López y W. Maloney (2006), “Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles”, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Saavedra, J.(2003), “Labor markets during 1990s” Institute for International Economics, 2003. www.patersoninstitute.org/publications
- Saavedra, J. y P. Suárez (2002), “ El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias”, documentos de trabajo dt38, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Sosa-Escudero, W., M. Marchionni y O. Arias (2006), “Exploring Sources of Income Persistency in Rural El Salvador”, mimeo, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tannuri-Pianto, M., D. Pianto, O. Arias y M. Beneke de Sanfeliu (2005), “Determinants and Returns to Productive Diversification in Rural El Salvador”, mimeo, Washington, D.C., Banco Mundial.



Capítulo V

América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad¹

Nora Lustig²

Niveles y evolución de la desigualdad

En América Latina, la desigualdad económica es muy alta: el decil más rico recibe el 48% del ingreso y el decil más pobre el 1,6%. En los países avanzados, en contraste, las cifras son del 29,1% y 2,5%, respectivamente. El coeficiente de Gini,³ en promedio, durante los noventa fue de 0,522 mientras que en los países avanzados de Europa del Este y Asia fue de 0,342, 0,328 y 0,412, respectivamente. En Guatemala el decil más alto recibe 59 veces más ingreso que el decil más bajo. En Europa el país que muestra una diferencia mayor es Italia y la cifra es de 12. Los niveles de

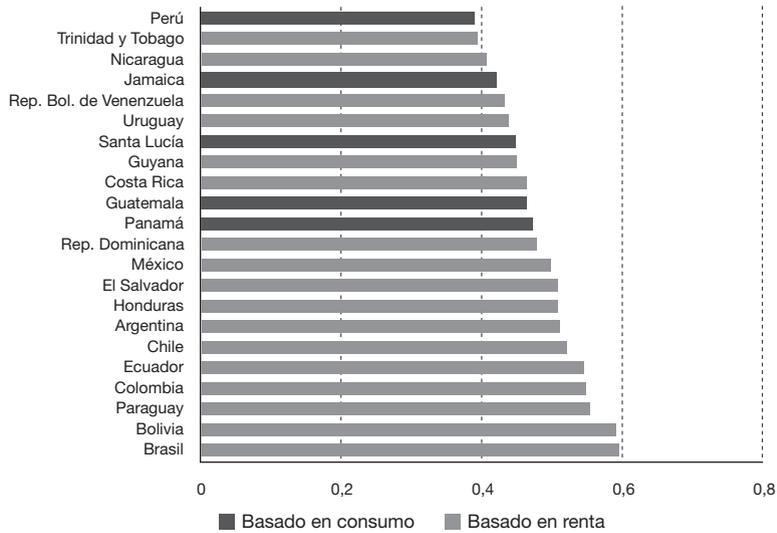
¹ Este documento fue elaborado con motivo de la reunión “Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina”, celebrada en Salamanca los días 7 y 8 de octubre de 2005.

² Nora Lustig es directora del Centro de Estudios sobre Globalización y Desarrollo del Tecnológico de Monterrey. La autora agradece a Juan Carlos García Fierro su valiosa ayuda en la preparación de este documento.

³ El coeficiente de Gini es el indicador más utilizado para medir la desigualdad del ingreso en una sociedad. Este índice de desigualdad es un número que oscila entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen el mismo ingreso) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todo el ingreso y todos los demás ninguno).

desigualdad en la distribución de los ingresos en América Latina son más altos que en otras partes del mundo (véase el gráfico V.1) y, además, en términos generales la desigualdad ha ido en aumento en las últimas tres décadas del siglo XX, si bien dicho crecimiento fue más pausado en los noventa.⁴

Gráfico V.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ES DE LAS REGIONES
EN EL MUNDO (JUNTO CON ÁFRICA) CON LOS MAYORES
NIVELES DE DESIGUALDAD



Fuente: World Bank (2005).

La desigualdad en desarrollo humano también es alta. Por ejemplo, en México el 20% más pobre tiene 3,5 años de escolaridad en promedio mientras que la cifra es de 11,6 años para el quintil más rico. El municipio con el índice de marginación más alto tiene una tasa de mortalidad infantil mayor a 60 por cada mil niños nacidos vivos (comparable a la de Sudán y Nepal) mientras que el municipio más rico tiene niveles similares a los de Europa.

⁴ Es importante recordar, sin embargo, que no toda la desigualdad observada es producto de un proceso negativo. Por ejemplo, debido a la convexidad de los retornos a la educación (salarios proporcionalmente más altos cuanto mayor es el nivel educativo), existe un lapso en que a una distribución más equitativa del *stock* educativo (medido en años de escolaridad, por ejemplo) corresponde una mayor desigualdad en la distribución del ingreso (Bourguignon, F. *et al.*, 2005).

En Brasil los niños que nacen en hogares que se encuentran en el quintil más bajo tienen una probabilidad tres veces mayor de morir antes de los cinco años que los niños que nacen en hogares del quintil más alto. También es elevada la desigualdad en el acceso a servicios. En Guatemala, por ejemplo, el hogar que está en el quintil más pobre tiene una probabilidad igual al 47% de estar conectado a agua corriente y al 49% de tener electricidad; el hogar que se encuentra en el quintil más alto presenta cifras iguales de un 92 y 93%, respectivamente. Sin embargo, en contraste con la distribución del ingreso, el acceso a servicios y los indicadores de salud y nutrición han experimentado mejoras notables.

Aunque existe menos información y consenso sobre cómo medir las dimensiones de acceso a seguridad y gozar de los derechos ciudadanos, la desigualdad en estos factores también es patente.

La desigualdad económica y social en América Latina es persistente y se origina en las características de la organización económica, social y política cuyas simientes, probablemente, fueron colocadas durante la conquista.⁵ Se mantiene a lo largo de los siglos por la fuerza política de las élites y la resistencia de instituciones y normas sociales, económicas y políticas que, de hecho, en lugar de reducirla, la reproducen.

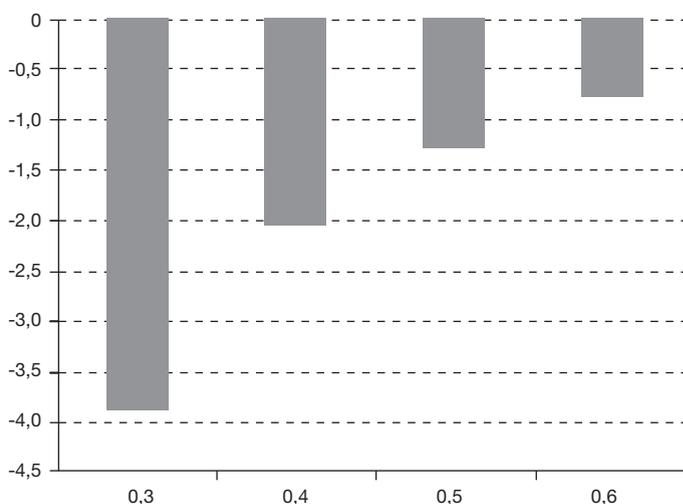
En América Latina, la desigualdad es ofensiva porque la riqueza coexiste con la miseria. Además, la desigualdad está asociada a factores raciales y étnicos que tienen sus raíces históricas en el tratamiento que se dio a ciertos grupos a lo largo de los siglos. La desigualdad también es ofensiva porque se perpetúa a través de mecanismos inmorales como la corrupción, el tráfico de influencias, la discriminación y la capacidad de controlar la agenda de políticas públicas para beneficio propio por parte de la población adinerada o de grupos corporativos poderosos.

Desigualdad y reducción de la pobreza

Más allá de los aspectos éticos, la desigualdad en América Latina es disfuncional. A mayor desigualdad, menor es la elasticidad de reducción de la pobreza que corresponde al crecimiento del ingreso per cápita: algunos estudios indican que la elasticidad es la mitad para países con coeficientes de Gini cercanos a 0,6 (cifra cercana a la de varios países de Latinoamérica) de la que presentan países con coeficientes de Gini 0,3 (véase el gráfico V.2). Asimismo, la influencia del crecimiento del ingreso promedio en la reducción de la pobreza depende en gran medida de

⁵ World Bank (2005).

Gráfico V.2
ELASTICIDAD DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA CON
RESPECTO AL CRECIMIENTO DEL INGRESO
(Coeficiente de Gini)



Fuente: basada en datos del Banco Mundial.

cómo se distribuye el ingreso adicional generado por el crecimiento. Si el crecimiento va acompañado de un aumento en la proporción del ingreso obtenido por los más pobres, por definición los ingresos de los pobres aumentarán más rápidamente que el promedio. De la misma forma, si el crecimiento va acompañado de un descenso de esa participación, el crecimiento de los ingresos de los pobres se retrasará con respecto a la media.⁶

Desigualdad y crecimiento económico⁷

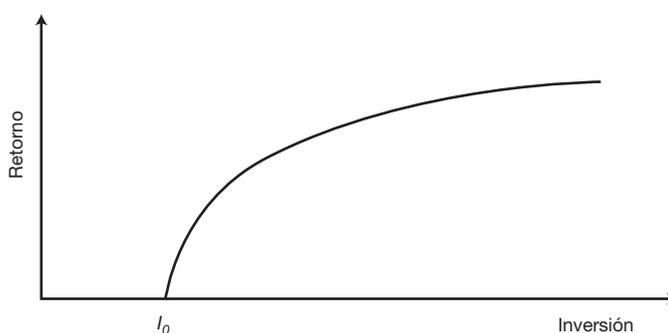
La desigualdad económica también es disfuncional porque a mayor desigualdad será menor la tasa de crecimiento económico. La desigualdad cuando coexiste con la pobreza puede constituirse en un obstáculo para el crecimiento, sobre todo cuando se conjugan imperfecciones en el comportamiento de los mercados (fallos de mercados, mercados incompletos, mercados no competitivos) con la existencia de indivisibilidades y costos fijos de inversión y complementariedades estratégicas.

⁶ World Bank (2001).

⁷ Esta sección se basa en Lustig *et al.* (2002).

La indivisibilidad ocurre cuando es necesario realizar un mínimo de inversión antes que la misma sea rentable. En el gráfico V.3 se muestra como antes del nivel mínimo I_0 el retorno a la inversión es cero y positivo sólo después de traspasar este umbral. Cuando esta situación se conjuga con mercados de crédito imperfectos, los pobres no pueden tomar prestado la cantidad mínima necesaria para superar el costo fijo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la adopción de una tecnología de cultivo moderna requiere la compra de maquinarias. También para una familia pobre la tasa de retorno a la educación puede tornarse atractiva en comparación con el costo de postergar el consumo presente sólo cuando se alcanza al menos la educación básica o secundaria. El efecto que pueden tener sobre el crecimiento las restricciones de crédito de los pobres y las indivisibilidades de la inversión ha sido demostrado, por ejemplo, en el contexto de la inversión en capital humano⁸ y de la posibilidad de convertirse en pequeño empresario.⁹

Gráfico V.3
COSTOS FIJOS DE INDIVISIBILIDAD DE LA INVERSIÓN



Una implicación importante de esta literatura es que cuando existen “equilibrios malos” o disfuncionales hay espacio para poner en marcha políticas de una sola vez (*one shot*) que lleven la economía a equilibrios más eficientes con mayor crecimiento y mayor equidad. Por ejemplo, en el caso en que la inversión en capital humano esté principalmente restringida por los costos fijos y las restricciones crediticias de las familias

⁸ Galor y Zeira (1993) y Ljungqvist (1993).

⁹ Banerjee y Newman (1993).

se pueden otorgar subsidios iniciales parciales y por una sola vez para aliviar estas restricciones y conducir a un equilibrio con una mayor cantidad de trabajadores calificados y un mayor potencial de crecimiento. Por supuesto, hay que asegurarse de que estas políticas no generen incentivos perversos y sean fiscalmente sostenibles.

Desigualdad y restricciones para la acumulación de capital físico y humano

Es común que la población pobre soporte mayores dificultades de acceso al crédito por la presencia de altísimos costos de transacción y altas tasas de interés que hacen al crédito no rentable. El costo del crédito aumenta por la presencia de selección adversa y riesgo moral aunado al hecho de que los pobres carecen de garantías adecuadas.¹⁰ La selección adversa ocurre porque el que otorga crédito no puede distinguir entre proyectos de mayor o menor riesgo. Ante esa situación el prestamista se protege aumentando la tasa de interés, lo que a su vez desincentiva el uso del crédito por parte de la población cuyos proyectos tienen rendimientos más seguros pero menores. Así, la selección adversa puede ocasionar que algunos individuos que desean y son elegibles para obtener un préstamo enfrenten racionamiento del crédito.¹¹ El riesgo moral surge porque al no tener garantías –y por ende nada que perder–, la población pobre tiene incentivos para poner un esfuerzo menor al necesario para un rendimiento óptimo y tomar decisiones más arriesgadas. Por ello, el que otorga créditos ve necesario subir la tasa de interés para compensar el mayor riesgo. Un estudio¹² analiza varias instituciones de microcrédito y muestra que aquellas que son financieramente sostenibles tienen tasas de interés nominales en un rango de 30% a 50% (véase el cuadro V.1).¹³

Otro estudio muestra como el racionamiento del crédito que resulta de un alto nivel de desigualdad puede conducir a múltiples equilibrios: los eficientes caracterizados por baja desigualdad, bajas tasas de interés y un mayor nivel de ingreso, y los ineficientes caracterizados por alta desigualdad, altas tasas de interés y un menor producto.¹⁴ Asimismo, otro estudio encuentra una correlación negativa entre la desigualdad en la

¹⁰ De Soto (2000).

¹¹ Stiglitz y Weiss (1981).

¹² Morduch (1999).

¹³ Una excepción es la organización FINCA que por servir a áreas de difícil acceso opera con mayores costos; véase Morduch (1999) para más detalles.

¹⁴ Piketty (1997).

Cuadro V.1
CARACTERÍSTICAS DE PROGRAMAS SELECCIONADOS
DE MICROCRÉDITO

	Grameen Bank (Bangladesh)	Banco Sol (Bolivia)	Bank Rakyat Unit Desa (Indonesia)	Badan Kredit Desa (Indonesia)	FINCA (Bancos comunitarios)
Tamaño promedio del préstamo	\$ 134	\$ 909	\$ 1007	\$ 71	\$ 191
Plazo típico del préstamo	1 año	4-12 meses	3-24 meses	3 meses	4 meses
Requiere préstamo con responsabilidad compartida	Sí	Sí	-	-	-
Requiere colateral	-	-	Sí	-	-
Población objetivo	Pobres	Principalmente no-pobres	No-pobres	Pobres	Pobres
Financieramente sostenible	-	Sí	Sí	Sí	-
Tasa de interés nominal anual en los préstamos	20%	47,5 - 50,5%	32 - 43%	55%	36 - 48%

Fuente: Morduch (1999), pág. 1574.

distribución de la tierra y el crecimiento en una muestra de países, porque una distribución de la tierra más equitativa reduce las restricciones de crédito para la población de menor ingreso (al disponer de garantías) lo cual redundaría en mayor inversión y crecimiento.¹⁵

Asimismo, la pobreza y la desigualdad pueden afectar la acumulación de capital humano a través de varios canales. Para las familias pobres la inversión puede ser poco atractiva sobre todo por el costo de oportunidad de los niños y jóvenes que pueden trabajar en el hogar o recibir remuneraciones en el mercado de trabajo.¹⁶ La Organización Internacional del Trabajo estima que en el año 1998 unos 250 millones de niños en el mundo entre 5 y 14 años se encontraban trabajando, la mitad a tiempo completo. La evidencia sugiere que las restricciones presupuestarias de las familias pobres son uno de los factores principales que inciden significativamente

¹⁵ Deininger y Squire (1998).

¹⁶ Véase Strauss y Thomas (1995).

en este problema.¹⁷ Además de las restricciones que aplican a la inversión en general, varios estudios recientes han demostrado que los retornos a la educación son altamente convexos, es decir, la tasa de retorno es más atractiva en de educación bastante altos (incluso más allá de la secundaria básica). Por ejemplo, en México la presencia de un adulto varón con educación universitaria completa aumenta el ingreso familiar per cápita en un 62% y en tan sólo un 8% para aquellos con educación primaria.¹⁸ Esto significa que las familias deben invertir en la educación de sus hijos durante un gran número de años. Dada esta situación, las familias pueden estar subinvirtiendo desde el punto de vista social en la educación de sus hijos aun cuando tengan acceso parcial al mercado de crédito porque los beneficios de la inversión llegan de manera demasiado diferida.¹⁹

La acumulación de capital humano puede verse afectada también por deficiencias en la nutrición en la edad temprana. Millones de niños sufren crecimiento retardado debido a la mala nutrición durante su vida fetal. Aunque la tasa y el número de niños afectados por desnutrición en América Latina ha caído en las últimas dos décadas, se estima que en 1995 unos 10 millones de niños menores de cinco años en la región estaban desnutridos (un 10% del total de niños).²⁰ Estos niños tienen una mayor probabilidad de morir y su potencial de recuperación es limitado después de los dos años, por lo que tienden a seguir sufriendo de desnutrición en su vida adulta.²¹ En general, los niños que sufren de desnutrición tienen una menor capacidad cognitiva y alcanzan un menor nivel de aprendizaje en la escuela.²²

Desigualdad y restricciones para innovar

La adopción de nuevas tecnologías (suponiendo que no hay restricciones a su acceso) está influida por el *stock* de capital humano y la posibilidad de asegurarse contra el riesgo. Ya vimos como la pobreza

¹⁷ Véase el recuento de Basu (1999).

¹⁸ Sin embargo, eventualmente, si la oferta de mano de obra con alta calificación se incrementa de manera muy significativa, los retornos podrían bajar (Bouillon *et al.*, 2001).

¹⁹ Es importante recordar, sin embargo, que no toda la desigualdad observada es producto de un proceso negativo. Por ejemplo, dada la convexidad de los retornos a la educación, como se mencionó anteriormente (salarios proporcionalmente más altos cuanto mayor es el nivel educativo), existe un lapso en que a una distribución más equitativa del stock educativo (medido en años de escolaridad, por ejemplo) corresponde una mayor desigualdad en la distribución del ingreso (Bourguignon *et al.*, 2005).

²⁰ IFPRI (2000).

²¹ *Ibid.*

²² Véase, por ejemplo, Jamison (1986) y Alderman y Hoddinott (2001).

puede imponer restricciones para la inversión en capital humano. Otra restricción a la innovación productiva y tecnológica surge porque la población pobre no tiene acceso a formas de aseguramiento.

La innovación conduce a mejores ingresos en promedio, pero a la vez puede introducir mayor riesgo. Por ejemplo, plantar una nueva especie de cultivo puede incrementar los ingresos pero también enfrentar al productor a mayores siniestros frente a situaciones climatológicas desfavorables o a los vaivenes del mercado.²³ El riesgo también puede aumentar durante el período de aprendizaje en el que los productores aprenden por pruebas y errores.

Desigualdad y deficiencias en el aseguramiento

La ausencia de mercados seguros para los pobres los lleva a buscar mecanismos alternativos para suavizar los vaivenes en su consumo, como el uso de crédito,²⁴ la desacumulación de activos (*buffer stocks*) en malos períodos²⁵ y otros arreglos informales de aseguramiento entre los hogares.²⁶ Estos mecanismos pueden ser ineficientes comparados con los mercados formales de seguro. Por ejemplo, la venta de activos utilizados para la producción, como ganado u otros animales para compensar caídas en los ingresos, puede reducir la productividad futura de los campesinos.²⁷

Desigualdad, conflictos y violencia

La injusticia social y la falta de canales de participación política pueden llevar a estallidos sociales o incluso violencia sostenida, que afectan de manera negativa al crecimiento. También se ha demostrado que la frustración asociada con la pobreza puede desembocar en comportamientos disfuncionales y males sociales, como delitos, alcoholismo, drogadicción, violencia doméstica, etc., que además de entrapar a la población pobre tiene altos costos económicos.

Existe evidencia de que la violencia, incluyendo la violencia doméstica y el crimen, es más predominante en las poblaciones pobres y marginadas en América Latina, aunque los factores culturales y sociológicos tienen un papel muy importante. Prevenir y controlar la violencia puede generar efectos positivos indirectos sobre el crecimiento,

²³ Véase Rosenzweig y Binswanger (1993) y Dasgupta (1993).

²⁴ Eswaran y Kotwal (1989) y Roth (1983).

²⁵ Deaton (1989, 1991) y Udry (1995).

²⁶ Townsend (1994) y Udry (1994).

²⁷ Rosenzweig y Wolpin (1993).

ya que previene la inestabilidad política y social que afecta negativamente a la inversión y evita sus altos costos económicos.²⁸ De acuerdo con un estudio, los costos de la violencia y el crimen en América Latina alcanzan alrededor de una décima parte del PIB regional.²⁹

Desigualdad, exclusión social y falta de incentivos

La exclusión social está asociada (como causa y efecto) a la desigualdad de la distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades y a los menores precios y retornos que los grupos socialmente excluidos reciben de sus actividades productivas, muchas veces como resultado de abierta discriminación o porque la condición de exclusión impide explotar externalidades en la producción. Cada vez más se reconoce que los costos de la exclusión social pueden ser muy altos. La polarización social alimentada por divisiones étnicas extensas puede afectar negativamente la adopción de políticas de promoción de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.³⁰ El no desarrollar y utilizar plenamente las habilidades y el potencial creativo de la población excluida reduce el potencial de crecimiento.

Hay pruebas de que las habilidades y la motivación comienzan a desarrollarse en la edad temprana y que en ellas influye el entorno de aprendizaje en el hogar, la escuela y la comunidad de residencia.³¹ La segregación residencial puede entrapar a los niños de familias pobres en niveles muy bajos de educación debido a la falta de financiamiento para las escuelas en las comunidades pobres y a factores sociológicos como externalidades en el aprendizaje en grupo y la ausencia de ejemplos a seguir, lo cual puede perpetuar la pobreza y la desigualdad³² y generar trampas de bajo crecimiento.³³ La experiencia de discriminación puede alterar las expectativas individuales sobre los retornos a las actividades productivas y dar pie a un nivel de inversión subóptimo. Los efectos de la exclusión y la discriminación en la situación socioeconómica pueden persistir a lo largo de las generaciones sin ser eliminados por las presiones competitivas del mercado.³⁴

²⁸ Ver Bourguignon (1998, 1999).

²⁹ Londoño y Guerrero (2000).

³⁰ Easterly y Levine (1997).

³¹ Heckman (1995).

³² Durlauf (1996).

³³ Benabou (1994).

³⁴ Véase Borjas (1992) y Heckman (1997).

Reducir la desigualdad: el imperativo de un nuevo pacto social

En América Latina, la desigualdad económica parece ser inmune al régimen político o al modelo económico que se aplique. El único caso relativamente reciente en que hubo un cambio radical en los niveles de desigualdad económica es el de Cuba. Sin embargo, prácticamente a nadie se le ocurriría proponer una revolución armada para instalar un régimen socialista como solución a la desigualdad.

Asimismo, como era de esperar, los reiterados intentos de reducir la desigualdad mediante políticas populistas fracasaron. También fracasó la adopción de instituciones del estado de bienestar impulsadas por la visión social demócrata traída desde Europa durante el siglo XX: sólo un porcentaje, a veces muy bajo, de la población trabajadora ha tenido acceso a los beneficios de las instituciones formales de protección social.

Sin embargo, hoy por hoy sabemos perfectamente que existe una gama de políticas públicas que son relativamente efectivas para reducir la pobreza a corto plazo y, con el tiempo, la desigualdad. Sin embargo, el combate de la pobreza va más allá de las políticas públicas focalizadas y más allá de la política social. Un combate efectivo y sostenible de la pobreza requiere un crecimiento económico, sobre todo un crecimiento generador de empleos y que incluya a las zonas rezagadas; estabilidad macroeconómica y, en particular, la ausencia de crisis económicas; sistemas educativos y de salud que garanticen a la población pobre acceso a servicios educativos y de salud de suficiente calidad; un esquema de protección social frente a situaciones adversas como desempleo, enfermedad, discapacitación y vejez así como las crisis económicas, desastres naturales, epidemias o caídas bruscas en los precios de productos exportables; acciones focalizadas como transferencias de ingreso para invertir en la salud, nutrición y educación de los niños, sobre todo en los primeros años de vida; esquemas que faciliten el acceso al crédito, seguros, innovación tecnológica y capacitación administrativa y gerencial para la población pobre; leyes y marcos regulatorios que erradiquen la discriminación y las barreras al emprendimiento de los pobres; ayuda legal gratuita para la aplicación de las leyes y la protección de derechos de propiedad de los pobres; iniciativas que combatan la exclusión social y la discriminación; y acceso a tierras e infraestructura básica.

También sabemos que existen ejemplos importantes de cómo la acción gubernamental puede reducir la desigualdad económica en un

contexto de armonía política y social. En Europa³⁵ se logró disminuir enormemente los niveles de desigualdad, en un periodo relativamente corto de tiempo (entre dos y tres décadas), debido a acciones gubernamentales que promovían la liberalización de la economía, la industrialización y la transición de un sistema autoritario de gobierno a uno democrático. También en Europa, un país que ha registrado una marcada reducción de la desigualdad es España.³⁶

Entonces ¿por qué no avanzamos? ¿Por qué la desigualdad extrema persiste a través de los siglos? Porque cuando pasamos a analizar el margen de maniobra de la acción en América Latina nos enfrentamos a los límites de la política. En general, en los países de la región estamos estancados en un pacto social disfuncional por no llamarlo perverso. En parte, esto se refleja en la baja carga fiscal de los países de la región. Según datos del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, la carga tributaria en Latinoamérica oscila entre un 10% y un 24% del PIB, dependiendo del país. En contraste, la carga tributaria de los países europeos ronda entre un 35% y un 45% del PIB. Se requieren intervenciones exitosas de manera que se puedan recaudar suficientes recursos para destinarlos a políticas públicas que fomenten la equidad, a la par de disminuciones en la desigualdad de la distribución del ingreso.

En parte, la disfuncionalidad del pacto social se refleja también en la presencia endémica de corrupción, la falta de transparencia, el fomento y protección del rentismo y la arbitrariedad. Esto significa que la solución a la desigualdad ofensiva y disfuncional de la región se tendrá que encontrar en el espacio político y con una participación visionaria y generosa de las élites. De lo contrario, la “solución” también será disfuncional en el sentido de que generará mayor polarización, y Latinoamérica seguirá teniendo un desempeño económico y social por debajo de su potencial durante mucho más tiempo.

³⁵ Perry *et al.* (2005).

³⁶ Boix (2004).

Bibliografía

- Alderman, H. y J. Hoddinott (2001), *Assessing the Impact of Early Childhood Malnutrition on Academic Achievement and Adolescent Height in Rural Zimbabwe*, World Bank, mimeo.
- Banerjee, A. y A. Newman (1993), "Occupational Choice and the Process of Development", *Journal of Economics*, 105(2), pp. 501-526.
- Basu, K. (1999), "Child Labor: Cause, Consequence and Cure, with Remarks on International Labor Standards", *Journal of Economic Literature*, 37(3), pp. 1083-1119.
- Benabou, R. (1994), "Education, Income Distribution and Growth", *Journal of Economic Growth*, 1(1), pp. 125-142.
- Boix, C. (2004), *Spain: Development, Democracy and Equity*, trabajo sin publicar preparado para World Development Report 2005.
- Borjas, G. (1992), "Ethnic Capital and Intergenerational Income Mobility", *Quarterly Journal of Economics*, 107(1), pp. 123-150.
- Bouillon, C., A. Legovini y N. Lustig (2001), *Rising Inequality in Mexico: Household Characteristics and Regional Effects*, InterAmerican Development Banks, mimeo.
- Bourguignon, F. (1998), *Crime as a social cost of poverty and inequality: a review focusing on developing countries*, Washington, D.C.-París, World Bank-Delta, mimeo.
- (1999), "Crime, violence and inequitable development", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, J. Stiglitz y B. Pleskovic (eds.).
- Bourguignon, F., F. Ferreira y N. Lustig (eds.) (2005), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Washington, D.C., World Bank and Oxford University Press.
- Dasgupta, P. (1993), *An Inquiry into WellBeing and Destitution*, Oxford University Press.
- Deaton, A. (1989), *Saving in Developing Countries: Theory and Review*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.
- (1991), "Saving and Liquidity Constraints", *Econometrica*, 59(5), pp. 1221-1248.
- Deininger, K. y L. Squire (1998), "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", *Journal of Development Economics*, N°57, pp. 259-287.
- De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Nueva York, Basic Books.
- Durlauf, S. (1996), "A Theory of Persistent Income Inequality", *Journal of Economic Growth*, 1(1), pp. 75-93.
- Easterly, W. y R. Levine (1997), "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1203-1250.

- Eswaran, M. y A. Kowtal (1989), "Credit as Insurance in Agrarian Economies", *Journal of Development Economics*, 31(1), pp. 37-53.
- Galor, O. y J. Zeira (1993), "Income Distribution and Macroeconomics", *Review of Economic Studies*, 60(1), pp. 35-52.
- Heckman, J. (1995), "Lessons from the Bell Curve", *Journal of Political Economy*, 103(5), pp. 1091-1120.
- _____ (1997), "The Value of Quantitative Evidence on the Effect of the Past on the Present", *American Economic Review*, 87(2), pp. 404-408.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2000), *Annual Report, 1999-2000*, Washington, D.C.
- Jamison, D. (1986), "Chile Malnutrition and School Performance in China", *Journal of Development Economics*, 20(2), pp. 299-309.
- Ljungqvist, L. (1993), "Economic Underdevelopment: The Case of a Missing Market for Human Capital", *Journal of Development Economics*, 40(2), pp. 219-239.
- Londoño, J. y R. Guerrero (2000), "Violencia en América Latina: epidemiología y costos", *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, J. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lustig, N., O. Arias y J. Rigolini (2002), *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morduch, J. (1999), "The Microfinance Promise", *Journal of Economic Literature*, 37(4), pp. 1569-1614.
- Perry, G. et al. (2005), *Virtuous Circles of Poverty Reduction and Growth*, Washington, D.C., World Bank.
- Piketty, T. (1997), "The Dynamics of the Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit Rationing", *Review of Economic Studies*, 64(2), pp. 173-189.
- Rosenzweig, M. y H. Binswanger (1993), "Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investments", *Economic Journal*, 103(416), pp. 5678.
- Rosenzweig, M. y K. Wolpin (1993), "Credit Market Constraints, Consumption Smoothing, and the Accumulation of Durable Production Assets in Low-Income Countries: Investment in Bullocks in India", *Journal of Political Economy*, 101(2), pp. 223-244.
- Roth, H. (1983), *Indian Moneylenders at Work*, Nueva Delhi, Manohar Publishers.
- Stiglitz, J. y A. Weiss (1981), "Credit Rationing in Markets with Incomplete Information", *American Economic Review*, 71(3), pp. 393-410.
- Strauss, J. y D. Thomas (1995), "Human Resources: Empirical Modeling of Household and Family Decisions", *Handbook of Development Economics*, cap. 34.

- Townsend, R. (1994), "Risk and Insurance in Village India", *Econometrica*, 62(3), pp. 539-591.
- Udry, C. (1994), "Risk and Insurance in a Rural Credit Market: An Empirical Investigation in Northern Nigeria", *Review of Economic Studies*, 61(3), pp. 495-526.
- (1995), "Risk and Savings in Northern Nigeria", *American Economic Review*, 85(5), pp. 1287-1300.
- World Bank (2001), *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Washington, D.C., The World Bank y Oxford University Press
- (2005), *World Development Report 2006. Equity and Development*, Washington, D.C., The World Bank y Oxford University Press.



Capítulo VI

La reforma de las instituciones fiscales en América Latina¹

Eduardo Lora y Mauricio Cárdenas

Introducción

Déficits fiscales que en promedio apenas llegan a 0,3% del PIB, pagos anticipados de deudas al Fondo Monetario Internacional, coeficientes de endeudamiento estables o a la baja en la mayoría de países y calificaciones de riesgo soberano cada vez más benignas. Esto no parece América Latina, la región del mundo con la mayor tradición de inestabilidad macroeconómica y la historia más larga de incumplimientos de deuda pública. Sin embargo, estos son algunos de los eventos fiscales que ocurrieron en 2006, en un momento especialmente favorable para la región.

Algunas de las razones de esta bonanza fiscal son de carácter externo y seguramente pasajero. Los precios de las materias primas están muy por encima de sus promedios de la primera mitad de la década. Con precios del petróleo por sobre 60 dólares el barril, las finanzas públicas en Venezuela, Ecuador, México y Colombia están muy fortalecidas. Más

¹ Este capítulo se basa extensamente en materiales que formarán parte del libro *El estado de la reforma del Estado en América Latina*, cuyo editor es Eduardo Lora. Se agradece a Robert Daughters, Gabriel Filc, Leslie Harper y Carlos Scartascini haber permitido utilizar aquí dichos materiales. También se reconoce la eficiente ayuda de Carlos Andrés Gómez-Peña como asistente de investigación.

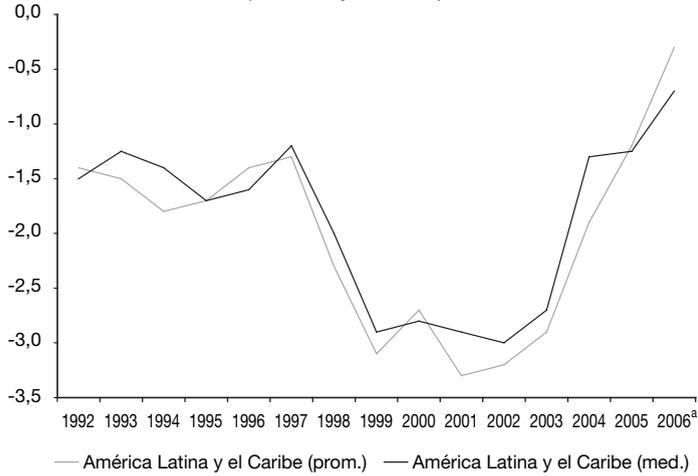
importante aún, el costo de los recursos de financiamiento externo ha caído a niveles que habrían sido impensables unos pocos años antes, y que no se habían visto desde que empezó a llevarse un registro sistemático del precio de los bonos soberanos de los llamados “países emergentes”. Por supuesto, la recuperación de las economías ha contribuido también a fortalecer las recaudaciones tributarias.

Sin embargo, la reciente fortaleza fiscal no es exclusivamente un fenómeno producido por las circunstancias externas y la recuperación económica. Detrás de la disminución reciente de los déficit fiscales (véase el gráfico VI.1) hay también un esfuerzo genuino de ahorro fiscal que ha contribuido a reducir los coeficientes de endeudamiento, como lo indican los cálculos del Fondo Monetario Internacional que se reproducen en el gráfico VI.2. Lo más notable es que este esfuerzo se ha mantenido en circunstancias políticas que podrían estar llevando al desorden fiscal. Aunque buena parte de los gobiernos de la región han estado conducidos por líderes y partidos políticos de izquierda,² en su mayoría han optado por respetar los principios ortodoxos de manejo fiscal y macroeconómico. Entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006 un total de doce países tuvieron elecciones presidenciales. En una región donde las políticas fiscales tendían a seguir los ciclos electorales, originando crisis recurrentes cada cuatro o cada seis años en algunos países, los sólidos resultados fiscales de la mayoría de países en 2006 es indicativa de cambios profundos, que han logrado alterar la forma como los sistemas políticos manejan las finanzas públicas.

Como se argumenta en este artículo, la consolidación fiscal que se observa en América Latina tiene bases que se han ido construyendo durante dos décadas mediante una serie de profundas reformas en las instituciones fiscales. Esta argumentación contrasta abiertamente con una visión más pesimista –y, por cierto, generalizada– acerca de la situación fiscal en América Latina. Por ejemplo, hasta hace poco se argumentaba que las crisis financieras recurrentes, como las de México (1994-1995), Ecuador (1999), Brasil (1999 y 2002), Argentina (2001) y Uruguay (2002) tuvieron una estrecha relación con la dificultad de adoptar políticas fiscales creíbles y sostenibles. Una de las dificultades más destacada es la que se relaciona con el carácter procíclico de la política fiscal, que ha contribuido

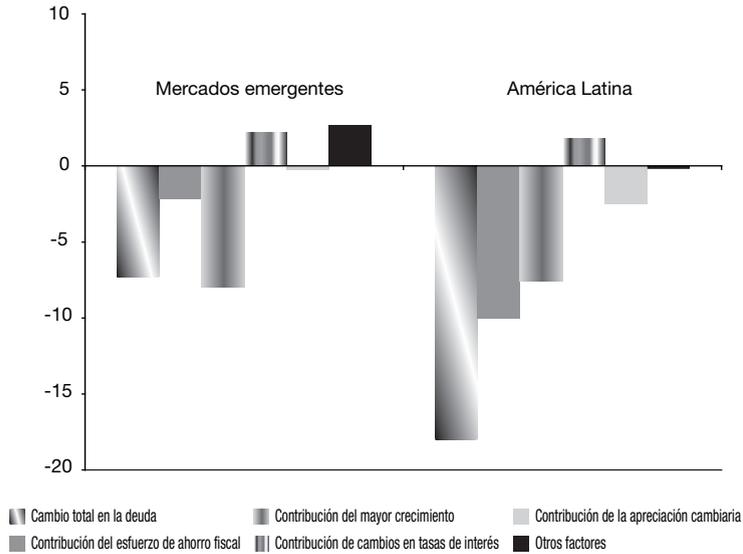
² Según *The Economist* (26 de noviembre de 2005), Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela tienen gobiernos de izquierda. A esa lista debe sumarse Bolivia, como resultado de la elección de Evo Morales en diciembre de 2005.

Gráfico VI.1
BALANES FISCALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL (varios años). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
^a Datos preliminares.

Gráfico VI.2
CONTRIBUCIONES AL CAMBIO EN LA DEUDA PÚBLICA 2002-2005
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Singh (2005).
Nota: Los cálculos incluyen Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

a la volatilidad macroeconómica al amplificar las crisis externas.³ Si bien las fuentes de vulnerabilidad y prociclicalidad fiscal no han desaparecido, y por consiguiente no puede descartarse la probabilidad de futuras crisis fiscales, las instituciones fiscales de América Latina han tenido avances notables en las últimas décadas.

En este artículo pasamos revista a los principales cambios que han tenido tres grupos de instituciones y políticas fiscales: las instituciones presupuestales, que definen la forma como se analiza, se decide y se controla el presupuesto fiscal; las instituciones y políticas de recaudación tributaria; y las instituciones de descentralización fiscal a los gobiernos subnacionales. Esta selección de temas no abarca todas las instituciones que inciden en la política fiscal. En particular, estamos dejando de lado el análisis de las instituciones monetarias, que también han tenido grandes cambios debido especialmente a la independencia funcional y operativa que ha sido otorgada a los bancos centrales. También estamos ignorando las reformas a los sistemas de pensiones, cuyos efectos sobre la política fiscal son muy importantes, pues la creación de cuentas de capitalización individual implica que los gobiernos dejan de recibir las contribuciones que antes permitían no sólo cubrir las pensiones de los ya jubilados, sino, en casi todos los países, generar algún superávit de caja.⁴

El tono de este artículo es optimista, pero sus conclusiones son cautelosas. Aunque los avances en las instituciones presupuestales, y, en menor medida, en las instituciones de la descentralización, son muy notables, y todo indica que han contribuido al mejoramiento reciente de los resultados fiscales y de endeudamiento, también es cierto que la agenda de reforma en materias fiscales aún no ha concluido en la mayoría de países. Además, independientemente de lo que hayan avanzado las instituciones fiscales, su eficacia descansa en última instancia en el apoyo de los sistemas políticos y en el compromiso de largo plazo con la estabilidad macroeconómica, que podría resquebrajarse ante las crecientes demandas de cambio social y de mayor activismo estatal en la mayoría de países de la región. (No obstante, es importante destacar que el fortalecimiento fiscal desde comienzos de los noventa no ha ocurrido a costa del gasto social, como a veces se cree: el gasto social per cápita en precios constantes aumentó casi un 50% durante los noventa y no se

³ Véase, por ejemplo, IMF (2004).

⁴ Además, puesto que se han mantenido los derechos de jubilación de las generaciones próximas al retiro, los gobiernos enfrentan una presión de gasto que aumentará durante varios años antes de empezar a ceder.

redujo durante el período de recesión de 1998-2002.)⁵ Por otra parte, a pesar de las numerosas reformas tributarias, el progreso en materia de recaudaciones tributarias ha sido apenas modesto, como mostraremos en la sección sobre este tema. Con excepción de muy pocos países, como Brasil, la capacidad de respuesta de los sistemas tributarios a las crecientes demandas de recursos fiscales se encuentra bloqueada en la práctica por la capacidad que tienen diversos sectores y grupos de interés para obtener exenciones y beneficios fiscales y por las restricciones de la administración tributaria.

Las reformas a las instituciones presupuestales

Los resultados fiscales no son producto de las decisiones de un planificador social pendiente de velar por el bienestar colectivo, sino el resultado de procesos políticos donde una diversidad de actores persiguen sus propios intereses o los de sus representados. Las instituciones presupuestales deben cumplir el objetivo de disciplinar el comportamiento de estos actores para evitar la “tragedia de los bienes comunes”, es decir el gasto excesivo e ineficiente de los recursos públicos. Un estudio pionero sobre el tema, elaborado por el BID a mediados de los noventa,⁶ identificó tres grupos de reglas que contribuyen a evitar la tragedia de los comunes en materia fiscal: i) las *restricciones numéricas* sobre el monto o la trayectoria del déficit, el gasto público, el endeudamiento o los recursos ahorrados; ii) las *reglas de procedimiento* que establecen una separación clara de responsabilidades entre el Ejecutivo y el Congreso en las decisiones presupuestales para evitar que este decida aumentos del déficit fiscal o del gasto total, y que centralizan en el ministro de finanzas las decisiones de control final del gasto para imponer disciplina sobre los ministerios de línea; y iii) las *reglas de transparencia* que facilitan la vigilancia pública y el control centralizado del presupuesto.

⁵ El gasto social pasó de 303 dólares en 1990 a 458 dólares en 1998 (a precios de 1990), nivel que no sufrió mayores cambios en los cinco años siguientes (en 2003 fue 455 dólares). Únicamente en Ecuador el gasto social per cápita es actualmente más bajo que a comienzos de los noventa, mientras que en Bolivia, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana se ha duplicado, si bien desde niveles muy modestos. Estos datos provienen de la CEPAL (2005). Véase más adelante el gráfico VI.3.

⁶ BID (1997, parte 3, cap. 2).

Este enfoque analítico ha sido utilizado recientemente por Gabriel Filc y Carlos Scartascini (2006) para hacer un detallado inventario de las tendencias de reforma de las instituciones presupuestales entre comienzos de los noventa y 2004. Prácticamente todas las reformas han ido en la dirección de mejorar el control de los resultados fiscales.

En materia de *restricciones numéricas* hubo avances en 12 de los 18 países estudiados por Filc y Scartascini. La mayoría de estas reformas tuvieron lugar hacia fines de los noventa y principios de la presente década, en muchos casos como parte de leyes integrales de “responsabilidad fiscal” que incorporan límites al gasto, al déficit o a la deuda pública.⁷ Como se observa en el cuadro VI.1, con las únicas excepciones de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, todos los países poseen algún tipo de restricción numérica al gasto, el déficit o la deuda, que en algunos casos tiene rango constitucional, y en otros legal. Estas reglas no son enteramente rígidas: excepto en Argentina, en los demás países la ley le otorga facultades al gobierno para modificar los límites bajo ciertas condiciones. El caso de Chile merece una mención especial, pues aunque no existe una ley que defina una restricción numérica, se estableció la regla de alcanzar un superávit del 1% del PIB en años normales, o mayor cuando suben los precios del cobre o la economía se encuentra en auge (y viceversa). Este caso muestra que más importante que la jerarquía de la norma puede ser su diseño y el contexto político institucional en el cual se inscriba.

Aparte de las restricciones numéricas propiamente dichas, hay otras modalidades de reglas fiscales que han ganado importancia en años recientes. Varios países han establecido *marcos plurianuales* que buscan ampliar el horizonte de aplicación de las restricciones numéricas, pero sin la excesiva rigidez que ello podría traer implícito si no se tienen en cuenta los posibles cambios en las condiciones macroeconómicas. En estos marcos se estipulan las metas y expectativas económicas a medio plazo en los que se basan los parámetros a cumplir por los futuros presupuestos. Dentro de los países que cuentan con un marco plurianual que define límites fiscales para vigencias futuras se encuentran Argentina, Brasil, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Otros países han optado por marcos plurianuales de carácter indicativo sin establecer límites anuales

⁷ Argentina (1999), Brasil (2000), Perú (2000 y 2003), Panamá (2002), Ecuador (2002), Colombia (2003) y Venezuela (2003). En Guatemala se firmó un Pacto Fiscal en 2000 que establece metas numéricas, pero no tiene vigencia legal.

Cuadro VI.1
INSTITUCIONES PRESUPUESTALES

	Reglas fiscales				Reglas jerárquicas				Transparencia	
	¿Hay límites numéricos?	¿Hay marco multianual?	¿Hay fondo de estabilización?	¿Hay restricciones al poder del legislativo?	El legislativo no puede incrementar el gasto	El legislativo sólo puede incrementar el gasto si identifica nuevas fuentes de financiero	¿Hay límites al gasto por ministerio?	¿El ministro de finanzas tiene la última palabra en la negociación con el gabinete?	¿Puede la autoridad central del presupuesto retener los fondos asignados?	¿Hay una ley de transparencia fiscal?
Argentina	G, D, S	Sí	Sí	Sí		X	Sí	Sí	No	Sí
Bolivia	D			No			Sí	No	No	No
Brasil	G, S	Sí		Sí		X	Sí	No	Sí, pero 1/	Sí
Colombia	D, S	Sí	Sí	Sí	X		Sí	Sí	Sí, pero 2/	Sí
Chile	G, D, S		Sí	Sí	X		Sí	Sí	Sí, pero 1/	Sí
Costa Rica				Sí	X	X	Sí	Sí	Sí, pero 1/	No, pero 4/
Ecuador	G	Sí	Sí	Sí	X		Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador				Sí	X		Sí	No	No	No, pero 4/
Guatemala				Sí			Sí	No	No	No, pero 4/
Honduras				No		X	Sí	No	Sí	No
México	G, D, S	Sí	Sí	Sí		X	Sí	No	Sí	No
Nicaragua				Sí		X	Sí	Sí	Sí, pero 1/	Sí
Panamá				Sí		X	Sí	Sí	Sí, pero 1/	No, pero 4/
Paraguay	D, S	Sí		Sí		X	Sí	No	Sí, pero 1/ 2/	Sí
Perú	G, D	Sí	Sí	No		X	Sí	Sí	No, pero 3/	No
Rep. Dominicana	G			Sí	X		No	Sí	No	Sí
Uruguay	G, S	Sí	Sí	Sí	X		Sí	Sí	Sí, pero 1/	Sí
Venezuela	G, S	Sí	Sí	Sí	X		Sí	Sí	Sí, pero 2/ 3/	No

Fuente: Filc y Scartascini (2006).

Notas:

- G es límite al gasto, D es límite al déficit, S es límite al saldo de deuda.
- 1/ No cuando ya se han asumido las obligaciones legales en nombre del Estado.
- 2/ Con aprobación de la legislatura
- 3/ Con aprobación de la legislatura, una vez asumida la obligación legal
- 4/ No hay una ley de transparencia pero sí regulaciones de publicación de la información.
- 5/ No ha entrado en vigencia.

precisos. La diversidad de arreglos sugiere que los países intentan lograr un compromiso entre los objetivos de disciplina y credibilidad, por un lado, y la necesidad de flexibilidad, por el otro.

Como parte de las reglas fiscales también es importante mencionar los *fondos de estabilización fiscal*, que en su mayoría son de creación reciente en la región. Por un lado, existen los fondos de estabilización de ingresos de exportación de productos no renovables, que tienen sus antecedentes en el fondo del cobre chileno (creado a mediados de los ochenta) y el del café en Colombia (que data de 1940, pero cuya naturaleza es privada). Estos fondos buscan generar ahorros, especialmente durante períodos de altos precios, para compensar las caídas de ingresos (fiscales o privados) y para reponer (al menos parcialmente) el valor del recurso no renovable. De otro lado, están los fondos de reserva presupuestaria o de estabilización de ingresos tributarios, que se alimentan con ingresos presupuestales extraordinarios, como las privatizaciones, o con los superávits ordinarios generados en períodos de auge económico. Su objetivo es financiar aumentos de gasto fiscal en períodos de recesión con miras a estabilizar la demanda agregada y la actividad económica. De introducción reciente son los fondos petroleros en Colombia (1995), México (1998), Venezuela (1998) y Ecuador (2002), y los fondos de estabilización de ingresos tributarios de Argentina (1999) y Perú (2000, incrementado en el 2003). Algunos de estos fondos fueron creados como parte de leyes de responsabilidad fiscal.

El segundo grupo de instituciones presupuestales consideradas en el trabajo original del BID son las *reglas jerárquicas o de procedimiento*. En este campo, las reformas han sido mucho menos numerosas. Excepto en Guatemala, en América Latina las legislaturas tienen restricciones para modificar el monto del gasto total o del déficit propuesto por el ejecutivo (aunque en Bolivia y Paraguay no operan en la práctica). Sin embargo y de igual forma, exceptuando solo seis países (Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela), es el ministro de finanzas quien tiene la última palabra en los debates presupuestales, lo cual facilita el control fiscal. Ecuador fue uno de los pocos países donde hubo un cambio importante en esta relación de poderes, que tuvo por objeto limitar las potestades del Congreso frente al ejecutivo. Vale la pena advertir, sin embargo, que estas reglas, al ser de naturaleza formal, no captan algunos aspectos importantes del proceso de formulación de políticas en las que en la práctica –más que en el papel– algunos jugadores por fuera del Ejecutivo pueden tener un rol muy importante.

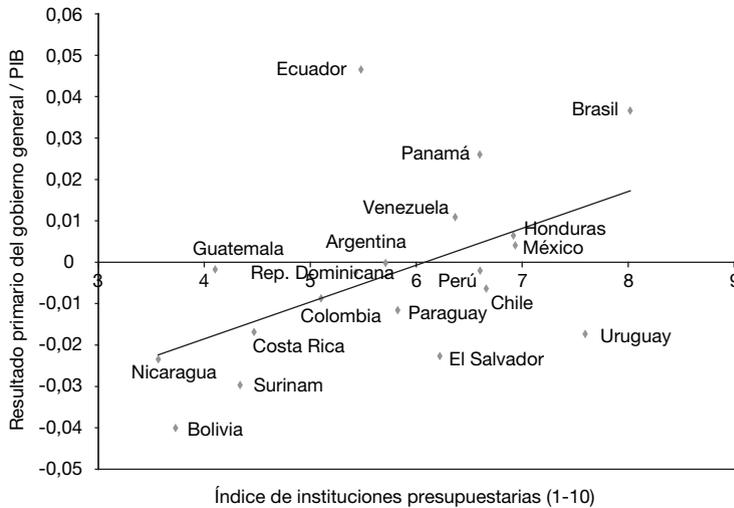
También con el ánimo de fortalecer la autoridad del ministerio de finanzas frente a las demás unidades del gasto, la mayoría de países han introducido reformas en las prácticas de administración de los recursos, y especialmente en la gestión de caja y el manejo de la deuda. Un elemento central de esas reformas ha sido la introducción de la cuenta única del tesoro, que han adoptado catorce países, mejorando así el control sobre los recursos fiscales y las posibilidades del control del gasto.

El tercer grupo de instituciones presupuestales que deben tenerse en cuenta son las *normas de transparencia*. Su importancia reside en que contribuyen a hacer observables las decisiones fiscales y facilitan verificar el cumplimiento de las reglas numéricas. Estas normas han adquirido importancia en la última década con la expedición de leyes que establecen el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales. Doce países han expedido leyes o regulaciones con el propósito de mejorar la transparencia y la divulgación de las cuentas fiscales. Los aspectos más relevantes son la homogeneización de los datos, la especificación de pasivos contingentes, la estimación de los costos fiscales de los diferentes tipos de beneficios tributarios, la publicación de los supuestos y métodos estadísticos utilizadas para construir las proyecciones, la publicación del valor de la deuda pública (incluida la flotante) de los distintos niveles de gobierno, el análisis del impacto fiscal de las normas impulsadas por los distintos poderes del Estado, y la divulgación periódica por medios físicos y electrónicos de la información fiscal.

Como en el estudio de hace una década, la investigación reciente de Filc y Scartascini encuentra que los resultados fiscales claramente tienden a ser mejores en países que tienen buenas instituciones presupuestales, como puede apreciarse a simple vista en el gráfico VI.3. En este gráfico se utiliza un índice de calidad de las instituciones presupuestales que sintetiza los diferentes aspectos mencionados en esta sección. En los países donde este índice es más alto, el déficit fiscal (primario, es decir antes de pago de intereses) es menor en 2,5 puntos del PIB que en los países con malas instituciones presupuestales, de acuerdo con los análisis econométricos de dichos autores. Ellos también encuentran que las restricciones numéricas y las reglas de procedimiento están más claramente relacionadas con los resultados fiscales que las reglas de transparencia, posiblemente porque estas tienen un papel complementario. Sin embargo, un buen índice de instituciones presupuestales no es garantía de éxito, porque las mejores normas fiscales pueden no funcionar cuando los incentivos políticos no están bien alineados o cuando surgen circunstancias extraordinarias que

no se pueden acomodar políticamente. A una conclusión semejante llega una evaluación detallada de estudios de caso sobre la eficacia de las reglas numéricas incorporadas en las leyes de responsabilidad fiscal.⁸ Más que el diseño técnico o la jerarquía legal de las normas, lo que importa para su cumplimiento es la transparencia de las cuentas fiscales, la calidad de los procesos de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto y el apoyo del electorado.

Gráfico VI.3
INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN 2000
Y RESULTADOS FISCALES, 2000-2002



Fuente: Filc y Scartascini (2006).

Las reformas tributarias

La política y la administración tributarias han sido objeto de numerosas reformas en las dos últimas décadas. Las medidas de apertura, la globalización y la sustancial reducción de la inflación fueron los factores detonantes de esta presión reformadora, puesto que por diferentes canales redujeron los ingresos tributarios y limitaron las posibilidades de financiamiento del déficit fiscal.

⁸ Kopits (2004).

En este contexto, el objeto primordial de las reformas tributarias de las dos últimas décadas ha sido aumentar la recaudación sin generar costos excesivos de administración. Sin embargo, este no ha sido el único objetivo. Consistente con las tendencias internacionales, las reformas propuestas por los gobiernos han buscado mejorar la neutralidad y la equidad horizontal reduciendo diferencias de tratamiento entre sectores y eliminando incentivos y exenciones.

La búsqueda de la neutralidad suele facilitar la administración, pero lo contrario no suele ser cierto. Los impuestos a las transacciones financieras, la generalización de los mecanismos de retención de impuestos, las unidades de grandes contribuyentes y la introducción de sistemas simplificados de recaudaciones para las pequeñas empresas han sido medidas administrativas efectivas para aumentar la recaudación que han entrado en conflicto no sólo con la equidad horizontal, sino con la eficacia de las normas legales, haciendo más válida que nunca la observación de Richard Bird de que “en los países en desarrollo, la administración es la política tributaria”.⁹

La búsqueda de la progresividad (es decir, la equidad vertical) ha pasado a ocupar un papel bastante modesto en las reformas propuestas por los gobiernos, que han dado una gran importancia al IVA como instrumento de recaudación. Más bien han sido los congresos quienes se han opuesto con frecuencia a las propuestas de ampliación de la base del IVA y de unificación de sus tasas por considerar que se trata de un impuesto regresivo.

La búsqueda de mayores recaudaciones, mayor neutralidad y una administración tributaria más eficaz produjo cambios profundos en los regímenes tributarios de América Latina en las dos últimas décadas. En el impuesto de renta a las empresas el cambio más importante fue la reducción de la tasa de un promedio del 41,2% en 1985 al 29% en 2003. En los impuestos a las personas la reducción de las tasas fue más pronunciada: la tasa marginal más alta pasó en promedio del 50,8% en 1985 al 27,9% en 2003 (véase el cuadro VI.2). Esta aparente pérdida de progresividad se compensó con el aumento del ingreso básico exento (de un promedio del 60% del ingreso per cápita a mediados de los ochenta al 230% en 2001) y con la reducción del nivel de ingreso gravado a la tasa marginal más alta (que pasó de 121 veces el ingreso per cápita a mediados de los ochenta a 21 veces el ingreso per cápita en 2001). La transformación más importante

⁹ Citado por Shome (1999).

Cuadro VI.2
TASA DE IMPUESTO EN 1985, 1995 Y 2003

País	Renta corporaciones (tasa máx.)			Renta personas (tasa máx.)			IVA		
	1985	1995	2003	1985	1995	2003	1985	1995	2003
Argentina	33%	30%	35%	45%	30%	35%	18%	21%	21%
Bolivia	30%	25%	25%	30%	13%	13%	10%	13%	13%
Brasil	45%	25%	25%	60%	35%	28%	30%	31%	25%
Chile	10%	15%	17%	50%	45%	40%	20%	18%	19%
Colombia	40%	35%	35%	49%	35%	35%	10%	14%	16%
Costa Rica	50%	30%	30%	50%	25%	25%	10%	10%	13%
Rep. Dominicana	49%	25%	25%	73%	25%	25%	6%	8%	16%
Ecuador	40%	25%	25%	40%	25%	25%	10%	10%	12%
Guatemala	42%	25%	31%	48%	30%	25%	7%	7%	10%
Honduras	46%	40%	25%	46%	46%	30%	5%	7%	12%
Jamaica	45%	33%	33%	57%	25%	25%	n.a.	13%	15%
México	42%	34%	34%	55%	35%	40%	15%	15%	15%
Panamá	50%	45%	30%	56%	56%	30%	5%	5%	5%
Perú	55%	30%	30%	50%	30%	27%	11%	18%	18%
Paraguay	30%	30%	30%	30%	0%	0%	n.a.	10%	10%
El Salvador	35%	25%	25%	60%	30%	30%	n.a.	13%	13%
Trinidad y Tobago	50%	38%	34%	70%	38%	35%	n.a.	15%	15%
Venezuela	50%	34%	34%	45%	34%	34%	n.a.	13%	17%
Promedio	41%	30%	29%	51%	31%	28%	n.a.	13%	15%
Mediana	43%	30%	30%	50%	30%	29%	n.a.	13%	15%

Fuente: Lora (2006).

en la estructura de los impuestos provino de la generalización del IVA y el aumento de su alícuota, del 10% en promedio a fines de los ochenta al 15% aproximadamente desde comienzos de los noventa. Los otros impuestos indirectos perdieron importancia, con la notable excepción del impuesto a las transacciones financieras, cuyo uso se extendió desde fines de los noventa. Además, se eliminaron o simplificaron muchos otros impuestos.

Si se juzga por la recaudación tributaria total, el efecto de las reformas resulta bastante modesto. En el período 2001-2003, la recaudación tributaria promedio de los gobiernos centrales (sin incluir seguridad social) en América Latina fue del 15,1%, nivel apenas superior al 14,4% del PIB alcanzado en 1985-1989. Aunque Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y República Dominicana aumentaron considerablemente las recaudaciones desde fines de los ochenta en Chile, México, Panamá, Trinidad y Tobago y Venezuela se dieron las tendencias opuestas (véase el cuadro VI.3).¹⁰ Sin embargo, debe recordarse que las reformas ocurrieron en un contexto adverso para la tributación, y que el aumento de la recaudación no fue el único objetivo de las reformas. De hecho, aunque la tributación no aumentó considerablemente, los países lograron compensar la menor recaudación asociada a la reducción generalizada de aranceles. Prácticamente en todos los países aumentó el peso de la tributación indirecta de carácter interno, al elevar las bases gravables y tarifas aplicables del IVA.

Los efectos de las reformas fueron mucho más notables en la productividad de los impuestos (medida por la relación entre la recaudación como proporción del PIB y la tasa del impuesto).¹¹ En el caso de los impuestos a la renta la productividad aumentó en promedio un 70% y en el caso del IVA se elevó a un 54%. El efecto combinado de los cambios de tasas y las mayores productividades fue una mejora en la neutralidad de todo el sistema impositivo, que fue especialmente clara hasta mediados de los noventa, pues simultáneamente se redujo la importancia de impuestos más distorsionantes, como los impuestos al comercio internacional, los impuestos específicos a diversos consumos y numerosos pequeños impuestos. En los últimos años las reformas han

¹⁰ La tributación de la mayoría de países de América Latina es baja en comparación con su nivel de ingreso per cápita. Véanse, por ejemplo, BID (1998, cap. 8), Perry *et al.* (2006, cap. 5) y Gordon y Li (2005). Algunos cálculos conservadores estiman que la brecha entre la tributación observada y la deseable es de 4% del PIB, de los cuales cerca de dos terceras partes corresponden a la baja tributación a la renta de los individuos.

¹¹ En el caso del IVA la productividad se calcula más exactamente como la relación entre la recaudación como proporción de la demanda interna (el PIB menos las exportaciones más las importaciones) y la tasa básica del IVA.

Cuadro VI.3
RECAUDOS TRIBUTARIOS EN 1985-1989 Y 2000-2003
(Porcentajes del PIB)

País	Recaudo tributario total		Impuestos directos		IVA		Otros impuestos	
	1985-1989	2000-2003	1985-1989	2000-2003	1985-1989	2000-2003	1985-1989	2000-2003
Argentina	12,9%	18,4%	1,2%	3,8%	2,3%	6,0%	9,4%	8,6%
Bolivia	14,2%	17,4%	0,4%	2,4%	1,2%	5,7%	12,6%	9,3
Brasil	16,0%	21,0%	4,4%	5,8%	5,5%	8,1%	6,2%	7,1%
Chile	19,2%	16,5%	3,0%	4,4%	8,6%	7,8%	7,6%	4,3%
Colombia	9,3%	13,0%	3,4%	5,1%	2,5%	5,0%	3,4%	2,9%
Costa Rica	n.a.	12,8%	n.a.	3,0%	n.a.	4,8%	n.a.	4,9%
Rep. Dominicana	11,6%	15,2%	2,5%	3,9%	1,3%	3,6%	7,9%	7,8%
Ecuador	16,8%	18,3%	1,6%	2,7%	2,4%	5,7%	12,8%	9,9%
Guatemala	7,9%	10,0%	1,5%	2,5%	2,2%	4,3%	4,3%	3,2%
Honduras	13,6%	16,2%	3,5%	3,5%	1,5%	5,7%	8,6%	7,1%
Jamaica	23,8%	25,3%	10,1%	10,0%	n.a.	3,9%	n.a.	11,4%
México	15,6%	13,1%	4,5%	5,0%	3,2%	3,5%	7,9%	4,7%
Panamá	12,1%	9,1%	5,2%	3,7%	1,4%	1,4%	5,5%	4,0%
Perú	10,8%	12,4%	2,0%	3,1%	2,0%	4,9%	6,7%	4,4%
Paraguay	8,5%	9,8%	1,3%	1,7%	n.a.	4,2%	n.a.	3,8%
El Salvador	12,3%	11,0%	2,6%	3,2%	3,2%	5,9%	6,6%	1,9%
Trinidad y Tobago	24,0%	21,0%	9,7%	7,5%	n.a.	3,9%	n.a.	9,5%
Venezuela	16,2%	11,5%	11,5%	4,2%	n.a.	4,4%	n.a.	2,9%
Promedio	14,4%	15,1%	4,0%	4,2%	2,9%	4,9%	7,5%	6,0%

Fuente: Lora (2006).

Nota: No incluye seguridad social

sido menos efectivas y han introducido modalidades de impuestos y mecanismos de recaudación más dañinos para la neutralidad del sistema. Las mejoras de productividad y neutralidad del sistema tributario hasta mediados de los noventa fueron comunes a la gran mayoría de países, con las notables excepciones de Jamaica y Venezuela. Posteriormente los cambios han sido más heterogéneos.

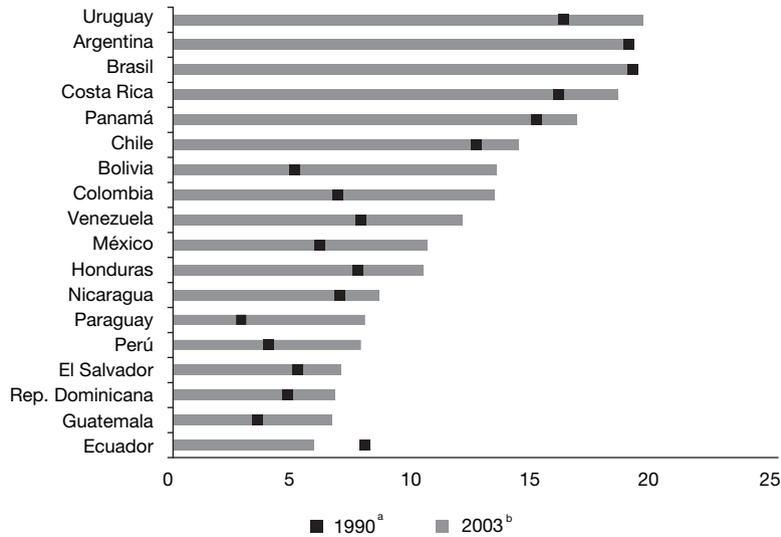
La mayor importancia que ha adquirido el IVA como fuente de recaudación ha suscitado preocupación en diversos medios por sus posibles efectos sobre la distribución del ingreso. Aunque es cierto que el IVA recae mucho más sobre los grupos de bajos ingresos que el impuesto a la renta, su efecto final sobre la distribución del ingreso es de muy poca importancia.¹² Lo que importa realmente para la distribución del ingreso es el monto de la recaudación, ya que este influye mucho más sobre el potencial redistributivo de los impuestos. Sin la mayor recaudación del IVA no habría sido posible elevar el gasto público social, como efectivamente ocurrió en casi todos los países desde 1990, como ya mencionamos, y como puede verse en mayor detalle en el gráfico VI.4. Otra cuestión importante es que el gasto público no esté más concentrado en los grupos de bajos ingresos, desaprovechando así las posibilidades de redistribución. Como se observa en el gráfico VI.5, únicamente Chile tiene una estructura de gasto social que beneficia sobre todo a los grupos de bajos ingresos. En los demás países, el gasto social se distribuye aproximadamente por partes iguales entre los distintos grupos de ingreso. Los gastos sociales más progresivos suelen ser la educación primaria, la salud y los programas de transferencias condicionadas (como Oportunidades en México o Bolsa Familia en Brasil). Los gastos sociales más concentrados en los grupos de altos ingresos son la educación terciaria, los seguros de desempleo, los subsidios al consumo de energía eléctrica y, muy especialmente, las pensiones (que no están incluidas en el gráfico).¹³ Puesto que el gasto en pensiones aumentará sustancialmente en las próximas décadas, tenderá a debilitarse aun más la capacidad redistributiva de todo el sistema de impuestos y gastos.

Los retos que dieron impulso a las reformas tributarias de las dos últimas décadas no han desaparecido. La globalización continuará creando “termitas fiscales” que encontrarán nuevas formas de erosionar

¹² Así lo confirman los cálculos para varios países presentados en BID (1998, cap. 8) y en Lora (2006). A la misma conclusión llegan Perry *et al.* (2006, cap. 5).

¹³ Perry *et al.* (2006, cap. 5).

Gráfico VI.4
GASTO SOCIAL
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de gasto social.

^a El Salvador corresponde a 2000.

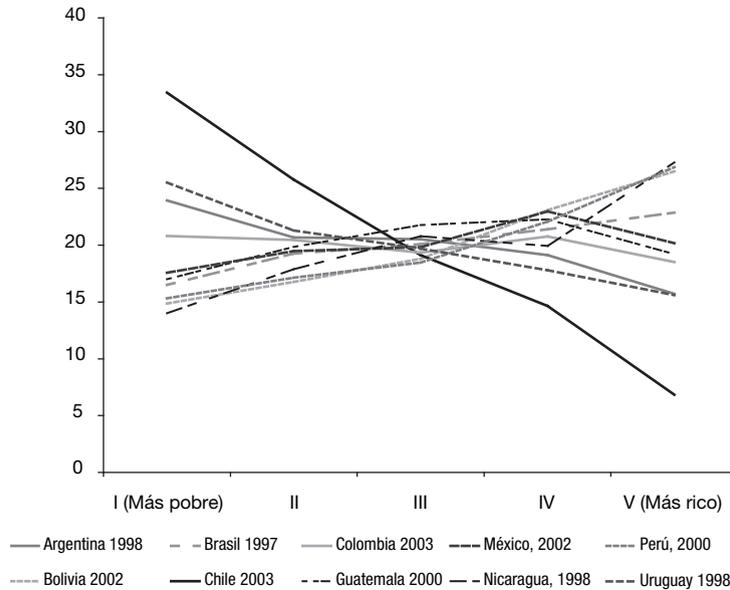
^b Colombia, Honduras y Perú, datos corresponden a 2001.

los recaudaciones tributarias.¹⁴ La creciente importancia de los acuerdos de integración económica hemisférica y mundial implicará sacrificios adicionales en términos de recaudación arancelaria. Los regímenes políticos continuarán ejerciendo presión para que los regímenes tributarios respondan a la diversidad de intereses de sus representados, en detrimento de la recaudación total.¹⁵ Frente a estas presiones, algunos gobiernos seguramente apelarán a nuevos impuestos, efectivos para recaudar aunque dañinos para la inversión o la eficiencia, especialmente en los países donde las posibilidades de continuar aumentando el IVA están limitadas por razones políticas o prácticas. Sin embargo, la nueva ola de tratados de libre comercio entre Estados Unidos y diversos países de la región ha generado mayor conciencia acerca de la necesidad de contar con sistemas tributarios

¹⁴ La expresión "termitas fiscales" se debe a Tanzi (2001).

¹⁵ Un análisis del papel de los sistemas políticos en la definición de la política tributaria se encuentra en Stein *et al.* (2005, cap. 6).

Gráfico VI.5
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL (EN EDUCACIÓN Y SALUD)
POR QUINTILES DE INGRESO



Fuente: Rey de Marulanda, Ugaz y Guzmán (2005).

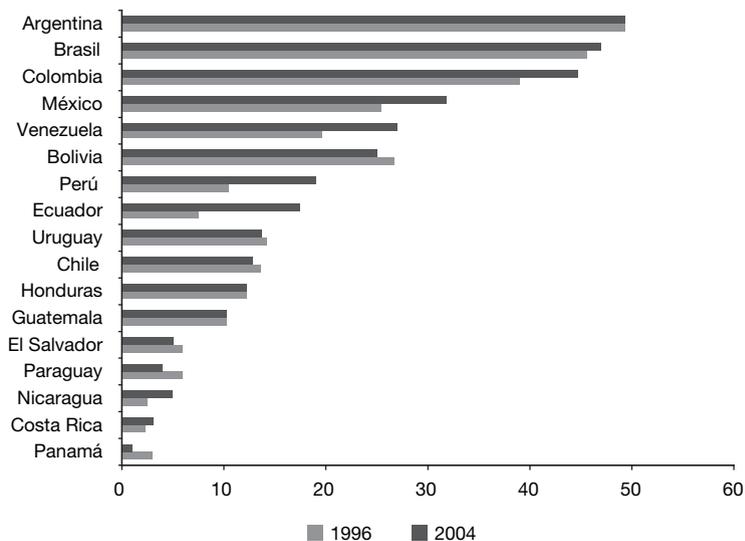
Nota: incluye educación y salud, solamente.

competitivos internacionalmente. Altas tasas marginales efectivas de tributación, como las que aún tienen algunos países de la región, pueden ser un desincentivo a la inversión extranjera y, por tanto, pueden limitar los efectos esperados de los acuerdos comerciales. El campo con mayor desarrollo potencial es el relacionado con los impuestos a la renta y la propiedad de las personas, que hasta ahora tiene una participación mínima en la tributación de carácter directo. En el área de la tributación de los gobiernos subnacionales falta mucho por hacer. Como veremos en la siguiente sección, por lo general las entidades territoriales en la región dependen en gran parte de las transferencias fiscales que reciben de las instancias centrales o federales de gobierno, con pocos incentivos al desarrollo de una base tributaria propia. Por consiguiente, es claro que el mejoramiento de las instituciones y las políticas tributarias continúa siendo un reto para América Latina y que, en comparación con las otras instituciones fiscales analizadas en este artículo, las tributarias han tenido progresos mucho más modestos y variados entre unos países y otros.

Las instituciones de descentralización

Con las únicas excepciones de Argentina y Brasil, que son países con organización federal, el resto de países latinoamericanos estaban muy centralizados política, administrativa y fiscalmente hasta la década del ochenta. El retorno de la democracia en sociedades más prósperas, más urbanizadas y más complejas económica y políticamente puso en marcha un proceso de descentralización que aún está lejos de concluir. En 2004, el 19,3% del gasto público fue ejecutado por los gobiernos subnacionales, lo que representa un aumento importante frente a coeficientes de descentralización del gasto del 13,1% en 1985 o del 17,3% en 1996. Argentina, Brasil y Colombia tienen actualmente coeficientes de descentralización del gasto cercanos al 50%, y México, Venezuela y Bolivia cercanos al 30% (aunque este último fue uno de los pocos países que experimentó una tendencia hacia la recentralización, que posiblemente será revertida en el gobierno de Evo Morales). En varios de los países pequeños no ha habido sin embargo ninguna tendencia clara de descentralización (véase el gráfico VI.6).

Gráfico VI.6
DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO
(Gasto subnacional/gasto nacional, en porcentajes)



Fuente: Daughters y Harper (2006).

La estrategia de descentralización tiene sentido en los países grandes donde el gobierno central no está en capacidad de resolver los problemas locales y atender a las múltiples demandas populares provenientes de regiones y pueblos muy diferentes entre sí en tamaño, riqueza, cultura y muchas otras dimensiones. La descentralización es también un camino promisorio para mejorar la participación política de los ciudadanos y para ampliar los espacios políticos, porque acerca a los ciudadanos a las decisiones públicas y a la gestión del gobierno. Por supuesto, la descentralización no solo ofrece beneficios. La descentralización ofrece la tentación a los políticos y a sus electores de hacer que otros paguen por el aumento en los gastos. Puesto que las responsabilidades fiscales han recaído tradicionalmente sobre el gobierno nacional, los gobiernos locales pueden creer que serán rescatados por él en caso de necesidad, y en estas condiciones tenderán a gastar más. Efectivamente, la experiencia internacional ha demostrado que los países descentralizados tienen mayores niveles de gasto público.

Pero además, la eficiencia del gasto puede empeorar cuando se descentraliza sin incentivos y mecanismos adecuados de control. Cuando se diluyen los incentivos para controlar el monto y la calidad del gasto, aumenta además el peligro de que algunos grupos con poder capturen las decisiones de gasto y orienten los recursos hacia sus propios intereses. La calidad y eficiencia del gasto pueden también verse perjudicados con la descentralización por falta de capacidad institucional y administrativa en los gobiernos locales. Este riesgo es siempre alto al comienzo de un proceso de descentralización, sencillamente porque los municipios y departamentos no han tenido la oportunidad de desarrollar sus habilidades de gestión. Los municipios más pequeños y pobres deberían ser en principio los mayores beneficiarios del proceso de descentralización, pero la falta de capacidades locales para administrar opera fuertemente en contra de esa posibilidad.

El balance entre los beneficios potenciales y los riesgos de la descentralización depende de cómo se hagan las cosas. La descentralización es un proceso de varias dimensiones que deben combinarse entre sí de la mejor forma posible para conseguir los beneficios y evitar los riesgos que hemos mencionado. Hay, cuanto menos, cinco dimensiones en este proceso:

- La descentralización política, cuya base es la elección popular de gobernadores, alcaldes y órganos legislativos subnacionales.

- La descentralización del gasto, que reside en la asignación a los municipios o departamentos de responsabilidades de prestar ciertos servicios o cumplir ciertas funciones.
- La descentralización del poder tributario, que consiste en recaudar ciertos impuestos y en tener discreción para fijar las tasas y asignar los ingresos.
- La transferencia de recursos tributarios nacionales a los municipios y departamentos.
- La descentralización del poder de endeudamiento.

En esta sección analizaremos el avance que han tenido estas cinco dimensiones de la descentralización en América Latina en la última década, siguiendo el enfoque analítico desarrollado originalmente por el BID (1997, parte III, cap. 3) y aprovechando los resultados de un reciente trabajo de Robert Daughters y Leslie Harper (2006).

Descentralización política

Para que los gobiernos subnacionales respondan a las demandas de sus poblaciones es crucial que sean elegidos popularmente. Hacia mediados de los noventa, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe habían establecido ya la elección de alcaldes municipales (excepto Surinam y Guyana). En los niveles intermedios de gobierno –estados, provincias, departamentos, regiones– el proceso ha sido más lento: en 2004 solo la mitad de los países tenían elecciones. Otros cambios importantes que han mejorado la autonomía política de los gobiernos subnacionales han sido el cambio en el método de selección de los alcaldes de indirecto a directo (Chile, 2001; Costa Rica, 2002; Nicaragua, 1995; Venezuela, 1989), y la introducción de calendarios electorales no coincidentes con los de los gobiernos nacionales (Brasil, 1997; Costa Rica, 2002; República Dominicana, 1994; Ecuador, 1991; Nicaragua, 2000). En adición a estas reformas electorales, en varios países se han establecido mecanismos para estimular la participación política y para establecer instancias de decisión con participación popular. La experiencia más destacada es la de Brasil, que en 1988 creó mecanismos de participación y organización comunitaria, complementados a mediados de los noventa con un sistema de decisiones presupuestales con participación popular. También son de destacar los mecanismos de participación y supervisión comunitaria adoptados en los noventa en Bolivia, Colombia y Costa Rica.

La descentralización del poder tributario

No puede haber descentralización efectiva si los gobiernos locales no gozan de cierta autonomía para obtener sus propios recursos tributarios y para asignar dichos recursos según las demandas de sus comunidades. Sin impuestos locales la descentralización política carece de sentido porque las decisiones de gasto en última instancia estarán siempre controladas por el gobierno nacional o, a lo sumo, el Congreso Nacional. El problema radica en decidir qué impuestos deben descentralizarse y qué atribuciones deben concederse a los departamentos y municipios para poder manejarlos.

Por la naturaleza inmóvil y localizada de sus bases tributarias, algunos impuestos son buenos candidatos, como el predial, o el impuesto de industria y comercio. Pero estos recursos rinden muy poco, excepto en ciudades de mucha actividad económica. Los impuestos a la propiedad rara vez cubren más del 20% de los recursos tributarios locales o del 1% de los recursos tributarios totales de los países en desarrollo.¹⁶ La razón principal es la resistencia pública que generan por su alta visibilidad y por la inelasticidad de la base. Además está a menudo el problema de la desactualización de los catastros, asunto que no puede ser resuelto eficientemente por casi ningún municipio. Eso exige pensar en otros impuestos, como las sobretasas a los combustibles, los impuestos a la circulación de vehículos, o los impuestos selectivos al consumo de algunos bienes o servicios. Si bien algunos de estos impuestos tienen dificultades importantes de administración, varios de ellos son justificables por su relación con la prestación de un servicio (vías, por ejemplo) o como una manera de hacer pagar a los responsables por costos que afectan a la comunidad (como la contaminación por el uso de combustibles).

En América Latina hay un potencial de impuestos locales desaprovechado y poco interés político en todos los niveles de gobierno por desarrollarlo. Los gobiernos subnacionales no tienen incentivos para asumir los costos políticos y la rendición de cuentas que acarrea la tributación local. Los gobiernos nacionales no han propiciado una mayor descentralización tributaria pues temen la erosión de los recaudaciones nacionales y porque no desean desatar competencia o aumentar las desigualdades entre jurisdicciones. Con la notable excepción de Brasil,

¹⁶ Véase Bird (2000).

la mayoría de los países han dado muy poca autonomía a los gobiernos subnacionales para recaudar impuestos, y las atribuciones que se han dado no han sido aprovechadas. La brecha entre las responsabilidades de gasto y los esfuerzos de recaudación de impuestos locales tiene consecuencias negativas sobre la sostenibilidad y la eficiencia de las finanzas públicas.

Según el trabajo de Daughters y Harper, en la última década hubo pocos avances en materia de descentralización tributaria. En la actualidad, el impuesto más usualmente asignado a los gobiernos subnacionales es el predial, del cual se ha cedido a los gobiernos municipales o a los niveles intermedios de gobierno tanto la administración como la capacidad de fijar las tasas y las bases. Otros impuestos frecuentemente asignados a los gobiernos subnacionales son los de vehículos e industria y comercio, tendencia que fue reforzada por reformas en varios países en la última década. También se ha descentralizado el impuesto a las transacciones de propiedades inmuebles. En cambio, continúan sin aprovechar las posibilidades de gravar con sobretasas a los combustibles o de aplicar sobretasas al impuesto a los ingresos de las personas.

Los países que más autonomía tributaria han concedido a sus gobiernos subnacionales son Argentina, Brasil y Colombia. Con el impuesto al valor agregado que manejan los estados, Brasil ha sido el más activo en esta materia y es actualmente uno de los países de mayor descentralización tributaria en el mundo (puesto que los gobiernos subnacionales recaudan la tercera parte de todos los ingresos tributarios). Aunque el IVA estatal es objeto de mucha controversia por sus dificultades de administración y las distorsiones que genera, es una fuente muy importante de recursos para los estados y municipios (a los que se transfiere el 25% de la recaudación). En Chile también ha aumentado la recaudación tributaria subnacional (de 7,2% del total en 1990 al 8,6% en 2000), y recientemente se han expedido leyes de rentas para impulsar más el proceso. En varios países centroamericanos están surgiendo importantes iniciativas de descentralización tributaria. En El Salvador se establecieron impuestos a la nómina salarial al nivel local y está en estudio una reforma al impuesto a la propiedad. En Guatemala se está considerando transferir las regalías al nivel local y en Nicaragua se autorizó en 2004 a los gobiernos municipales a poner impuestos a los activos y a las ventas y se está estudiando una reforma para estandarizar y mejorar los sistemas tributarios locales. Finalmente, en Panamá se está analizando si el impuesto a la propiedad debería convertirse en un impuesto municipal.

La descentralización de las responsabilidades

Puesto que entre distintos departamentos y municipios existen diferencias de necesidades, y distintas posibilidades para producir los servicios públicos y sociales que demandan las comunidades, sería deseable en principio que la provisión de dichos servicios se hiciera en forma local, acercando los proveedores a los usuarios. Aparte de la seguridad nacional, las relaciones internacionales y las políticas macroeconómicas, pocas actividades de gobierno escapan a esta lógica. Sin embargo, ese no es un criterio suficiente para decidir quién hace qué en los distintos niveles de gobierno. Los mayores problemas se originan en la falta de capacidades de los municipios más pequeños o más pobres para proveer ciertos servicios a costos razonables. Estos problemas son especialmente graves en países que tienen demasiada fragmentación municipal, como ocurre en casi toda América Latina. La falta de capacidades o de escala puede ser un obstáculo más agudo para ciertas funciones o componentes de un cierto servicio, lo que lleva usualmente a que diferentes niveles de gobierno participen en la provisión de un servicio. Por ejemplo, en el caso de la educación primaria, el gobierno central puede tener a su cargo la fijación de estándares de calidad y la difusión de información, los gobiernos departamentales el entrenamiento de profesores, los municipios el mantenimiento de las escuelas, y la escuela misma la gestión de personal y otros recursos.

Lo clave es la claridad en la asignación de las responsabilidades, de forma que se sepa exactamente qué hace cada nivel. Pero la claridad en la asignación no basta, además es necesario que se corresponda con mecanismos de rendición de cuentas al electorado y de transparencia en la operación, y que el responsable de cada función tenga la autoridad para manejar los recursos y tomar las decisiones administrativas claves. Este no ha sido siempre el caso en los procesos de descentralización de servicios sociales, como la educación, donde debido especialmente al poder de las organizaciones de maestros, se han mantenido en el nivel central las decisiones más importantes de personal, remuneración y asignación de recursos, dejando a la escuela o al municipio sin instrumentos para incidir en el uso de los recursos o la calidad del servicio, y a las comunidades locales sin mayor posibilidad de influir en esas decisiones.

Ha habido dos oleadas de descentralización de las responsabilidades de gasto en América Latina. En la primera se

descentralizaron los servicios de infraestructura urbana (basuras, mantenimiento de vías, transporte, agua y saneamiento), que son bienes públicos locales relativamente fáciles de descentralizar. En la última década, esta primera oleada se consolidó con la descentralización de los servicios de transporte urbano, agua y saneamiento en varios países donde aún estaban bajo el control del gobierno central. La segunda oleada, aún incipiente, está ocurriendo en los servicios de educación, salud, vías interurbanas, vivienda, policía y electricidad. Estos sectores requieren más coordinación entre niveles de gobierno, entre proveedores, o con las organizaciones de trabajadores. Después de un cierto progreso en estos sectores entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa, el proceso ha avanzado muy poco posteriormente. Esto es particularmente cierto en el sector de educación donde países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México han alcanzado un nivel significativo de descentralización, habiendo llevado a cabo reformas importantes a principios de los años noventa. En dichos países el enfoque ya no es descentralizar más, sino consolidar sus reformas y/o mejorar la calidad de la educación a través de reformas de los planes de estudios, capacitación de docentes, etc. En países pequeños como Costa Rica, Guatemala y Honduras ha habido menos disposición hacia la descentralización. Una excepción interesante es Nicaragua, donde se ha dado autonomía a los municipios para decidir en el uso de los recursos y en la definición de los planes de estudios y las prácticas educativas.

Las transferencias

En un sistema coherente de descentralización, las transferencias son la variable que hace compatibles entre sí las decisiones de descentralización del poder tributario y de las responsabilidades. Las transferencias de ingresos del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales son necesarias en cualquier sistema de descentralización, porque, como hemos visto, las posibilidades de descentralizar en forma eficiente los impuestos son bastante limitadas frente a las posibilidades –y demandas– de descentralización de las responsabilidades de gasto. Pero esta no es la única razón de las transferencias. Estas deben servir además para aliviar las desigualdades regionales y para inducir a los gobiernos locales a producir ciertos servicios que el gobierno central está dispuesto a pagar porque considera meritorios –la educación o la salud básicas– o porque generan externalidades para el país en su conjunto (y por lo tanto, de

todas formas las regiones no estarían dispuestas a producir en cantidades suficientes, como el control de ciertas formas de contaminación ambiental o como la vacunación).

Debido a que las transferencias cumplen diversos objetivos, en la mayoría de países coexisten varios sistemas. Un arreglo muy usual consiste en que las transferencias se basen total o parcialmente en la participación en los ingresos recaudados por el gobierno, pero este es un sistema muy deficiente. En primer lugar, conduce a transferencias inestables y cíclicas que reproducen y amplían localmente otras fuentes de inestabilidad y que pueden dificultar el manejo macroeconómico y las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, estos sistemas de transferencias crean derechos adquiridos por parte de los gobiernos subnacionales, y no contribuyen a generar incentivos para la prestación eficiente de los servicios ni para la vigilancia pública sobre el uso de los recursos. En algunos países, el sistema de participaciones fijas se complementa con adiciones discrecionales para suplir carencias que tienden a surgir por la falta de conexión entre el monto de la transferencia y el costo de los servicios prestados (que a veces está determinado por decisiones del gobierno central sobre ajustes salariales, por ejemplo). Las transferencias discrecionales no son aconsejables porque generan incentivos para gastar más y porque debilitan los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos locales ante sus electores.

Las deficiencias del sistema de transferencias tampoco se corrigen imponiendo restricciones a los usos de esos recursos. Exigir que ciertos montos se destinen a educación o salud, por ejemplo, no mejora los incentivos para usar eficientemente los recursos ni para que haya un mejor control de la ciudadanía (quizás al contrario, cuando las restricciones son complejas o cambiantes). Exigir que un porcentaje se dedique a gastos de inversión tampoco es una fórmula muy acertada, porque se crean incentivos para gastos que pueden no ser los más necesarios ni los más transparentes. Cuando se da un tratamiento distinto a las decisiones de inversión y de funcionamiento se corre el riesgo de tener equipos y edificaciones que no pueden funcionar adecuadamente por falta de mantenimiento, insumos o personal.

Por consiguiente, las transferencias funcionan mejor si son automáticas (con base en una fórmula transparente de definición del monto y distribución de los recursos entre los municipios u otras unidades de gobierno) y de libre asignación. En la última década, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Perú son algunos de los países que se han movido

hacia sistemas de transferencias más automáticos (aunque en Perú la automaticidad se aplica solo a algunos programas, pues los fondos ordinarios para los gobiernos regionales continúan distribuyéndose en forma discrecional). En cambio, Argentina ha ido en la dirección contraria, pues las transferencias que financian los servicios descentralizados, las obras públicas, y los incentivos a los maestros se hacen basándose en reglas *ad hoc*.

La descentralización del poder de endeudamiento

La pieza final del rompecabezas de la descentralización es el poder de endeudamiento. No por ser la pieza final es la menos importante. Al contrario, normas de endeudamiento claras y rígidas son esenciales para que haya una restricción presupuestal efectiva para limitar los gastos de los gobiernos subnacionales. Sin restricción presupuestal no operan los incentivos económicos ni políticos para un buen manejo de los recursos, pues existirá la expectativa de que el gobierno nacional cubrirá los excesos de gastos. La ausencia de normas rígidas para limitar el endeudamiento subnacional fue una de las principales causas de los problemas fiscales que tuvieron Brasil y Colombia en los noventa. Eso los llevó a adoptar medidas para controlar el endeudamiento subnacional, seguidos luego por Ecuador, México y Perú. En la actualidad, hay cuatro tipos de restricciones: i) total prohibición a endeudarse (entre los países latinoamericanos solamente encontramos el caso de Chile); ii) endeudamiento condicionado a la aprobación del gobierno central (todos los demás países); iii) limitación del uso de los fondos (también en todos los demás; típicamente para gastos de inversión); y iv) límites cuantitativos (en 10 de los 14 países según información de Daughters y Harper).

Brasil encabezó la adopción de controles al endeudamiento con la creación en 1995 de un sistema que exigió a los gobiernos subnacionales presentar información detallada de su situación financiera, y el establecimiento en 1997 de un plan de reducción de pasivos con los bancos estatales, a través de los cuales se venían financiando los gobiernos subnacionales. Estas reformas fueron luego incorporadas a la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000, que estableció un nuevo régimen fiscal para los estados, precisó las regulaciones al endeudamiento e implantó criterios de desempeño fiscal para los gobiernos subnacionales. En Colombia en 1997 se dictó una ley de endeudamiento territorial que estableció un sistema de control fiscal y condiciones para autorizar el

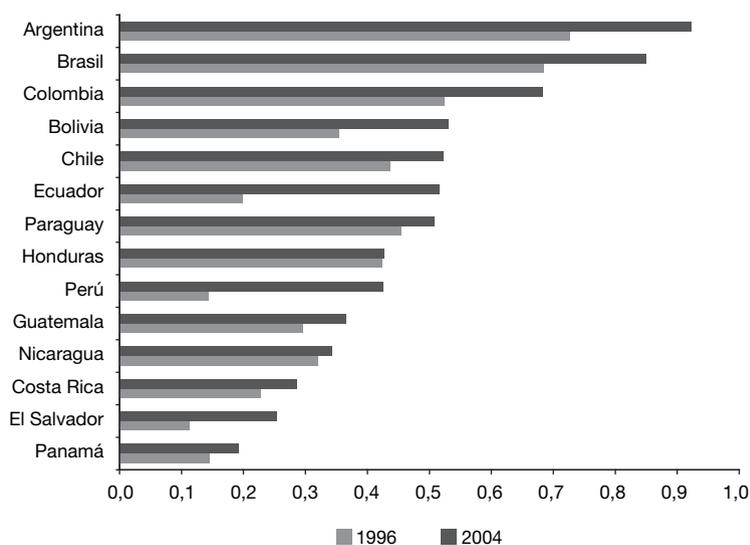
endeudamiento de municipios y departamentos. Esta ley fue reforzada dos años más tarde por disposiciones legales que restringieron efectivamente los gastos de funcionamiento de los gobiernos subnacionales, con un impacto considerable sobre las finanzas públicas consolidadas. Como en Brasil, estas normas quedaron luego incorporadas en la Ley de Responsabilidad Fiscal que se expidió en 2003. En forma semejante, Ecuador y Perú aprobaron leyes de responsabilidad fiscal que regulan el endeudamiento subnacional. De especial interés es el caso de México, que en 2000 introdujo un sistema novedoso de manejo de deuda subnacional que se basa en señales de mercado, divulgación de información fiscal de los gobiernos subnacionales y exigencias a los bancos para hacerles préstamos. Por consiguiente, son muy importantes los avances que se han hecho en algunos países para poner disciplina al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en la mayoría de países la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales depende todavía de aprobaciones discrecionales por parte del gobierno nacional que no garantizan la disciplina.

Daughters y Harper presentan un indicador sintético que intenta medir la calidad y la consistencia de las diferentes dimensiones institucionales de la descentralización resumidas arriba. Para ello tienen en cuenta: i) si hay elecciones de alcaldes y gobernadores, ii) de qué atribuciones tributarias gozan, iii) qué responsabilidades de ejecución del gasto tienen los gobiernos subnacionales, iv) cómo de automáticas y de libre asignación son las transferencias de recursos fiscales, y v) cómo de controlado está el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.¹⁷ Este índice de “madurez del proceso de descentralización”, como ellos lo denominan, indica progresos en las instituciones de descentralización en todos los países en la última década, con cambios muy pronunciados en Ecuador, Perú y Bolivia, especialmente (véase el gráfico VI.7). Argentina, Brasil y Colombia (que es el único de los tres que no tiene una organización política y administrativa de tipo federal) aparecen como los países con mayor avance en el conjunto de dimensiones institucionales de la descentralización, seguidos por Bolivia, Chile y Ecuador. Hay

¹⁷ Para cada una de estas dimensiones se construye un índice en una escala que va de cero a uno, donde uno representa las instituciones más adecuadas para la descentralización. El índice de “madurez del proceso de descentralización” se calcula como el promedio de estos cinco índices menos $\frac{1}{2}$ la desviación estándar de los cinco índices. Esta corrección busca castigar la inconsistencia entre las distintas dimensiones de la descentralización.

una estrecha correlación entre la madurez institucional del proceso de descentralización y el coeficiente de descentralización del gasto¹⁸ (e incluso entre los cambios en ambas variables),¹⁹ que sugiere que hay un proceso de aprendizaje y adaptación institucional a medida que se profundiza la descentralización.

Gráfico VI.7
ÍNDICE DE MADUREZ DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
(Escala 0-1)



Fuente: Daughters y Harper (2006).

Conclusiones

Las bases institucionales de la política fiscal han avanzado notablemente en las dos últimas décadas. En materia de instituciones presupuestales los mayores progresos se han logrado a través de leyes de responsabilidad fiscal y otras normas que han establecido límites numéricos a los déficits fiscales o los niveles de deuda, han fortalecido al poder del ejecutivo para poner control a propuestas del legislativo

¹⁸ 0,92, calculada para 2004.

¹⁹ 0,71, calculada para los cambios entre (cerca de) 1995 y 2004.

para aumentar el gasto y para disciplinar a los ministerios de línea, y han establecido la obligación de divulgar la información fiscal. En relación con las políticas e instituciones tributarias, las reformas han logrado mejorar la productividad de los impuestos y simplificar los regímenes tributarios. Sin embargo, las recaudaciones tributarias sólo han aumentado sustancialmente en unos pocos países, y en los últimos años han resurgido las exenciones y tratamientos especiales a diversos sectores y se han introducido impuestos muy distorsionantes. Entre los principales avances en el ámbito de la descentralización están la elección popular de alcaldes, la creación de nuevos mecanismos de participación popular en algunos países, la transferencia creciente de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, el perfeccionamiento de los sistemas de transferencias en unos pocos países y el establecimiento de controles al endeudamiento.

Es importante reconocer no solamente que los avances son incompletos, sino que la eficacia de estas nuevas instituciones fiscales depende crucialmente del soporte de los sistemas políticos. Las leyes de responsabilidad fiscal han funcionado en algunos países, pero en otros han resultado irrelevantes al ser manipuladas o sencillamente ignoradas en aras de intereses políticos de corto plazo. Los escasos logros en materia de recaudaciones tributarias son atribuibles en gran medida a las restricciones impuestas por los procesos políticos de toma de decisiones, y a su interacción con las limitadas capacidades de las administraciones tributarias.²⁰ Los avances en las instituciones de la descentralización no se han dado por igual en todos los países, y los líderes del proceso, como Brasil y Colombia, pagaron un costo fiscal y de inestabilidad macroeconómica muy alta antes de lograr imponer disciplina fiscal a los gobiernos subnacionales.

Con todo, la evidencia empírica citada en este capítulo indica no solo que es posible el cambio de las instituciones fiscales, sino que progresivamente la región ha ido discerniendo qué aspectos específicos de las instituciones presupuestales, tributarias o de descentralización son más efectivos para hacer compatibles los objetivos de sostenibilidad, flexibilidad, eficiencia y representatividad.

²⁰ Véase al respecto los estudios de casos que se resumen en Stein *et al.* (2005, cap. 8). En un análisis econométrico Lora y Olivera (2006) encuentran que las recaudaciones tributarias dependen de la fragmentación partidista, la polarización ideológica y las capacidades de la Administración pública.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997), *América Latina tras una década de reformas*, Progreso Económico y Social en América Latina, informe 1997, parte III, puede consultarse en www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-1997S_2483.pdf
- _____ (1998), *América Latina frente a la desigualdad*, Progreso Económico y Social en América Latina, informe 1998.
- Bird, Richard (2000), *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Technical Papers Series, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, puede consultarse en www.iadb.org/sds/doc/Intergovernmentaltotal.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005), *Base de datos de gasto social*.
- _____ (varios años), *Balance preliminar de las economías latinoamericanas*, Santiago de Chile.
- Daughters, Robert y Leslie Harper (2006), "Fiscal and Political Decentralization", *The State of the Reforms of the State in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University Press.
- Filc, Gabriel y Carlos Scartascini (2006), "Budgetary Institutions", *The State of the Reforms of the State in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University Press.
- Gordon, Roger y Wei Li (2005), "Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation", *Working Paper*, N°11267, Cambridge, Ma., National Bureau of Economic Research.
- International Monetary Fund (IMF) (2004), "Stabilization and Reforms in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience Since the Early 1990s", mimeo.
- Kopits, George (2004), "Overview of Fiscal Policy Rules in Emerging Markets", *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects*, George Kopits (ed.), Palgrave, Macmillan.
- Lora, Eduardo (2006), "Trend and Outcomes of Tax Reforms", *The State of the Reforms of the State in Latin America*, Eduardo Lora (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University Press.
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (2006), "The Political Determinants of Taxation", documento de trabajo, Departamento de Investigación, BID.
- Perry, Guillermo, Omar Arias, J. Humberto López, William F. Maloney y Luis Servén (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., World Bank.
- Rey de Marulanda, Nohra, Jorge Ugaz y Julio Guzmán (2005), "La orientación del gasto social en América Latina", *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago de Chile, CEPAL.

- Shome, Parthasarathi (1999), "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration," *IMF Working Paper*, N°99/19.
- Singh, Anoop (2005), *Global Context and Regional Outlook for Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (2005), *La política de las políticas públicas*, Progreso Económico y Social en América Latina, informe 2006.
- Tanzi, Vito (2001), "Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites", *Brooklyn Journal of Political Economy*, 49 (1), pp. 116-127.



Capítulo VII

Estrategias reformistas: experiencias y lecciones

Eliana Cardoso

Introducción

Una reforma económica coherente depende de la prudencia macroeconómica, de la orientación exterior y de la liberalización interior. Entre las políticas recomendadas se incluyen la disciplina fiscal, la buena organización del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización del tipo de interés, el libre comercio, la privatización y la defensa de los derechos de propiedad.

¿Cuántas reformas se han llevado a cabo en las dos últimas décadas? Diversos estudios tratan de contestar esta pregunta, incluidos Lora y Panizza (2002), De Melo (1996), Dasgupta, Keller and Srinivasan (2002), y Cárdenas y Lora (2005). Un equipo de trabajo organizado por la Global Development Network (Red de Desarrollo Global) publicará pronto un volumen que recopila varios artículos sobre diferentes aspectos de la reforma (Fanelli y McMahon, 2005). Dada la profunda atención que la reforma de la economía emergente ha recibido ya, no es demasiado pronto para emitir un juicio sobre las líneas de investigación existentes y valorar las conclusiones a las que han llegado.

Si bien todas las regiones han procedido a realizar reformas, difieren entre sí en cuanto a ritmo, intensidad y rapidez de aplicación. En América Latina y Asia del Este se iniciaron las reformas con cierta parsimonia en torno a 1985 y se aceleraron durante la década de los noventa. En comparación, Asia del Sur empezó el proceso de reforma a finales de la década de los ochenta, mientras que en Oriente Medio se empezó a debatir la reforma solamente alrededor de 1994. El ritmo de la reforma también ha sido muy lento en Oriente Medio comparado con todas las demás regiones. Como resultado, la brecha existente entre Asia del Este y América Latina, por un lado, y Oriente Medio y África, por el otro, se amplió hacia 1998 (Cardoso y Galal, 2003).

Los programas de reforma en América Latina, inspirados por el Consenso de Washington, han arrojado resultados diversos. Chile es la historia más exitosa. En otros lugares, una percepción según la cual la reforma estructural no puede cumplir sus promesas contribuyó a su descrédito. Igualmente importantes han sido los escándalos de corrupción en que se han visto implicados algunos políticos reformistas, un tema al que volveremos en la última parte de este artículo.

Es importante esclarecer qué se entiende por reforma y cuál es el resultado probable de la misma, especialmente debido a que existe mucha confusión entre una cosa y otra. De hecho, a lo largo de 2002, periódicos de todo el mundo publicaron varias necrológicas de las reformas estructurales o del "Consenso de Washington", una frase acuñada por John Williamson (1990) para referirse al mínimo común denominador de los consejos políticos dados por las instituciones con sede en Washington. La confusión es poco afortunada.

La postura a favor de las reformas estructurales se basa en la creencia de que estas pueden crear un orden macroeconómico más estable, aumentar el rendimiento económico del mercado y sentar las bases de una mejor justicia social. La postura contraria se centra en la crisis de la década de los noventa y se basa en los argumentos elaborados en contra de la apertura del mercado de capitales.

Los críticos también sostienen que las reformas conducen a un deterioro en la distribución de la renta, aunque las pruebas de que las reformas empeoren la distribución de la renta en países diferentes a los de Europa oriental no son muy consistentes. Véase, por ejemplo, Deininger y Squire (2002).

El Consenso de Washington empezó con la propuesta de que la inflación provocada por la falta de disciplina fiscal es negativa para la

distribución de la renta. Y la mayor parte de las reformas incluidas en el Consenso de Washington tenían un sesgo apriorístico a favor de los pobres. Por ejemplo, orientar el gasto público hacia la atención sanitaria primaria y hacia la educación contribuye a reforzar el capital humano de los pobres.

Además, tal como sostiene John Williamson (2000), “la reforma impositiva puede ser distributiva, neutral o incluso progresiva. Un tipo de cambio competitivo es clave para fomentar un crecimiento enfocado a la exportación y libre de crisis, y favorece por consiguiente el interés general, lo que incluye el interés de los pobres. La liberalización del comercio, con toda seguridad en los países de renta baja y escasos recursos, tiende a favorecer a los pobres debido a que aumenta la demanda de trabajadores no cualificados y reduce los subsidios a las industrias importadoras que manejan grandes volúmenes de capital y emplean un pequeño número de trabajadores, muchos de los cuales altamente cualificados. La inversión exterior directa contribuye a impulsar el crecimiento y a difundir la tecnología, siempre y cuando la protección no sea excesiva [...] El impacto de la privatización depende en gran medida de cómo se lleva a cabo: el tipo de privatización con un abuso de información privilegiada que se dio en Rusia permite la rapiña de los activos estatales en beneficio de una élite, pero una privatización adecuada con una oferta competitiva puede aumentar la eficiencia y generar beneficios para todos, incluidos los pobres. La desregulación generalmente implica el desmantelamiento de las barreras que protegen a las élites privilegiadas (incluso si algunas de ellas, como los sindicalistas, tienen dificultades en reconocerse a sí mismas como miembros de una élite), y por consiguiente existe una firme presunción de que es una medida a favor de los pobres”.

Por supuesto, el impacto de las reformas depende de la forma en que se implementan y de las circunstancias exteriores. Una liberalización económica exitosa es especialmente sensible a la forma en que se ejecuta y al estado de la economía mundial. Y el impacto de la privatización sobre el bienestar depende de la transparencia del proceso, de la estructura del mercado y de las medidas reguladoras aplicadas a los monopolios. Las reformas pueden favorecer a los pobres, y hay también buenas razones para sospechar que pueden eliminar los obstáculos que surgen en el camino que lleva a un crecimiento sostenible. Sachs y Warner (1995) usan las políticas comerciales como medida de la gestión económica y presentan una serie de pruebas que demuestran que las economías abiertas (es decir, las economías no socialistas y con un bajo nivel de proteccionismo) superan a las economías cerradas.

Los economistas favorables a la reforma señalan los enormes logros en la lucha contra la pobreza en China y la India como prueba de que las reformas funcionan (véase, por ejemplo, Dollar y Kray, 2002). Pero otros economistas han interpretado las pruebas relativas a las consecuencias de las reformas en diferentes regiones de manera distinta. Los críticos de la reforma sostienen que China y la India han hecho progresos debido a que no han seguido los consejos del Consenso de Washington. Taylor (1991) afirma que “la aplicación de estrategias aperturistas en el comercio y el mercado de capitales no aporta muchos beneficios e incluso tiene algunos costos. Las estrategias de desarrollo orientadas al mercado interior pueden ser una opción más acertada”.

Naturalmente, las reformas podrían ser perjudiciales para el interés de los trabajadores del sector público, la privatización podría afectar negativamente a los empleados de las empresas públicas, la reforma de las pensiones del sector público podría reducir los privilegios de los funcionarios de la administración pública, y la liberalización comercial podría ser perjudicial para los industriales de los sectores que sustituyen a la importación. También es cierto que la supresión de las subvenciones alimenticias en nombre de la prudencia fiscal, o la adopción de la recuperación de costos en los servicios sociales para conseguir que se autofinancien podría ser perjudicial para los pobres a corto plazo.

Por consiguiente, las reformas son costosas para ciertos grupos, pero el juicio definitivo sobre sus méritos debería basarse en el hecho de si la sociedad en su conjunto sale ganando con ellas. El mejor argumento a favor de la reforma es que, con ella, la probabilidad de un crecimiento sostenible aumenta considerablemente, como se muestra en un reciente estudio del Banco Mundial (World Bank, 2005).

Después de esta introducción, la segunda parte de este trabajo pasa revista a las explicaciones relativas a qué es lo que hace que las reformas sean más o menos probables, y lo hace centrándose en análisis basados en la percepción de la distribución de costos y en el contexto político. La tercera parte considera el impacto de las crisis en la reforma, y la cuarta analiza el papel de la economía abierta.

La quinta parte afirma el carácter ejemplar del caso chino. Al introducir una política de precios allí donde no existía, China consiguió resultados más rápidamente de lo que podría haberlo hecho cualquier país de renta media. Pero el progreso de China también se basó en una apertura de la economía que había estado completamente cerrada

durante décadas. La lección es aplicable a países, como Brasil, en los que el progreso depende ahora de una liberalización comercial más agresiva.

La sexta parte aborda unos cuantos hechos estilizados en América Latina. En muchos casos, como en Brasil, la estabilización no fue seguida por un crecimiento rápido y sostenido. En Argentina, la recuperación y estabilidad aparente de mediados de los noventa se tornó en confusión y desorden con la erupción de la crisis monetaria y bancaria de 2001. En México, los electores forzaron la salida del poder de un gobierno reformista. En casi todas partes hubo escándalos de corrupción, que pusieron en entredicho la interacción existente entre una reforma incompleta y la gobernanza. La percepción del fracaso de las reformas estructurales y los escándalos de corrupción han traído de nuevo consigo la amenaza de las políticas populistas en la región. La séptima parte argumenta que una buena gobernanza es central para la consecución de una reforma sostenible. Y sin embargo, los electores están impacientes y los políticos ansiosos. No tiene nada de sorprendente que los programas se estanquen y que el populismo vuelva a aparecer. Esto crea un problema. Deberíamos mostrarnos escépticos con aquellas estrategias que prometen resultados rápidos y, no obstante, sin resultados, la reforma no puede avanzar.

¿Qué detiene a las reformas?

Las teorías que explican si las reformas tienen lugar o no se basan en los conflictos distributivos que surgen con la perspectiva de la reforma. Alesina y Drazen (1991) sostienen que si los costos de la estabilización (o de las reformas) se distribuyen de un modo no equitativo y la sociedad se polariza, los gobiernos tendrán más dificultades para estabilizar o implementar las reformas. La conflictividad política entre grupos heterogéneos (o la guerra de desgaste entre grupos que solamente conocen con certeza sus propios costos) llevará a demoras racionales. Así, las reformas se adoptarán más tarde en los países con un grado mayor de fragmentación política o allí donde grupos minoritarios pueden utilizar su poder de veto para bloquear las reformas legislativas.

Milesi-Ferreti (1991) afirma que la reforma podría igualmente demorarse si el gobierno no está seguro acerca de si puede llevarla adelante con un costo bajo, mientras que Fernández y Rodrik (1991)

muestran que la incertidumbre relativa a las posibles pérdidas genera una tendencia en contra de la reforma y a favor del mantenimiento de un *statu quo* ineficiente.

Para Hellman (1998), la distribución de las rentas en un país está relacionada con las incertidumbres acerca de los beneficios de la reforma y afecta a la capacidad del gobierno para introducir reformas. Cuanto mayor es la concentración de la riqueza en un país y más desigual la distribución de los beneficios económicos del crecimiento económico anterior, mayor es la expectativa de oposición a la reforma. La resolución de conflictos durante la reforma económica es un desafío importante porque las reformas generan costos transicionales antes de los beneficios económicos. Además, las pérdidas pueden concentrarse entre grupos específicos que se hagan oír, y los beneficios estar distribuidos de una forma más ampliamente dispersa. Los potenciales beneficiarios de la reforma tienen que hacer frente a la incertidumbre respecto a las recompensas y a las considerables barreras que se oponen a la acción colectiva.

¿Sería una buena respuesta la compensación de los perdedores? El Banco Mundial (World Bank, 2005) sostiene que la estrategia de indemnizaciones no es una buena solución. En muchos casos los costos de compensación pueden ser sumamente altos. Las subvenciones a la industria de los fertilizantes en la India, por ejemplo, equivalen al 0,7% del PIB anual. Además, si los políticos son incapaces de hacer promesas creíbles a los electores, tampoco podrán hacer promesas creíbles de compensación a los perdedores de las reformas. La mejora de los mercados laborales parece ser un prerrequisito para que una reforma llegue a buen puerto.

Debido a que determinados intereses pueden verse perjudicados por los cambios políticos y llevados a la resistencia política, algunos analistas han defendido la hipótesis de la “ventaja autoritaria”, es decir, la expectativa de que un gobierno autoritario constituiría una ventaja a la hora de promover reformas de liberalización del mercado. Pero Rius y Walle (2003) no están de acuerdo con esta línea de razonamiento. Estos autores aducen que los mecanismos de responsabilidad horizontal y vertical de los regímenes democráticos no tienen por qué ser un obstáculo insuperable en el camino que lleva a la reforma; los grupos de presión organizados en los países en desarrollo pueden ser menos poderosos de lo que se cree cuando se trata de imponer o de obstaculizar determinadas agendas políticas; es posible que las democracias tengan una capacidad mayor de la prevista para iniciar y persistir en un camino reformista

a pesar de la existencia de unos costos sociales significativos e incluso ante la posibilidad de malestar y disturbios sociales; y los costos de las reformas pueden ser menores de lo esperado, y los beneficios de las mismas materializarse más rápidamente.

O'Donnell (1994, 1995) sostiene que la reforma económica requiere un ejecutivo poderoso, o por lo menos el predominio de las instancias clave en la formulación de las políticas, y un grado considerable de autonomía. Cuanto más fragmentados están los partidos políticos en una democracia, menos probable es que lleguen a implementarse reformas políticas. Haggard y Webb (1994) afirman que la fragmentación multiplica los obstáculos que se oponen a la adopción de compromisos y contribuye a la inestabilidad de los gobiernos. Así, un mayor grado de fragmentación hace que la aprobación de una legislación reformista sea más difícil que en aquellos países en los que no hay tanta fragmentación política.

Si bien la centralización del poder político en manos de un presidente fuerte puede facilitar la introducción de reformas durante una crisis, no es este un hecho que favorezca siempre la reforma. Los presidentes fuertes pueden evitar las reformas si están tratando de consolidar su poder sirviendo a determinados grupos de interés particulares. Las predicciones relativas al impacto de la concentración de la autoridad presidencial parecen ser omnipresentes.

Sin embargo, Maravall (1995) afirma que una serie de estudios interregionales han dejado muy claro que los gobiernos autoritarios no representan ninguna ventaja sobre las democracias a la hora de iniciar e implementar reformas globales. Haggard y Kaufman (1992) y Bates y Krueger (1993) presentan una imagen más compleja de la relación entre tipo de régimen y efectividad de la reforma, que incluye muchos reformadores democráticos que han llevado la reforma a buen puerto, y tasas generalmente similares de éxito en el caso de reformadores de tipo autoritario.

Por un lado, los gobiernos autoritarios pueden tener un gran interés en un *statu quo* intervencionista. Por el otro, algunos dirigentes políticos democráticos también pueden sentirse poco inclinados a efectuar reformas. De todos modos, como exponemos en la siguiente sección de este artículo, las crisis pueden crear los incentivos que lleven a muchos *insiders*, es decir, a aquellos líderes políticos con experiencia y una carrera política larga, a revisar sus políticas (véase, por ejemplo, Geddes, 1994 y Maravall, 1995).

Más en general, el debate en que se contraponen regímenes democráticos *versus* regímenes autoritarios tal vez sea demasiado vasto para captar la dinámica político-económica relevante que determina la propensión de un sistema a producir cambios políticos ante el fracaso del *statu quo*. Igualmente importante es la distribución del poder entre las diferentes ramas del gobierno (particularmente entre el poder ejecutivo y el poder legislativo) y la forma en que las normas electorales, las instituciones informales y la cultura política determinan el número y la organización interna de los partidos políticos, y el comportamiento de los políticos profesionales.

Geddes (1994 y 1995) analiza la capacidad de los Estados y las políticas de liberalización económica en América Latina. Los estudios distinguen entre *insiders* (dirigentes con una carrera política larga) y *outsiders* (líderes políticos que han tenido muy poca o ninguna relación con el aparato del Estado). Geddes sostiene que es más probable que las reformas las inicien “los de dentro” (los *insiders*) cuando hay menos partidos políticos con un historial relativamente equilibrado de accesos al poder. Esta combinación haría que fuera más fácil resolver los problemas de acción colectiva implícitos en la introducción de reformas con beneficios difusos. Los políticos reaccionarían ante las señales de políticas disfuncionales, y la cooperación permitiría que se produjeran las reformas.

Pero la situación polar –una débil institucionalización de los partidos– puede crear oportunidades para que “los de fuera” (los *outsiders*) inicien un proceso de reforma. Geddes (1995) analiza tres alternativas. En Perú, Fujimori fue elegido para su primer mandato en un sistema en el que la institucionalización de los partidos era escasa, realizando una campaña electoral exitosa que apenas requirió una estructura de partido que le apoyara, y aprovechándose de que la amenaza de la guerrilla había desacreditado a las personalidades e instituciones políticas más antiguas. En Argentina, Menem, un *outsider* respecto a la maquinaria “nacional” de los partidos más institucionalizados, fue una figura periférica hasta que una situación de crisis creó la oportunidad para que una poderosa maquinaria política local le llevase hasta la Casa Rosada. En México, un partido institucionalizado evolucionó hasta convertirse en un partido profesionalizado y reclutó, entre las élites técnicas, a una serie de personalidades de rango superior con pocos vínculos con el viejo régimen intervencionista, como por ejemplo Carlos Salinas, que acabaría convirtiéndose en el presidente del país.

Las mismas características –un bajo nivel de institucionalización o un sistema de partidos fragmentado– que facilitan a los *outsiders* hacerse con el poder en una situación de crisis, dificultarán el establecimiento de acuerdos que permitirían consolidar las reformas. Por otro lado, un programa reformista que avanzase rápidamente debido a que el presidente dispusiera de prerrogativas legislativas constitucionales (poder de gobernar por decreto, poder de veto, derecho exclusivo a presentar proyectos de ley) reflejaría esta falta de mecanismos de control. Esto tendría como consecuencia que sería muy difícil progresar hacia el establecimiento de unas normas de nivel medio, y el esfuerzo quedaría sin concretar. La ideología también puede desempeñar un papel en la introducción de la reforma. Las reformas de liberalización del mercado han sido relacionadas con un punto de vista político conservador. En aquellos países en los que los partidos se sitúan sobre un eje continuo izquierda-derecha, un partido pro liberalización puede ganar las elecciones y proceder a la introducción de reformas. Pero Haggard y Kaufman (1992) sostienen que allí donde los partidos están ideológicamente polarizados es posible que la política entre en un callejón sin salida. En este caso, la presencia de un partido reformista no será suficiente para permitir que se inicien las reformas, porque los dirigentes propensos a introducirlas pueden optar por avanzar con mucha cautela o no moverse en absoluto. No obstante, también cabe la posibilidad de que un partido político decantado hacia la izquierda considere que le es más fácil que a los partidos de la derecha política responder a los desafíos socioeconómicos con la adopción de políticas de libre mercado, porque un partido de estas características puede estar más capacitado para convencer de la necesidad de estas políticas a determinados grupos de interés que de lo contrario se mostrarían reacios a su implantación, y también porque no tendría una oposición política tan fuerte, como afirman Sturzenegger y Tommasi (1998).

Aunque sean los dirigentes políticos reformistas quienes ocupen los puestos clave en la formulación de las políticas, no hay ninguna garantía de que las reformas se inicien, se adopten y se pongan en práctica. Los dirigentes necesitan que haya acuerdo entre las diversas ramas del gobierno, de acuerdo con las exigencias de la Constitución y las leyes del país. Mainwaring y Shugart (1997) señalan algunos elementos que ellos consideran decisivos para determinar si los gobiernos democráticamente elegidos son capaces de llevar a la práctica sus programas políticos: capacidad de promulgar decretos, poder de veto y poder exclusivo para introducir propuestas legislativas.

Mainwaring y Shugart también afirman que el respaldo que tenga el presidente en la asamblea legislativa (es decir, el porcentaje de escaños que posee al partido del presidente) y la receptividad de los legisladores de su partido a las iniciativas presidenciales, son decisivos a la hora de completar el cuadro de los recursos de que dispone el presidente con un programa de gobierno reformista. Si hay muchos partidos, la capacidad del presidente de contar con el apoyo de la mayoría de escaños de la asamblea legislativa para que apoyen sus reformas es limitada. La capacidad del presidente para hacer aprobar una legislación reformista también depende de la disciplina de su partido, lo mismo que de la distribución de escaños entre los partidos en los diversos cuerpos legislativos.

Cox y McCubbins señalan que los sistemas políticos en los que los legisladores tienen poderosos incentivos para votar con independencia (en vez de hacerlo siguiendo las indicaciones de un partido político) tienden al clientelismo y al tráfico de influencias y es menos probable que pongan en marcha o que respalden reformas económicas. Las coaliciones de gobierno débiles son la norma en ausencia de un sistema de partidos fuerte. Los socios de la coalición pueden ejercer presión sobre el primer ministro amenazándole con desertar, afirma MacIntyre (1999) y este hecho empeora en aquellos sistemas en los que la identificación del partido es débil y fomenta indirectamente que los políticos sigan sus propias estrategias individuales independientes. Esto exacerba la clase de política que utiliza las ventajas que proporciona la existencia de "fondos reservados", y dificulta que los políticos se pongan de acuerdo en un programa reformista consecuente. La implementación parcial de las reformas es un problema recurrente.

Otros importantes elementos interactúan con los conflictos distributivos y en los contextos políticos para influir en el resultado de las reformas. En América Latina, las políticas proteccionistas tenían sus raíces en la autarquía impuesta por la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial. Con el colapso de los mercados de exportación que se produjo a principios de la década de los treinta, América Latina pasó del comercio libre al proteccionismo. Durante el período de posguerra, los sectores importadores en competencia, que tenían que hacer frente a la amenaza que representaba una competencia renovada, añadieron su voz a la de aquellos grupos que preconizaban políticas estatistas. Estas políticas a su vez provocaron la expansión del poder burocrático y la decantación de la balanza comercial interna en favor de los trabajadores

urbanos. Las empresas con capital invertido en el sector importador y los trabajadores con cualificaciones específicas en estos sectores están a favor del proteccionismo y se oponen a las reformas.

Sin embargo, como veremos en la siguiente parte de este artículo, crisis económicas como las que afectaron a América Latina en la década de los ochenta desempeñan un papel al crear una oportunidad para la reforma.

El papel de las crisis

Una crisis económica puede intensificar las restricciones económicas hasta tal punto que llegue a forzar a un país a imponer reformas incluso si anteriormente tanto el interés político del partido gobernante como el de los partidos de la oposición se hubieran mostrado contrarios a ellas. En Drazen y Grilli (1990) se amplía el modelo de “guerra de desgaste” de Alesina y Drazen (1991) para mostrar que una crisis puede incrementar el costo de aplazar las reformas y de este modo aportar una solución al conflicto. Por ejemplo, un aumento brusco de la inflación puede hacer que los préstamos crediticios subvencionados basados en topes sobre tipos de interés fijos sean demasiado elevados para que la banca los mantenga sin descapitalizarse. Así, un aumento de la inflación puede facilitar la liberación de los mercados financieros.

Por otro lado, algunos autores cuestionan que las crisis y un deterioro económico grave tengan un impacto en la reforma. El ejemplo más espectacular es el de los países europeos poscomunistas, donde la evidencia señala la existencia de correlaciones entre crisis económica, corrupción y un Estado cautivo.

Si las indemnizaciones fueran un rasgo típico de la reforma, se podría argumentar que el impacto inmediato de las mismas en una crisis de la balanza de pagos podría debilitar la reforma en cuanto que dificulta el encontrar recursos para compensar económicamente a los perdedores. Pero no fue la falta de recursos para indemnizar a los perdedores después del estallido de la crisis de la deuda en 1982 lo que impidió la reforma en América Latina. Es cierto que se produjo un aumento perceptible del proteccionismo durante estos años, pero estaba dictado por la necesidad de obtener una reducción inmediata de las importaciones y del déficit comercial exterior. Incluso Chile, el más firme partidario del libre comercio,

triplicó sus tarifas arancelarias a la importación (Edwards, 1995). Pero hacia 1987-1988 se hizo evidente que hacía mucha falta adoptar un nuevo enfoque respecto al comercio y a las reformas estructurales.

Según Haggard y Kaufman (1995) los regímenes autoritarios no siempre tienen la capacidad necesaria para responder rápidamente a las crisis económicas, incluso siendo capaces de controlar los conflictos políticos que provocaría la reforma. La legitimidad de los dirigentes en los regímenes militares es escasa y los regímenes carecen de los cauces organizativos necesarios para construir bases de apoyo efectivas. En estos países la capacidad para responder a las crisis económicas varía en función del nivel de cohesión dentro de la institución militar.

A principios de la década de los ochenta, pudo dar la impresión de que las crisis económicas contribuían a favorecer el avance hacia la democracia en Argentina, Brasil, Bolivia y Perú. Pero las políticas económicas implantadas después de la transición democrática en estos países empeoraron antes de mejorar. Los gobiernos no estaban dispuestos a imponer la disciplina fiscal y usaron políticas heterodoxas y congelación de precios para combatir la inflación. La debilidad de las organizaciones partidarias y la inestabilidad de las coaliciones demoraron la reforma hasta que la hiperinflación y el fracaso de la heterodoxia empeoraron las cosas hasta tal punto a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa que algunas reformas se hicieron inevitables. Cuanto peor era la percepción popular del *statu quo*, mayor era el respaldo para iniciar las reformas. Haggard y Kaufman (1995) sostienen que si la gente percibe un deterioro de la situación económica es probable que acoja positivamente la idea de la reforma, incluso aunque ello implique un aumento temporal de las dificultades económicas.

Tommasi (2002) afirma que no es la crisis, sino la política interior, lo que determina la aplicación de una reforma. En América Latina, la crisis de la década de los ochenta, incluso combinada con las presiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y con la falta de fuentes de financiación alternativas, no condujo a la reforma allí donde los programas estaban en conflicto con los intereses políticos de los gobiernos ni redujo las oportunidades de ejercer el patronazgo por parte de los partidos en el poder. El ejemplo más obvio es la falta de reforma del gasto público. Así, casi en ninguna parte vemos que haya reformas en la cantidad y en la composición del gasto público. Los gobiernos prefieren mantener alto el nivel del gasto público y subir los impuestos. Y fueron pocos los países que introdujeron una reforma tributaria capaz de producir una mayor uniformización de tarifas en los diversos sectores y actividades.

Sin embargo, Sachs y Warner (1995) consideran que en muchos países en desarrollo la liberalización comercial siguió a la crisis económica. Si en muchos casos, la reforma económica resultó positiva en términos de un aumento del crecimiento, en otros se produjo una nueva crisis económica después de las reformas, caso de Chile en 1982-1983, de México en 1994-1995 y de Argentina en 2001-2002. En todos estos casos la crisis parecía estar relacionada con la liberalización del mercado financiero en presencia de una mala gestión del tipo de cambio.

En Lora (2000) se respalda la hipótesis según la cual las crisis hacen viable las reformas. Se afirma que en América Latina las crisis caracterizadas por la caída en las rentas y una tasa de crecimiento negativa facilitan la adopción de reformas comerciales, mientras que las crisis inflacionarias están más relacionadas con las reformas financieras. La razón de ello, se aduce, es que cuanto más severa es la crisis más débil es la oposición a la misma por parte de las instancias con poder de veto.

Pero una crisis económica no constituye ninguna garantía para la reforma económica. Al contrario, el ejemplo de China, que abordamos en la quinta parte de este artículo, ilustra el caso a favor de un crecimiento promovido por la adopción de medidas concretas y puntuales de refuerzo y por la apertura comercial como la mejor estrategia para las reformas institucionales.

El papel de una economía abierta

Las tres décadas transcurridas entre 1970 y 2000 marcaron una era extraordinaria para la integración económica entre las naciones. La integración económica se incrementó en la década de los setenta y de los ochenta, y se aceleró mucho después del colapso del comunismo en 1989. Existen datos que muestran que el mundo se ha vuelto más independiente que nunca. Las exportaciones e importaciones relativas al PIB se incrementaron mucho a partir de 1972, impulsadas por los avances tecnológicos habidos en el campo de las comunicaciones y el transporte, el colapso del comunismo y la caída de las barreras arancelarias. Una mayor actividad comercial es perceptible tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La expansión comercial ha sido constante, a pesar de las crisis habidas en Asia del Este, Rusia y América Latina.

Krugman (1995) señala que esta oleada de integración económica se distingue de episodios anteriores por: i) un aumento en el comercio intraindustrial, ii) un incremento de la producción en varias naciones, iii) la emergencia de nuevos países con unos coeficientes comercio-PIB muy elevados, y iv) un incremento en las exportaciones de productos manufacturados desde países con un bajo nivel de salarios a países con un mayor nivel salarial.

La expansión comercial ha ido acompañada de una significativa movilidad de capitales, especialmente a partir de la década de los ochenta. Aunque hace un siglo se produjo un flujo de capitales con relación al PIB de un nivel similar, Fishlow (1985) destaca que estos flujos de capital previos fueron recibidos por los gobiernos de los países colonizados y fueron dedicados a un estrecho margen de proyectos infraestructurales. Hoy, la naturaleza de los prestatarios y la distribución de las inversiones son diferentes, e implica al sector privado y no a los proyectos infraestructurales.

Los flujos de capital son, por supuesto, un arma de doble filo. Por una parte, complementan el bajo nivel de ahorro nacional y permiten un crecimiento más rápido de los países en desarrollo. La inversión exterior directa facilita todavía más a estas economías el acceso al conocimiento acerca de técnicas de producción, prácticas de gestión y en ocasiones mercados de exportación. Estos beneficios son tan importantes para el desarrollo como el propio capital físico. Por otra parte, la afluencia de capitales puede ser costosa. Complica la gestión macroeconómica, incrementa el peligro de contagio y expone a los países a súbitas fugas de capitales, con pérdidas potencialmente importantes en la producción y el empleo. Los beneficios netos dependen de en qué medida los países adopten políticas específicas para mitigar estos peligros y maximizar las ganancias.

El incremento de la integración económica ha creado fuertes incentivos para las reformas económicas en los países en desarrollo. La integración en la década de los noventa significó no solamente un incremento en los flujos comerciales y financieros, sino también más incentivos para armonizar las políticas reguladoras interiores en varios países. En respuesta, algunos países siguieron unas políticas macroeconómicas prudentes, privatizaron empresas de propiedad estatal, liberalizaron los mercados nacionales y abrieron sus economías a los flujos comercial y de capitales.

Muchas de estas reformas se han llevado a cabo con el respaldo de las instituciones financieras internacionales (principalmente del FMI

y del Banco Mundial). Podría incluso argumentarse que se da un efecto indirecto de contagio de las opciones políticas y los resultados entre diferentes países. Un país tenderá a imitar a otro que haya llevado a cabo reformas que hayan funcionado.

Además, la abundancia o escasez de financiación exterior puede ampliar o limitar la elección de políticas y la política de influencias. En la década de los setenta, debido al alto crecimiento económico, la capacidad de financiación y la competencia entre países industriales y socialistas, los países en desarrollo estaban sometidos a una menor presión para que hiciesen reformas que en la década de los ochenta, cuando estaban en una situación de escaso crecimiento, falta de financiación y un consenso emergente acerca de las ventajas del mercado.

Evidencia empírica reunida en América Latina sugiere que la afluencia de capitales a esta región ha sido en su conjunto uno de los principales motores de la reforma, que las reformas son más probables en aquellos países con regímenes comerciales abiertos, y que sin la existencia de compromisos externos (que impliquen, por ejemplo, al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional o a la Organización Mundial del Comercio) el impulso a favor de la reforma disminuye de intensidad.

Haggard y Webb (1994) han descubierto que una serie de factores internacionales influyen en la reforma a través de varios canales, como la perspectiva de concesiones y acuerdos comerciales, la condicionalidad y las ideas introducidas por los consejeros externos y los tecnócratas formados en el extranjero. La liberalización comercial puede verse facilitada si se negocia por etapas durante los acuerdos comerciales.

Constituye actualmente un lugar común reconocer que los costos de la liberalización tienden a recaer sobre los grupos de empresarios y trabajadores que se hacen oír mientras que sus beneficios se difuminan entre los consumidores. Esto puede conducir a una percepción equivocada de las ventajas del libre comercio. A finales del siglo XIX, un entorno internacional abierto permitió a los países europeos periféricos experimentar un rápido crecimiento que redujo la brecha existente en cuanto a salarios respecto a los países más avanzados (véase Phillippe Aghion y Jeffrey Williamson, 1999). Lloyd Reynolds (1985) considera igualmente que la economía internacional abierta del período 1850-1914 contribuyó a promover el crecimiento económico en el mundo en desarrollo fuera de Europa y América del Norte. El comercio y el crecimiento económico se incrementaron significativamente a partir de 1972, y de nuevo a partir de 2002. Sachs y Warner (1995) muestran que, para la mayor parte de

economías del período de posguerra, los episodios de apertura temporal se caracterizaron por un crecimiento económico sostenido a niveles más altos que durante el período de clausura.

También afirman que la liberalización del comercio establece una serie de conexiones importantes entre una economía y el mundo, y fuerza a los gobiernos a tomar medidas en otras partes del programa de reformas. “Entre los países en desarrollo, el comercio abierto ha tendido a correlacionarse con otros rasgos de una economía sana como el equilibrio macroeconómico y la dependencia del sector privado como principal motor del crecimiento. Hasta cierto punto, la apertura de la economía ha contribuido a fomentar la responsabilidad gubernamental en otras áreas. En este sentido, la política comercial debe verse como el instrumento primordial de la reforma”.

Siguiendo esta línea argumental, la liberalización del comercio forma parte de un paquete de medidas más grande no porque los beneficios del libre comercio sean pequeños, sino porque la liberalización comercial introduce a un país de lleno en la competencia internacional y, por consiguiente, le obliga a realizar reformas en otras áreas.

En una línea de razonamiento similar, Rajan y Zingales (2003) sostienen que la apertura de la economía es central para promover otras reformas. Argumentan que los actualmente beneficiados (las empresas industriales establecidas y las instituciones financieras nacionales) se oponen al desarrollo financiero debido a que para ellos representa una competencia.

La teoría de Rajan y Zingales predice que la oposición de los actualmente beneficiados será menor cuando una economía permita al mismo tiempo el comercio entre países fronterizos y el flujo de capitales. En épocas de estabilidad, los empresarios beneficiados pueden financiar nuevos proyectos con sus propios beneficios sin necesidad de acceder a los mercados de capital extranjeros, y pueden usar el mecanismo colateral de la fianza sobre proyectos existentes para solicitar préstamos. De este modo no precisan ordinariamente de un sistema financiero sofisticado para obtener fondos. Unas mejores normas de apertura y coerción en un mercado financiero desarrollado reducen la importancia relativa de la reputación y los mecanismos colaterales de las compañías establecidas, y permiten que también los recién llegados compitan por los beneficios.

Un argumento similar se aplica a las compañías financieras establecidas. Si bien el desarrollo financiero les proporciona una oportunidad para ampliar sus actividades, un régimen de apertura y

coercitivo también elimina las ventajas de que gozan, basadas en una “red de relaciones”. Las clásicas habilidades de las compañías financieras se vuelven superfluas, mientras que nuevas habilidades como la evaluación de créditos y la gestión de riesgos se vuelven necesarias. En suma, un sistema financiero más eficiente facilita el acceso de nuevos agentes y por consiguiente implica una reducción de beneficios para las grandes compañías e instituciones financieras actualmente beneficiadas. Estas pueden organizarse para oponerse al desarrollo financiero y confiar en otros grupos, como los sindicatos. Existen pruebas de que los sindicatos obtienen beneficios de la concentración industrial.

La apertura podría espolear el desarrollo financiero. Por una parte, es improbable que el flujo internacional de capitales pueda por sí solo (sin libre comercio) generar entradas que lleven al sector industrial a ser más competitivo. Por otra parte, si la economía se abre al comercio exterior, las grandes compañías tienen que competir con los productores externos y querrán tener acceso a la financiación exterior, lo cual requiere reformas que mejoren la transparencia. La apertura, tanto en el sector industrial como en el financiero, puede ser necesaria para que las fuerzas pro financiación se fusionen.

Las grandes compañías que vean reducidos sus márgenes y que necesiten hacer nuevas inversiones precisarán fondos para hacer frente a estos retos. Con el libre flujo internacional de capitales, el papel del gobierno en la administración de créditos estará más circunscrito y la importancia del mismo en el sector financiero disminuirá. En este caso, las propias compañías harán presión a favor del desarrollo financiero. Por otra parte, si el sector financiero nacional pierde algunos de sus principales clientes a manos de instituciones financieras externas, tendrá que buscar nuevos clientes con un nivel de riesgo mayor. De este modo, las instituciones financieras tendrán interés en hacer presión para una mejor apertura y una mejor coerción en el cumplimiento contractual, es decir, en el desarrollo financiero. En resumen, la teoría de Rajan y Zingales implica que es más probable que las grandes compañías puedan coordinar la oposición al desarrollo financiero cuando el flujo internacional comercial y de capitales esté en un punto bajo, pero no cuando esté en una situación de efervescencia.

Rajan y Zingales también aportan pruebas empíricas en apoyo de su teoría. Sus resultados sugieren que el desarrollo financiero está positivamente correlacionado con la apertura comercial en aquellos períodos en los que el flujo internacional de capitales es alto, pero que lo

está menos, o nada en absoluto, cuando este flujo es bajo. Concluyen que se trata de una situación sin salida. Sin desarrollo institucional, un país en desarrollo que abra sus fronteras y liberalice su sistema financiero corre un alto riesgo de entrar en crisis. Pero si un país no abre sus fronteras a los flujos comerciales y de capital, es muy probable que el sistema financiero y las instituciones relacionadas con la transparencia y la coerción en los mercados financieros permanezcan en un estado de subdesarrollo. Considerando que la principal causa de las crisis es un desequilibrio fiscal, si un país puede mantener la austeridad fiscal a pesar de la ausencia de instituciones transparentes avanzadas, entonces, es algo muy positivo abrir la economía, ya que esta medida proporcionará a las instituciones (que son de desarrollo lento) un incentivo extra para avanzar.

China, ¿prueba o paradoja?

Que China haya sido capaz de acumular dos décadas y media de una expansión económica sin precedentes sin estar en posesión de las instituciones que se supone la garantizan y sin el derecho a la propiedad, constituye un reto a la moderna teoría económica, pues los economistas consideran que estos elementos son indispensables para la existencia de un crecimiento económico sostenido.

El debate sobre China siempre arranca con números. Las cifras cuentan la historia de unas tasas de crecimiento económico espectaculares que han cambiado la imagen de la nación en muchos aspectos, desde un descenso en los niveles de pobreza rural hasta la explosión en el consumo urbano de bienes y servicios. Los registros también muestran otra cara de la moneda: un fuerte incremento de la desigualdad de ingresos junto a una furibunda adhesión a la creencia en la responsabilidad individual y a una gran admiración por la ambición individual. Pero la ambición por sí sola no puede explicar el milagro chino.

El profesor Yingqi Qian cuestiona la paradoja de un crecimiento sostenido en una economía con instituciones imperfectas. Afirma que las reformas, para dar resultados, no tienen por qué crear instituciones “perfectas”, sino que más bien tienen que funcionar como pasos para incrementar la eficacia económica, crear incentivos, promover la competencia y conciliar los beneficios para los consumidores con los intereses de quienes detentan el poder.

El escollo que más a menudo bloquea el camino a la reforma es la oposición de aquellos que temen salir perdiendo con su implementación. Las compensaciones futuras no tienen credibilidad, y la escasez de recursos impide la satisfacción rápida. En consecuencia, las reformas tienen que empezar allí donde los potenciales beneficios sean mayores. Esto es exactamente lo que hizo China. Después de 1978, la introducción de precios de mercado para los productos agrícolas incrementó la productividad en el campo y liberó recursos para las industrias locales. El siguiente paso era crear las condiciones que hicieran posible, entre 1990 y 2001, que la participación de los productos producidos por las compañías estatales bajasen del 48% al 38% del PIB, y que las empresas de propiedad colectiva pasasen del 19% al 15%. Al mismo tiempo, la participación de las empresas de propiedad privada creció de un 34% a un 48% (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1
EVALUACIÓN DE LA REFORMA EN CHINA: PARTICIPACIÓN
DE LAS EMPRESAS PRIVADAS SOBRE EL PIB

Participación privada: % de valor añadido	
1990	34%
2000	53%
2003	59%

Fuentes: *China Statistical Yearbook* y *OECD Economic Surveys: China*, septiembre de 2005.

Como resultado, el progreso económico ha sido espectacular, como muestran los indicadores oficiales de crecimiento del cuadro VII.2, los indicadores de crecimiento en unidades físicas del cuadro VII.3, y la disminución de la pobreza en el cuadro VII.4.

Cuadro VII.2
INDICADORES DEL CRECIMIENTO EN CHINA

	PIB real (índice)	PIB real per cápita	Comercio exterior en billones de dólares	Comercio exterior/PIB
1978	100	100	20	10
2003	940	700	851	60

Fuente: The National Bureau of Statistics, *China Statistics Year Book*, Beijing, 2004.

Cuadro VII.3
CHINA: INDICADORES DEL CRECIMIENTO
EN UNIDADES FÍSICAS

	Teléfonos (millones)		Metro cuadrado urbano per cápita	Autopistas (km)
	Fijos	Móviles		
1990	7	0	14	500
2005 (Julio)	337	363	24 (2003)	30 000 (2003)

Fuente: Yingyi Qian y Jinglian Wu, "Transformation in China", ponencia en el 14º Congreso de la IEA, 2005.

Cuadro VII.4
PARTE DE LA POBLACIÓN RURAL POBRE
(Porcentaje)

	Datos oficiales chinos	Indicadores del Banco Mundial
1978	30,7	-
1990	9,5	31,3
1998	4,6	11,5

Fuente: The World Bank.

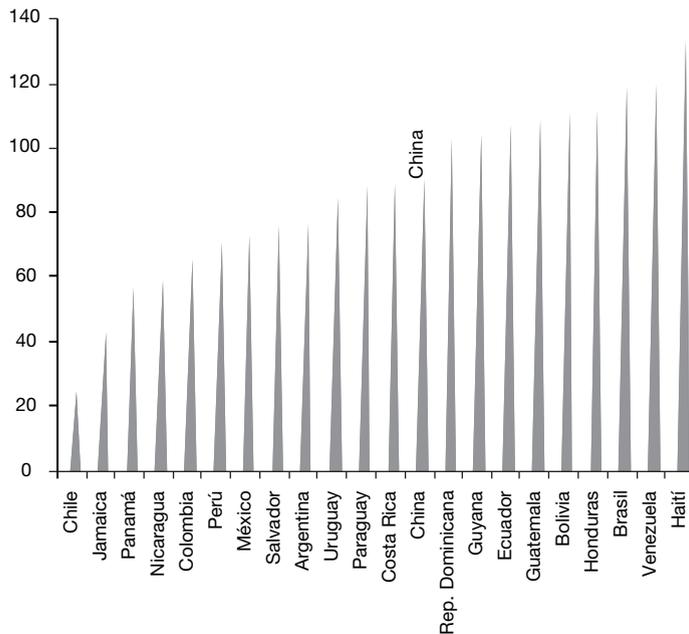
A partir de 1993, el gobierno empezó a introducir leyes que permitían el funcionamiento eficaz de las empresas privadas. En 1998 redujo la burocracia. El número de ministerios se redujo de 45 a 29. El número de funcionarios del Estado disminuyó a la mitad (casi cuatro millones). Se eliminaron los monopolios, como el de la compañía telefónica. Se promulgaron leyes para defender a las empresas de la excesiva intervención del gobierno. En 1999, por ejemplo, doce mil terratenientes de la provincia de Shaaxi llevaron al gobierno local ante los tribunales por recaudación ilícita de impuestos, y las autoridades judiciales locales se pronunciaron en su favor.

Pero el progreso legislativo todavía deja mucho que desear. El índice del Banco Mundial relativo al respeto de la ley que, de acuerdo con sus estimaciones, oscila entre -2,5 y 2,5 es, en China, de un 0,47, el mismo que en Venezuela. El índice de China está más cerca del brasileño (-0,21) que el de Brasil al de Chile (1,16).

La corrupción también es notable. De acuerdo con el índice internacional de transparencia (cuya puntuación máxima es 10 y en el que Finlandia tiene un 9,7), en el 2004 China tenía una puntuación de 3,4, muy próxima al 3,9 que tenía Brasil. Esto, de todos modos, era antes de que los escándalos empezasen a rodear al gobierno de Lula, por lo que en 2005 China superó a Brasil en esta clasificación.

Hoy es incluso más fácil hacer negocios en China que en Brasil, Bolivia o Venezuela. De acuerdo con el índice de la facilidad para hacer negocios compilado por el Banco Mundial, el índice de China se sitúa exactamente en el centro de los índices latinoamericanos, como se muestra en el gráfico VII.1.

Gráfico VII.1
CHINA Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA ORDENADOS POR
LA FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS



Fuente: The World Bank, *Doing Business*, Washington, D.C., 2005.

China ha adoptado las leyes del mercado sólo recientemente. Pero en la medida en que mejore sus índices institucionales más que los países latinoamericanos, confirmará la teoría de aquellos economistas que sostienen que el progreso institucional y el progreso económico van de la mano. ¿Qué debería hacerse?

En el caso de Brasil, la tarea más urgente en el futuro inmediato parece ser la de abrir la economía. Es verdad que tanto Brasil como la región latinoamericana en su conjunto han vivido cambios importantes en sus políticas. Pero queda mucho por hacer, como se argumenta en la siguiente sección.

Hechos estilizados en América Latina

Desde mediados de la década de los ochenta, la región ha visto reformas importantes. Para la mayoría de los países, el período más dinámico de reformas se produjo entre 1989 y 1994, pero el ritmo y el progreso de las mismas fueron diferentes en cada país (véase, por ejemplo, Edwards, 1995, Lora, 2001 y Lora y Panizza, 2002). Las reformas más en profundidad se produjeron en el ámbito del comercio y las finanzas. Para la región, las tarifas arancelarias a la importación cayeron, por término medio, de un 38% a mediados de los ochenta, a un 10% a mediados de los noventa. Las restricciones no arancelarias afectaron al 34% de las importaciones a mediados de los ochenta. A mediados de la década de los noventa, afectaban solamente al 11% de las importaciones. La dispersión de las tarifas arancelarias a la importación en 1999 también se redujo a menos de la mitad del nivel que tenía en 1986.

En el área de las finanzas, los gobiernos eliminaron los topes en los tipos de interés, dismantelaron los sistemas de direccionamiento de créditos, redujeron los requisitos para las reservas en los bancos comerciales en la mayoría de países de la región, e introdujeron procedimientos de regulación y supervisión para garantizar la solidez del sector financiero. A partir de 1999, hubo un serio retroceso en Argentina, donde una espectacular crisis financiera a finales de 2001 y comienzos de 2002 condujo a la introducción de una congelación de depósitos bancarios, al establecimiento de topes en los tipos de interés y a la imposición de un valor arbitrario para el cambio de dólares en pesos. A esto le siguió una serie de medidas proteccionistas de un marcado carácter intervencionista por parte del presidente Kichner en 2004-2005.

América Latina encabezó los esfuerzos mundiales por la privatización en la década de los noventa, pero el proceso se concentró en unos pocos países. En 1995, solamente ocho países tenían recaudaciones por privatización que sumasen más del 1% del PIB. La privatización se aceleró a partir de 1995 en países como Bolivia, Brasil, Perú y El Salvador.

A pesar de todas las reformas, el elemento común a la crisis de los ochenta y la del 2000-2002 en Argentina, Uruguay, Brasil y Venezuela es la fragilidad fiscal subyacente a una creciente deuda pública en estos países. Mussa (2002a) explica en detalle que los problemas económicos a los que tuvo que hacer frente durante la década de los noventa se dieron primordialmente en el área fiscal. Mussa (2002b) sostiene que, si bien los factores relevantes varían de país en país, y factores externos han contribuido a las dificultades económicas que atraviesa actualmente América Latina, la causa más importante del problema actual reside en debilidades de tipo macroeconómico. Las continuas imprudencias cometidas en la gestión fiscal durante la década de los noventa condujeron a una gran acumulación de deuda pública y a grandes necesidades de financiación externa, e hicieron que muchos países de América Latina fuesen vulnerables a un cambio adverso en el sentimiento del mercado financiero.

Muchos países han introducido igualmente reformas en sus sistemas impositivos, sustituyendo los impuestos sobre el comercio exterior con impuestos internos, introduciendo el impuesto al valor añadido y bajando la extrema tasa marginal de impuestos que solía aplicarse a las rentas personal y empresarial. El progreso es más evidente en la reforma de los impuestos sobre la renta que en ninguna otra parte. La reducción en los dichos impuestos tuvo como consecuencia un aumento en la recaudación de estos en casi todos los países de la región, como se muestra en el gráfico VII.2.

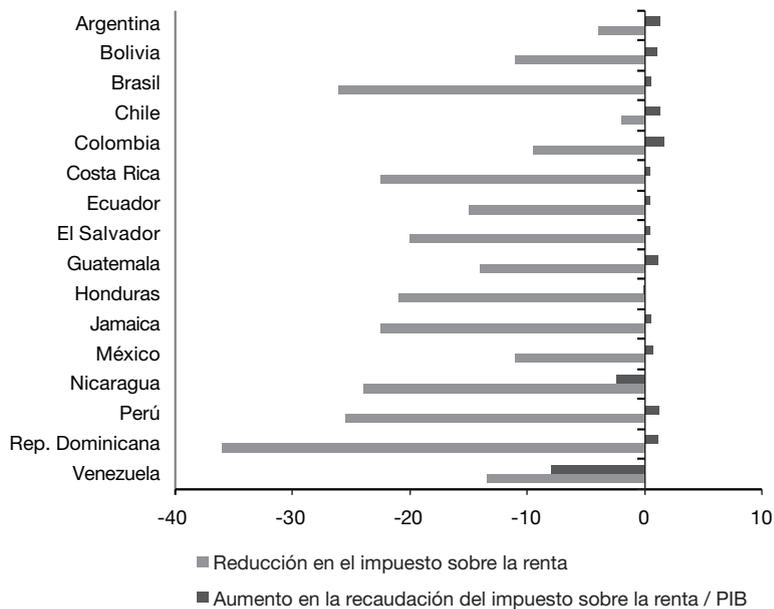
Pero el sistema impositivo de la región siguió siendo ineficaz debido a exclusiones en las bases impositivas y a la evasión. La región también vio la introducción de nuevos impuestos, como el impuesto sobre la intermediación financiera. En Brasil, la tasa impositiva sobre la intermediación financiera se ha incrementado hasta 0,037 y, como consecuencia, se está convirtiendo en una fuente de distorsiones sustanciales. Con la introducción de nuevos tipos impositivos y contributivos, en 2005, Brasil había incrementado la carga fiscal a un 37% del PIB.

Brasil también tiene una gran variedad de impuestos al valor agregado (IVA), cuyo promedio es de un 31%, más del doble de la mediana de los otros países de América Latina. Debido a este alejamiento de la media ha sido excluido del gráfico VII.3. En este gráfico se sugiere que los ingresos procedentes de los impuestos sobre el valor añadido se incrementan con el tipo aplicado hasta cierto punto. A partir de este

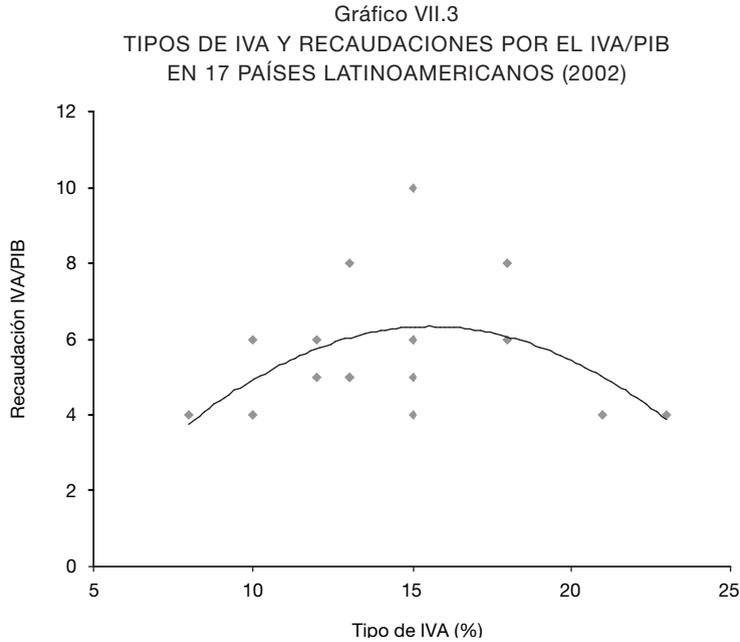
punto, un tipo más alto crea incentivos a la evasión de impuestos y a que determinados grupos hagan presión para conseguir exenciones especiales. La consecuencia de ello es que los dos países de América Latina con los tipos de IVA más altos (entre los 17 países que aparecen en el gráfico VII.3) recaudan menos ingresos como parte de su PIB que países con tipos mucho más bajos.

La reforma fiscal (entre otras reformas estructurales, como la del sistema de la seguridad social y una mayor liberalización comercial) todavía necesita completarse para hacer de América Latina una región más competitiva.

Gráfico VII.2
REDUCCIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
EN 2000-2002 RESPECTO A SU NIVEL EN 1985-1989 Y AUMENTO
EN EL COEFICIENTE ENTRE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA Y EL PIB EN 2000-2002 RESPECTO A SU NIVEL
EN 1985-1989



Fuente: Cárdenas y Lora (2005: tabla 2).



Fuente: Cárdenas y Lora (2005: tabla 2).

Cuestiones de gobernanza

Al principio de la década de los noventa, los economistas se preguntaban por qué, si las reformas estructurales eran algo tan bueno, los gobiernos consideraban que eran tan difíciles de llevar a cabo. La respuesta aparecía en modelos en los que los costos y beneficios de la reforma se distribuían de un modo desigual. Si cada grupo conoce solamente sus propios costos y uno de ellos tiene poder político suficiente para bloquear la reforma, será difícil avanzar en el proceso. Por esta razón, y con el fin de hacer avanzar las reformas, sus promotores trataron de vender la idea de que los beneficios previsibles de las reformas estructurales serían lo suficientemente grandes como para compensar a los perdedores, y que durante el período de crecimiento sostenido subsiguiente todos conseguirían más beneficios.

Al término de esa década, los economistas se preguntaban por qué si las reformas eran tan buenas, se habían podido convertir en algo tan impopular. La sorpresa es injustificada. Los reformistas prometieron lo

que no podían cumplir. Se prometió el crecimiento acelerado cuando es sabido que los gobiernos solamente pueden proporcionar un entorno propicio al crecimiento, pero no pueden fabricarlo. Y si bien las ganancias en productividad que resultan de la reforma estructural producen un crecimiento más estable que el observado en décadas anteriores, necesitan tiempo para materializarse.

Los gobiernos también prometieron la consolidación fiscal. Pero, muy al contrario, financiaron nuevos gastos en vez de reducir la deuda pública con los ingresos de las privatizaciones. En Brasil, por ejemplo, los ingresos procedentes de las privatizaciones llevadas a cabo entre 1991 y 2000 ascendieron aproximadamente a 90 billones de dólares estadounidenses, mientras que la deuda líquida del gobierno saltó de un 30% del PIB en 1994 a un 60% en 2002. Los ingresos de las privatizaciones no fueron suficientes para compensar los esqueletos desenterrados durante la década de los noventa y al mismo tiempo cubrir el 6% anual de crecimiento en los gastos gubernamentales. El crecimiento del gasto fue mucho mayor que el de la economía. Y el crecimiento del PIB mucho menor que los tipos de interés real que mantuvieron los tipos de cambio sobrevalorados hasta finales de 1998.

La reacción al crecimiento de la deuda iba a generar superávits basados en las alzas de impuestos y nunca en la reducción de gastos. La reducción de la deuda por un gobierno debilitado mediante la venta de activos o las subidas de impuestos es una mala política y abre las puertas a más gasto. Tanto es así que en el Brasil actual, la credibilidad solamente puede avanzar mediante la reducción del gasto y mediante una reforma en la composición del gasto público.

Una parte de la opinión pública se volvió en contra de la reforma debido a la percepción de que los presidentes reformistas estaban también implicados en unas políticas menos que transparentes. Cualquiera que afirme que la caída de Fernando Collor en Brasil en 1992, de Carlos Andrés Pérez en Venezuela en 1993, de Abdala Bucaram en Ecuador en 1997 y de Ernesto Samper en Colombia en 1998 fue una consecuencia de la puesta en práctica de las reformas dictadas por el Consenso de Washington no se ha fijado bastante en la evidencia. El escándalo público puede no ser una condición necesaria para hacer caer a un presidente, pero es innegable que el descontento popular por la corrupción alimentado por las acusaciones publicadas en los medios de comunicación jugó un papel tan importante en las impugnaciones de la década de los noventa como el deterioro de la situación económica.

Además, las dificultades económicas no fueron resultado de las reformas. A pesar de la propaganda, la mayoría de gobiernos latinoamericanos no prosiguió con las reformas más difíciles. Los déficits fiscales continuaron siendo una auténtica plaga (como se vio en el ejemplo de Argentina, cuya deuda creció hasta el punto de llevar a una moratoria). El proteccionismo perpetuó los aranceles a la importación y otras restricciones al comercio. Las barreras a la competencia son innumerables. La privatización sigue siendo incompleta, particularmente la de los bancos públicos.

Las reformas basadas no en la persuasión sino en la compra de la aprobación política y en el enriquecimiento de sus ejecutores, resultaron desacreditadas. Collor, Fujimori, Salinas, Menem y Carlos Pérez no acabaron en el exilio debido a que fueran reformistas, sino debido a que fueron acusados de corrupción. Lo que los latinoamericanos no toleran es la corrupción, y no las reformas, que han creado un interés por la estabilidad que no existía diez años antes.

Basándose en el caso argentino, Mariano Tommasi (2002) sostiene que los efectos de la reforma dependen menos del contenido de las políticas adoptadas y más de la calidad de las reformas. En Argentina, esta calidad no se obtuvo debido a que el Congreso está lleno de legisladores amiguistas. O porque el poder político está en manos de gobernadores provinciales más interesados en arrancar concesiones al gobierno federal que en la calidad de las políticas nacionales. Los miembros del poder legislativo que deben lealtad a los gobernadores no se toman en serio su propia capacidad para legislar o para supervisar efectivamente el poder ejecutivo de la burocracia. El gobierno central depende de las élites políticas de las provincias para aprobar las políticas nacionales, y los gobernadores dependen del gobierno central para su viabilidad financiera. El resultado de esta situación es un juego perverso que limita la consecución de unas políticas coherentes o estabilizadoras. En el caso de Argentina, por ejemplo, la situación es seria. Las transgresiones contra el proceso democrático son habituales: entre 1930 y 1983, doce presidentes fueron expulsados del poder por la fuerza.

Una burocracia profesional podría ser un cauce para garantizar la estabilidad de los acuerdos políticos. Pero el nombramiento de aliados políticos para cargos burocráticos va en contra de este mecanismo y refuerza la capacidad del poder ejecutivo para actuar unilateralmente. Los presidentes que colocan o tratan de colocar jueces que les sean favorables en la Corte Suprema dañan la reputación y perturban el funcionamiento

del sistema judicial. En 1991, el presidente Menem aumentó el número de miembros del tribunal de cinco a nueve para poder contar con una mayoría de aliados.

Los economistas están convencidos de que la corrupción es destructiva no sólo por razones morales, sino debido a sus consecuencias económicas. Cada año, políticos y empresarios deshonestos se apoderan de una parte sustancial de los recursos públicos que debería emplearse en gastos en salud, educación e infraestructuras. El Banco Mundial estima que las prácticas corruptas causan unas pérdidas económicas del orden de un billón de dólares estadounidenses al año. La corrupción y la violencia son fenómenos importantes no solamente por sus efectos sobre los recursos que deberían permitir la construcción de una vida mejor para todos, sino porque también tienen un impacto negativo respecto al sentimiento de bienestar que se puede conseguir con mayores niveles de seguridad.

La conciencia de este problema ha provocado algunas reacciones entre las organizaciones internacionales. En 1977, la Cámara de Comercio Internacional anunció un conjunto de medidas pensadas para ayudar a las empresas a combatir la corrupción. En 1997, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico adoptó su primer instrumento para combatir la corrupción y el soborno en los negocios internacionales. Sus miembros firmaron una convención que sancionaba esta clase de conductas. En enero de 2005, en la asamblea del Foro Económico Mundial IV celebrado en Davos, Suiza, un grupo de empresas de los sectores minero, metalúrgico y de la construcción civil lanzaron una iniciativa encaminada a refrenar las prácticas de soborno y extorsión. Una convención de las Naciones Unidas está elaborando un modelo compartido para prevenir y combatir la corrupción.

Con el objetivo de medir la corrupción, Kaufman *et al.* (2005) calculan los indicadores de la gobernanza basándose en varios cientos de variables individuales que miden las percepciones de la gobernanza, extraídas de 37 fuentes de datos independientes elaboradas por 31 organizaciones diferentes en 209 países. Emplean (igual que la organización no gubernamental Transparency International) datos basados en investigaciones que se basan en las percepciones de la corrupción. Se mandan cuestionarios a empresarios y compañías, así como a agencias de gestión de riesgos mercantiles. En estas consultas, se alienta a los encuestados a explicar si han sido testigos de episodios de corrupción y a qué razones atribuyen la existencia de este problema.

Por diversas razones, los índices de corrupción nunca se basan en medidas directas del fenómeno, sino en medidas de percepción del mismo. La primera razón es que la corrupción grave, por definición, es imposible de medir, dado que, al ser una actividad ilegal, no es directamente observada, pero las medidas indirectas son problemáticas. Por ejemplo, es posible que la frecuencia de referencias a la corrupción en los medios de comunicación no mida tanto el predominio de la corrupción como el hecho de la libertad y objetividad de la prensa. Es posible que el número de personas detenidas por corrupción no refleje tanto el nivel de la corrupción como la efectividad e independencia del sistema judicial.

Una razón igualmente importante para el uso de las medidas de percepción de la corrupción es que la percepción de este fenómeno es tan importante como su realidad legal. Una percepción de la corrupción tiene un efecto negativo en la evaluación de las instituciones públicas por parte de las empresas, y ello afecta al comportamiento de estas últimas. Una percepción de la corrupción va asociada con un uso reducido de los tribunales de justicia en la resolución de conflictos y con un menor grado de transparencia fiscal. Daña la credibilidad de las instituciones de justicia y, en consecuencia, reduce las contribuciones tributarias que podrían contribuir al fortalecimiento de estas instituciones.

Kaufman *et al.* (2005) observan que existe una estrecha correlación entre gobernanza y nivel de ingresos en todos los países. Además, entre 1996 y 2004 no hay señales de ninguna tendencia hacia la mejora o el empeoramiento de la media global de los indicadores de gobernanza. Sus observaciones determinan que Brasil y México están ubicadas en un punto medio entre un Afganistán que está fuera de control y la alta calidad del control de la corrupción que se da actualmente en Chile o Inglaterra.

Aunque la corrupción es mayor en los países pobres, los ricos no están libres de ella. La corrupción gubernamental no es un privilegio de los países en desarrollo. En 1976, el príncipe consorte de Holanda, acusado de recibir 1,5 millones de dólares de Lockheed, el fabricante de aviones estadounidense que estaba negociando un contrato con la industria aeronáutica del país, cayó en desgracia. En la década de los noventa en Italia, el movimiento Manos Limpias probó que Giulio Andreotti, que había sido cinco veces el primer ministro del país, recibía pagos de sus relaciones peligrosas con la mafia. El presidente francés Valéry Giscard d'Estaing fue incapaz de mantener su reputación después de las acusaciones de haber recibido diamantes como regalo del dictador de la República Centrafricana Jean-Bedel Bocassa, a cambio de respaldo

político. El erario público es quien paga este fenómeno, ya que el costo de la corrupción acaba siendo uno de los componentes del precio de los bienes y servicios, o en forma de un aumento en los impuestos que se pagan al gobierno. La diferencia es que en los países ricos los corruptos son castigados. En los países pobres la impunidad tiene que ser abolida por medio de leyes que sean lo bastante fuertes para transformar las prácticas de sus representantes en delitos punibles mediante el encarcelamiento y la confiscación de las ganancias obtenidas gracias a la corrupción. La aprobación de estas leyes es un primer paso. Hacerlas cumplir es otra cosa, mucho más difícil.

En un mundo ideal, un ciudadano puede castigar a un político corrupto negándose a votar por él. En el mundo real, esta forma de resarcimiento está limitada por tres imperfecciones en el mercado electoral. Un gran número de votantes carece de información. Muchos votantes no creen que otros políticos o partidos sean muy diferentes. Se da una polarización entre determinados grupos que hace que muchas personas no estén dispuestas a emitir su voto a favor del partido del otro grupo incluso en el caso de que piensen que está menos afectado por la corrupción.

Dicho esto, no hay pruebas de que las normas electorales surtan ningún efecto en la corrupción. Persson, Tabelini y Trebbi (2003) encontraron pruebas de que la eliminación de políticos corruptos resulta más fácil si los votantes pueden expresar sus preferencias por candidatos individuales, y si las circunscripciones electorales reducen las barreras a la entrada de nuevos partidos. En la práctica, estas dos normas tienen un impacto muy pequeño, ya que los países que tienen un sistema de representación proporcional exigen generalmente a los votantes que den su voto a un partido y no a un candidato. En cualquier caso, las normas electorales no explican por qué la corrupción es mayor en algunos países que en otros.

Si la corrupción funcionase como otros cálculos económicos, en los que el corrupto comparase los beneficios que puede obtener con la práctica de este acto ilegal con los riesgos en que incurre de ser descubierto y castigado –por ejemplo, una temporada en la cárcel o que sus bienes sean confiscados por el sistema judicial–, podría incluso ser considerada como un buen negocio allí donde la probabilidad de que alguien sea condenado por corrupción es mínima.

Para combatir la corrupción, es importante identificar las vulnerabilidades en el proceso de toma de decisiones que favorecen las actitudes incorrectas, y tratar de limitarlas. En Brasil, el presupuesto

del gobierno federal los prepara una rama del ejecutivo y lo aprueba el Congreso Nacional, pero los recursos no siempre llegan a los destinados indicados. El presupuesto federal se acaba convirtiendo en una baza en las negociaciones entre las ramas del poder ejecutivo y la asamblea legislativa. Las enmiendas parlamentarias, por ejemplo, acaban siendo un medio para presionar al Ejecutivo. Las constantes modificaciones del presupuesto reducen la transparencia de los datos y el control por parte de la sociedad. Si fuera obligatorio obedecer sus disposiciones, ello representaría un progreso institucional que contribuiría a reducir la corrupción. Otro problema de Brasil es el excesivo número de nombramientos reservados al gobierno federal, que ascienden a más de diecinueve mil, comparados con los escasamente cinco mil que hay en Estados Unidos, por ejemplo.

En la práctica real, la Controladoria Geral da União (CGU) tiene la función de examinar y auditar las cuentas de los ministerios y las prefecturas, pero no tiene el poder de sancionar a otros órganos del gobierno. Los informes elaborados por la CGU se mandan a los ministerios y al TCU (Tribunal de Cuentas) para que puedan tomar medidas administrativas, pero nada garantiza que estas resoluciones sean tenidas en cuenta. En algunos casos, las conclusiones de la CGU van al Ministério Público (MP) o a la Advocacia Geral da União, que tienen la responsabilidad de recomendar acciones civiles o penales. El TCU también opera con ciertas restricciones, ya que puede castigar las irregularidades del sector público, pero los acusados tienen la posibilidad de apelar al poder judicial, donde a menudo obtienen decisiones favorables. La acción punitiva penal también depende de las acciones propuestas por el MP, basadas en las investigaciones policiales. Esto plantea otro problema. Los abogados y los delegados de la policía raramente trabajan juntos, lo que hace difícil obtener pruebas que sean aceptadas por los jueces.

Chile muestra que es posible tener éxito en el combate contra la corrupción. Llevó a cabo las siguientes medidas con unos resultados encomiables: redujo el número de cargos de designación política de 3.500 a 700; aprobó una ley que regulaba el financiamiento público de las campañas políticas; mejoró las normas para las ofertas; y alentó las compras electrónicas por parte del gobierno. Los chilenos pueden seguir por internet cómo votan sus representantes en el Congreso, lo cual incrementa la conciencia política y el control por parte de la sociedad.

El control de la corrupción y la calidad de la reforma parecen estar estrechamente relacionados. En Brasil, por ejemplo, existiría una mayor

transparencia si las mismas razones que llevaron a la privatización de los bancos del Estado impulsaran la privatización de los bancos federales, y si la Ley de Responsabilidad Fiscal no hubiese dejado fuera importantes áreas, como la de los subsidios distribuidos por el sistema bancario. La transparencia del régimen fiscal también depende de la simplificación del sistema impositivo que está impregnado de una miríada de exenciones y tipos diferentes. Todas estas reformas son más difíciles que la venta de empresas públicas que tuvo lugar en la década de los noventa.

La calidad de las reformas depende de la credibilidad y coherencia de las políticas gubernamentales, que a su vez dependen de los incentivos y las restricciones que las normas del juego político imponen a los diferentes actores. La mejora de estas normas es una tarea para varias generaciones.

Bibliografía

- Aghion, Phillipe y Jeffrey Williamson (1999), *Growth, Inequality and Globalization: Theory, History and Policy*, Londres, Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto y Allen Drazen (1991), "Why Are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review*, vol.81, pp.1170-1189.
- Bates, R. H. y A. O. Krueger, eds. (1993), *Political and economic interactions in economic policy reform: evidence from eight countries*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.
- Cárdenas, Mauricio y Eduardo Lora (2005), "La revolución silenciosa: las reformas institucionales en América Latina", *Agenda de Barcelona de Desarrollo*, Salamanca.
- Cardoso, Eliana y Ahmed Galal (2003), "External Environment, Globalization and Reform", *Working Paper*, N°80, El Cairo, Egyptian Center for Economic Studies.
- Cox, G. W. y M. D. McCubbins (2001), "The institutional determinants of economic policy outcomes", *Presidents, parliaments and policy*, S. Haggard y M. D. McCubbins (eds.), Nueva York, Cambridge University Press, pp. 64-102.
- Dasgupta, Dipak, Jennifer Keller y T.G. Srinivasan (2002), "Reform and Elusive Growth in the Middle East-What Has Happened in the 1990s?", *Working Paper Series*, N°25, Washington, D.C., The World Bank.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (2002), "Revisiting Inequality: New Data, New Results", *Distinguished Lecture Series*, N°18, El Cairo, The Egyptian Center for Economic Studies.
- De Melo, Martha, Cevdet Denizler y Alan Gelb (1996), "From Plan to Market", *Policy Research Working Paper*, N°1564, Washington, D.C., World Bank.

- Dicks-Mireaux, Louis, Jean Le Dem, Steven Philips y Kalpana Kochhar (1999), "The Policy Record», *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*, Hugh Bredenkamp y Susan Schadler, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Dollar, David (1992), "Outward-oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence for 95 LDCs, 1976-85", *Economic Development and Cultural Change*, pp. 524-544.
- Dollar, David y Aart Kray (2002), "Spreading the Wealth", *Foreign Affairs*, enero.
- Drazen, Allen y Victorio Grilli (1990), "The Benefits of Crises for Economic Reform", *NBER Working Paper*, N°3527, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research.
- Edwards, Sebastián (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Nueva York, Oxford University Press.
- Fanelli, José María y Gary McMahon (2005), "Understanding Reform", www.gdn.org
- Fernández, Rachel y Dani Rodrik (1991), "Resistance to reform: Statu Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review*, vol.81, pp.1146-1156.
- Fishlow, Albert (1985), "Lessons from the Past: Capital Markets During the 19th Century and the Interwar Period", *International Organization*, N°39, pp.383-439.
- Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*.
- (1995), "The politics of economic liberalization", *Latin American Research Review* 30(2), pp. 195-214.
- Haggard, S. y R. R. Kaufman, eds. (1992), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Haggard, S. y R. R. Kaufman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Haggard, S. y S. Webb (1994), "What Do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform?", *The World Bank Research Observer*, vol.8, N°2, pp.143-168.
- Hellman, Joel (1998), "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions", *World Politics*, 50(2), pp. 203-234.
- Kaufman, Daniel, Aart Kray *et al.* (2005), "Governance matters IV: governance indicators for 1996-2004", *Policy Research Working Paper Series*, N°3630, World Bank.
- Krugman, Paul (1995), "Technology, Trade, and Factor Prices", *Working Paper*, N°5355, National Bureau of Economic Research.
- Lora, Eduardo (2000), "What Makes Reforms Likely? Timing and Sequencing of Structural Reforms in Latin America", *Working Paper*, N°424, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- (2001), "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It," *Working Paper*, N°466, Washington D.C., Inter-American Development Bank.

- Lora, Eduardo y Ugo Panizza (2002), "Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina", *Working Paper*, N°471, Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- MacIntyre, Andrew (1999), "Political institutions and the economic crisis in Thailand and Indonesia", *The Politics of the Asian Economic Crisis*, T. J. Pempel (ed.), Ithaca, Cornell University Press.
- Mainwaring, S. y M. S. Shugart (1993), "Juan Liz, presidentialism, and democracy: A critical appraisal.", *Working Paper*, N°200, Notre Dame, IN, The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- _____ (1997), "Conclusion: Presidentialism and the party system", *Presidentialism and democracy in Latin America*, S. Mainwaring y M. S. Shugart (ed.), Nueva York, Cambridge University Press, pp. 394-439.
- Maravall, J. M. (1995), "The myth of the authoritarian advantage", *Economic Reform and Democracy*, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 13-27.
- Martz, John D. (1997), *Politics of Clientelism: Democracy and the State in Colombia*, Transaction Publishers, New Brunswick, N.J.
- Milesi-Ferreti, Gian-Maria (1991), *Dynamic Models of Strategic Policy Making*, tesis doctoral, Cambridge, Harvard University.
- Mussa, Michael (2002a), *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- _____ (2002b), "Latin American Economic Crisis," ponencia presentada en el Subcommittee on International Trade and Finance, Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, 14 de octubre de 2002, Washington, D.C.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69.
- _____ (1995), "Do economists know best?", *Journal of Democracy*, 6(1), pp. 23-28.
- Persson, Torsten, Guido Tabetini y Francesco Trebbi (2003), "Electoral Rules and Corruption", *Journal of the European Economic Association*.
- Rajan, R. y Luigi Zingales (2003), "The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the 20th Century", *Journal of Financial Economics*, vol. 69, N°1, pp. 5-50, julio.
- Reynolds, Lloyd (1985), *Economic Growth in the Third World, 1850-1980*, New Haven, Yale University Press.
- Rius, Andrés y Nicolas van de Walle (2003), "Political Institutions and Economic Policy Reform", www.gdn.org, August 15.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995), "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1995, N°1, pp.1-95.
- Sturzenegger, F. y M. Tommasi (eds.) (1998), *The political economy of reform*, Cambridge, Mass, The MIT Press.
- Taylor, Lance (1991), "Economic Openness: Problems to the Century's End", *Economic Liberalization: No Panacea*, Tariq Banuri (ed.), Nueva York, Clarendon Press.

- Tommasi, Mariano (2002), "Crisis, political institutions and policy reform: It is not the policy, it is the polity, stupid", ponencia preparada para el Annual World Bank Conference on Development Economics, junio, Buenos Aires, Universidad de San Andrés y Center of Studies for Institutional Development.
- Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, en John Williamson (ed.), Washington, D.C., Institute for International Economics.
- (2000), "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?", *The World Research Observer*, vol. 15, N°2, agosto de 2000, pp.251-264.
- World Bank (2005), *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C., The World Bank.



Capítulo VIII

Disciplina y comportamiento cíclico de las políticas macroeconómicas

Mario I. Blejer*

La literatura acerca del desarrollo económico ha analizado tradicionalmente el impacto negativo de la indisciplina macroeconómica sobre el crecimiento, destacando principalmente tres elementos. En primer lugar se ha mencionado el desplazamiento (*crowding-out*) que implica un impacto negativo del gasto público (particularmente si es financiado con deuda nueva) sobre las decisiones de inversión del sector privado. En segundo lugar, se hace hincapié en el tema de las *distorsiones* causadas por la mala asignación de recursos que suele estar conectada con un marco ineficiente de gastos públicos y con la asignación subóptima del crédito y de otros recursos financieros. Finalmente, se ha destacado el efecto de las *incertidumbres* que pueden provenir de un comportamiento errático de las políticas fiscales y monetarias. Este último efecto tiende a crear riesgos que reducen el nivel de inversión, incentivan las fugas de capital y tiende a inducir la desintermediación financiera.

* Centre for Central Banking Studies, the Bank of England. Las opiniones vertidas son únicamente del autor. El autor agradece a Kevin James sus comentarios e ideas referentes a la eficiencia del sector financiero. Para más detalles, véase James (2005).

Sin embargo, lo que no se ha destacado suficientemente en el contexto de la disciplina macroeconómica es el concepto de “optimalidad” de las políticas de estabilización. Tal optimalidad se refleja en el carácter cíclico de las políticas fiscales y monetarias. En ese sentido, podemos definir las políticas de estabilización óptimas como “políticas macroeconómicas contracíclicas, que estabilizan y mitigan las fluctuaciones del ciclo económico”.

Las políticas macroeconómicas han sido, en general, *contracíclicas* en casi la totalidad de los países industriales; sin embargo, esta situación no se ha observado en la mayoría de los países emergentes. La evidencia muestra que, si bien en un reducido número de economías emergentes las políticas macroeconómicas han tendido a estabilizar el ciclo de negocios, en la gran mayoría las políticas fiscales y monetarias han tenido una clara y fuerte tendencia *procíclica*. La pregunta que se plantea es cuál ha sido la razón fundamental para esta diferencia tan marcada.

En los diversos estudios que se han llevado a cabo sobre este tema, se ha explicado la capacidad para adoptar políticas de estabilización óptimas como función de un número de variables:

- i) fluctuaciones violentas en los mercados internacionales de capital (*sudden stops*),
- ii) restricciones de orden político, y
- iii) regímenes cambiarios inapropiados y rigidez de carácter monetario.

Más recientemente, sin embargo, se han investigado un número de hipótesis de trabajo adicionales y se han agregado a esta lista de razones que impiden o debilitan la capacidad de implementar políticas contracíclicas. Los dos elementos más importantes de esta nueva corriente explicativa son:

- iv) baja calidad institucional e
- v) inestabilidad, ineficiencias e imperfecciones en el *mercado* financiero.

Los dos primeros factores —el *sudden stop* y las restricciones político-institucionales— han sido generalmente mencionados como explicación de la prociclicidad observada en la política fiscal, mientras que la rigidez de los regímenes cambiarios y el funcionamiento de los mercados financieros se han considerado la mayor causa de la prociclicidad de la política monetaria.

Con respecto al rol de las instituciones, lo que se ha observado es que los mercados emergentes que han logrado fortalecer sus instituciones han logrado también manejar sus políticas fiscales y monetarias en forma anticíclica, tal como lo han hecho los países más avanzados. En un estudio reciente de Calderón, Duncan y Schmidt-Hebbel (2004) se demuestra que con instituciones maduras y creíbles un número de países emergentes han logrado implementar políticas contracíclicas, y que tales políticas, al reducir la magnitud del ciclo de negocios y las fluctuaciones económicas bruscas, han aumentado lo predecible del sistema y han creado un ambiente de negocios positivo que llevó, eventualmente, a mayores inversiones y mayor crecimiento.

¿Cómo puede reducirse entonces, desde el punto de vista práctico, la ciclicidad de las políticas macroeconómicas? A continuación se plantean dos sugerencias, preliminares en términos operacionales, que conducen a reducir la prociclicidad de las políticas monetarias y de la política fiscal, más allá de fortalecer las instituciones, imponer reglas fiscales consistentes y no discrecionales, y aumentar la flexibilidad del régimen cambiario.

La ciclicidad crediticia

Como es bien sabido, en términos generales el crédito bancario tiende a ser fuertemente procíclico: las expansiones y las contracciones crediticias están correlacionadas positivamente con el ciclo de negocios. Esta correlación ha sido siempre considerada una de las fuentes más importantes de inestabilidad y, en gran medida, ha servido como justificación teórica sobre la que se basa una gran parte de las regulaciones financieras.

De esta observación, generalmente aceptada, se desprenden dos preguntas:

- 1) ¿puede la regulación prudencial eliminar la toma excesiva de riesgo y la inestabilidad cíclica?, y
- 2) ¿es posible aseverar positivamente que el paradigma prudencial actual —reflejado en las disposiciones de Basilea II— aumenta de forma inequívoca la estabilidad y reduce la ciclicidad?

Conviene destacar en este contexto que el efecto de la inestabilidad financiera sobre el crecimiento puede ser ambiguo. Es razonable inferir que la inestabilidad cíclica pura (incluyendo la posibilidad de la formación

de burbujas en el precio de los activos, el endeudamiento excesivo y la mala clasificación del crédito) tendería a tener un efecto negativo sobre el crecimiento. Pero también existe otro tipo de inestabilidad, como la que se observa en la forma de *volatilidad* que, en realidad, puede provenir de una mejora en el flujo de la información obtenible.

Este tipo de “inestabilidad” puede, en la práctica, estar correlacionada positivamente con el crecimiento. Un claro ejemplo sería cuando la volatilidad ocurre debido a la eficiente recepción, en forma permanente, de nueva información que es rápidamente procesada en el mercado. Se podría, inclusive, decir que los mercados financieros existen precisamente para establecer el precio de equilibrio de esta nueva información. Pero cuando tal precio varía velozmente se crea volatilidad.

Todo esto se podría ver como positivo para el crecimiento debido a que, con precios más actualizados, los agentes económicos pueden tomar mejores decisiones. En otras palabras, mercados volátiles pueden ser mejores mercados. Sin embargo, está claro que la volatilidad puede ser excesivamente alta. Esto puede ocurrir si la reacción de los que llevan a cabo las transacciones tiende a magnificar los movimientos de precios, y, en un mundo de mercados incompletos e imperfectos, muchos agentes económicos pueden carecer de los instrumentos para cubrirse (a un precio razonable) de los efectos inciertos de tal volatilidad. En ausencia de mecanismos de seguro y cobertura, la volatilidad puede imponer costos masivos sobre la economía al causar crisis financieras imprevistas.

La volatilidad puede tener beneficios, pero si sus niveles son muy elevados puede causar, como subproducto, una crisis ocasional. La pregunta es, sin duda, cómo preservar la volatilidad (o “inestabilidad”) positiva sin magnificar el ciclo económico y sin caer en un círculo vicioso de crisis. En este contexto tiene sentido la pregunta: ¿es posible que la regulación prudencial elimine el *exceso* de riesgo y la inestabilidad cíclica sin eliminar la volatilidad informativa?

Es evidente que el punto crítico de las regulaciones prudenciales es promover en las instituciones financieras un “gerencia” de riesgos y un aprovisionamiento de capital que tomen en consideración al calcular los riesgos un horizonte temporal suficientemente largo para cubrir, por lo menos, un ciclo de negocios completo. Pero, ¿cómo funciona, en términos concretos, el paradigma regulatorio actual en el marco de este análisis? O, en otras palabras, ¿cómo operan las disposiciones de Basilea II en este contexto?

En la práctica, se debe reconocer que Basilea II¹ es significativamente procíclico, ya que los requerimientos de capital suben y bajan proporcionalmente a los vaivenes del ciclo. Esto es así porque los requerimientos de capital están basados en información financiera mucho más sensible al riesgo —que por definición es información mucho más cíclica.

En el contexto de Basilea II, en la fase creciente del ciclo, los requerimientos de capital se reducen porque la percepción de riesgo de los créditos cae y el valor de las garantías tiende a subir. Esta reducción de los requerimientos de capital durante el periodo alcista del ciclo causa un incremento en la oferta de crédito, lo que lleva a un impulso cíclico adicional. Durante la fase contractiva del ciclo, el riesgo crediticio crece y la calidad de las garantías cae (con lo que se aumentan los requerimientos de capital y se contrae el crédito disponible) exactamente cuando las tendencias de la economía real necesitarían una reacción opuesta.

Por todo ello, aunque probablemente las disposiciones de Basilea II fortalezcan los cimientos financieros del sistema, no se podrá diferenciar entre la volatilidad positiva y la inestabilidad perniciosa ni tampoco se resolverán (tal vez se intensifiquen) los problemas cíclicos de las políticas macroeconómicas.

¿Existe, entonces, alguna forma adicional, complementaria, de la política monetaria para combatir la inestabilidad financiera y reducir la ciclicidad crediticia?

La respuesta es *promover no solamente un sistema financiero estable, sino también eficiente*. Un sistema financiero eficiente puede medirse por la capacidad con la que puede transformar recursos financieros en capital productivo. Es posible definir tal concepto como el costo “total” del capital que resulta implícito en la operación de un sector financiero determinado. En otras palabras, el sector financiero funciona eficientemente si su función intrínseca de intermediación la realiza a un precio mínimo, reduciendo de esa forma el costo “total” del capital a su nivel óptimo.

¹ El Comité de Basilea, conformado por los representantes de los Bancos Centrales de los países activos del G 10, se constituyó con el objeto de fortalecer los sistemas financieros nacionales e internacionales, mejorar las prácticas operativas de las instituciones financieras y apoyar la expansión de los mercados. Este comité ha generado dos acuerdos: Basilea I y Basilea II. El segundo acuerdo perfecciona aspectos considerados en el primero, a la vez que incorpora nuevos elementos con relación a los requerimientos de capital, la acción de los organismos supervisores y la disciplina del mercado. Por ejemplo, se exige a las entidades de crédito la adopción de aplicaciones informáticas capaces de medir el “riesgo de crédito”.

En términos prácticos, el costo total del capital se puede medir como la suma de los costos de:

- a) movilizar fondos vendiendo fracciones de capital,
- b) monitorear a los usuarios del capital, y
- c) gestionar la cartera.

Evidentemente, la pregunta que surge en este contexto es: ¿puede esperarse que la “mano invisible” conduzca, por sí sola, al mercado financiero a su nivel de eficiencia óptimo? La respuesta es, en general, un rotundo “no”. Las fuerzas del mercado, dejadas completamente libres no llegarían—en la mayor parte de los casos— a un nivel óptimo de eficiencia. Esto es así por una serie de factores. Las ineficiencias en el mercado financiero se deben a las imperfecciones relacionadas con información privada y asimétrica, problemas del tamaño de los monopolios naturales, y colusión y conocimiento altamente especializado. También se deben al “riesgo de manipulación”, es decir, al riesgo de que una parte del mercado adquiera suficiente poder para acorralarlo (*corner or squeeze the market*), fijando precios muy por arriba de sus valores fundamentales.

En todos estos casos, la solución de mercado no es la óptima y no deriva en un mercado eficiente en el sentido de que el costo de intermediación es más alto del que debería ser. El principal problema en todos estos casos es que, para poder participar de la actividad financiera, los *outsiders* (aquellos que están fuera del mercado) deben pagar a los *insiders* (los que están dentro) un precio por los servicios financieros mayor al óptimo. Obviamente, mejorando la eficiencia, disminuiría el precio de los servicios financieros y se transferiría riqueza de los *insiders* a los *outsiders*. En estas circunstancias los participantes del mercado no tienen muchos incentivos para apoyar políticas que aumenten la eficiencia. Es, entonces, misión del gobierno intervenir para lograr una mayor eficiencia y resolver las fallas del mercado que están causando la distorsión.

Además del argumento microeconómico, hay un elemento adicional para justificar la intervención pública en aras de mejorar la eficiencia. Este es que la eficiencia del mercado financiero es importante para la economía en general y para mejorar el comportamiento y los efectos de las políticas macroeconómicas.

Se ha demostrado que la eficiencia del sistema financiero tiene un efecto considerable sobre una cantidad importante de variables. Hay pruebas de que países con sistemas financieros eficientes son menos propensos a sufrir crisis financieras (véase Beck *et al.*, 2006) y crisis

cambiarías (Bordo y Meissner, 2004), y, además, sufren mucho menos cuando una crisis ocurre. De esta forma Ongena, Smith y Michalsen (2003) explican, en términos de eficiencia, por qué la crisis bancaria de Noruega concluyó rápidamente y con un costo relativamente bajo, mientras que la de Japón se extendió durante muchos años.

En general, se puede afirmar que los países con sistemas financieros eficientes crecen más rápido (véase Beck, Levine y Loayza, 2000; Bekaert, Harvey y Lundblad, 2003; y Ranciere, Tornell y Westermann, 2003). Y, en nuestro contexto de análisis, probablemente la conclusión más importante es que la eficiencia financiera también conduce a una mayor estabilidad financiera, *sin aumentar la ciclicidad*. Se puede concluir, entonces, que los bancos centrales, que recientemente han acrecentado el interés y los recursos dedicados a promover y preservar la estabilidad financiera, deben dedicar sus energías a este aspecto un tanto abandonado y redoblar sus esfuerzos para lograr el fortalecimiento de la eficiencia del sector financiero, y, de esta forma, contribuir a reducir la ciclicidad de las políticas macroeconómicas.

La prociclicidad de las políticas fiscales

La prociclicidad observada en la política fiscal de los países emergentes se ha explicado con dos tipos de argumentos: i) la ciclicidad del financiamiento, y ii) las presiones políticas durante el ciclo, combinadas con la persistencia de instituciones fiscales débiles.

Dadas estas premisas, las soluciones tradicionalmente sugeridas incluyen, por un lado, la mejora del acceso al crédito internacional y la creación de facilidades contingentes. Por el otro, una extensa bibliografía dedicada al estudio de la reforma institucional y de la creación de mecanismos que reduzcan la presión política sobre el proceso presupuestario. Estos mecanismos incluyen:

- i) reglas o enmiendas fiscales,
- ii) creación de fondos de estabilización,
- iii) reformas de las instituciones fiscales, y
- iv) reformas de las instituciones políticas.

Estas soluciones, sin embargo, están sujetas a críticas. Por ejemplo, Braun y Tommasi (2002) plantean que el problema con los fondos, reglas e instituciones fiscales es que no está claro, *ex ante*, por qué estos mecanismos alteran el régimen político o cambian los incentivos políticos en países acostumbrados a no cumplir las reglas ni las leyes.

Una propuesta alternativa sería la de explotar la autonomía del banco central y establecer *reglas cíclicas indicativas de acumulación de reservas*. Esta acumulación de reservas debería hacerse como contraparte de *superávits fiscales cíclicos*. En términos técnicos, lo que se sugiere es que el gobierno adquiera, con su superávit, deuda emitida por el banco central, quien utiliza esos recursos para acumular reservas. La posición neta del banco central no cambiaría ni habría expansión monetaria neta.

Una ventaja adicional de esta propuesta es que el gobierno puede utilizar estos activos anticíclicamente en periodos de caídas en la actividad o colateralmente para proyectos de inversión a largo plazo. Los términos, plazos y condiciones de la deuda, así como la distribución del riesgo de mercado, pueden negociarse entre el gobierno y el banco central.

En la práctica la mayoría de los países emergentes están acumulando reservas para reducir el riesgo cíclico de los *sudden stops*, pero sin financiarlos necesariamente con superávits fiscales. Basado en el superávit, el banco central puede intervenir en el mercado cambiario adquiriendo reservas sin producir un *crowding out* en el sector financiero que complique el desarrollo y la eficiencia de ese mercado.

Conclusión

Aun cuando, en términos de la necesidad de asegurar la disciplina macroeconómica, los desequilibrios fiscales y monetarios básicos continúan siendo una fuente de preocupación para muchos países, un factor fundamental a veces subestimado es el de asegurar que los países emergentes puedan, al igual que las naciones desarrolladas, contar con suficientes elementos anticíclicos en la implementación de sus políticas de estabilización. En ese sentido, se proponen aquí dos elementos que podrían contribuir a tal efecto. Se analiza la importancia de promover la eficiencia del mercado financiero, más allá de la estabilidad del mismo, y se sugiere la puesta en marcha de reglas no discrecionales de acumulación

de reservas con superávits fiscales. Ambas medidas tenderían, en general, a reducir la prociclicidad observada en muchos países emergentes y a reforzar los mecanismos que aseguren la transición hacia un crecimiento sostenido.

Bibliografía

- Beck, Thorsten, Asli Demirguc Kunt y Ross Levine (2006), "Bank Concentration, Competition and Crises", *Journal of Banking and Finance*, N°30, pp. 1581-1603.
- Beck, Thorsten, Ross Levine y Norman Loayza (2000), "Finance and Sources of Growth", *Journal of Financial Economics*, 58 (1) pp. 261-300.
- Bekaert, Geert, Campbell R. Harvey y Christian T. Lundblad (2003), "Equity Market Liberalization in Emerging Markets", *Journal of Financial Research*, N°26, pp. 275-299.
- Bordo, Michael y Chris Meissner (2005), "Financial Crises, 1880-1913: The Role of Foreign Currency Debt", *NBER Working Paper*, N°11173.
- Braun, Miguel y Mariano Tommasi (2002), "Fiscal Rules for Subnational Governments: Some organizing principles and Latin American Experiences", 78, Centro para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, septiembre.
- Calderón, César, Roberto Duncan y Klaus SchmidtHebbel (2004), "Institutions and Cyclical Properties of Macroeconomic Policies", *Working Paper*, N°237, Banco Central de Chile.
- James, Kevin (2005), "Efficiency or Stability?: A Market Failure Analysis", Power Point Presentation, CCBS, Bank of England.
- Ongena, Steven, David Smith y Dag Michalsen (2003), "Firms and Their Distressed Banks: Lessons From the Norwegian Banking Crisis (1988-1991)", *Journal of Financial Economics*, 67 (1), pp. 81-112.
- Ranciere, Aaron Tornell y Frank Westermann (2003), "Crisis and Growth: A Re-evaluation", *NBER Working Paper*, N°10073.



Capítulo IX

¿Un nuevo paradigma de disciplina macroeconómica en América Latina?

Martín P. Redrado

Introducción

Uno de los principales desafíos de América Latina consiste en consolidar las importantes mejoras alcanzadas en la calidad de las políticas macroeconómicas. Este salto cualitativo se llevó a cabo en un contexto de favorables condiciones internacionales y, si bien el paradigma incorpora las lecciones aprendidas en décadas anteriores, los interrogantes pasan por la capacidad que tiene la región para que estas perduren. Al respecto, es preciso impulsar el fortalecimiento de las instituciones para garantizar el crecimiento económico sostenido.

La disciplina macroeconómica permite potenciar el crecimiento económico brindando a los ciudadanos un ambiente predecible para la toma de decisiones. En otras palabras, constituye un elemento clave para atenuar uno de los problemas más graves que América Latina ha sufrido históricamente: la volatilidad e inestabilidad macroeconómica. Este factor ha operado generando no sólo un impacto negativo sobre las variables económicas (principalmente la inversión), sino también distorsiones que afectaron el desarrollo de largo plazo y la distribución del ingreso en los países de la región.

Durante la década pasada, la estrategia de desarrollo basada en una mayor participación del mercado en la economía tuvo algunos resultados positivos (eficiencia de la economía, modernización productiva, menores tasas de inflación). Sin embargo, la apertura de las economías a los flujos de capitales en un contexto de creciente globalización de los mercados financieros produjo sucesivas crisis financieras en numerosos países. El carácter procíclico de los flujos de capital se tradujo en una marcada inestabilidad macroeconómica y en tasas de incremento del PIB total y per cápita de aproximadamente la mitad que el registrado en las décadas de los sesenta y setenta, ampliándose la brecha con los países desarrollados.

En términos generales, esto implica considerar dos cuestiones fundamentales: una que la disciplina no debe asociarse con “rigidez” en el diseño y aplicación de las políticas económicas; y dos que la implementación debe evitar las soluciones “universales” y respetar las condiciones particulares de cada país.

En lo que podría definirse como un nuevo paradigma, la región se sostiene a partir de cinco sólidos pilares: solvencia fiscal, sustentabilidad externa con apertura de mercados, flexibilidad cambiaria, prudencia monetaria y políticas financieras anticíclicas. En los últimos años, en un contexto internacional favorable (fuerte crecimiento económico, bajas tasas de interés y elevados precios de las materias primas) las cuentas externas y fiscales de las distintas economías de América Latina han mostrado una importante mejora. En un marco de estabilidad de precios, los países de la región han acumulado reservas internacionales, han efectuado pagos netos a los organismos multilaterales de crédito, han aumentado el ahorro interno y, aunque aún resta mucho por hacer en este sentido, han progresado en el desarrollo de los mercados de capitales y de los sistemas financieros locales.

La mejora de los factores fundamentales de América Latina constituye una nueva realidad reflejada en los mercados financieros internacionales: el marcado descenso de los márgenes de riesgo soberano y en la desvinculación con respecto a los bonos “basura” de Estados Unidos que se apreció en el segundo trimestre de 2005, después de la reducción de la calificación crediticia de Ford y General Motors.

En las siguientes secciones se analizarán los elementos principales que conforman una nueva visión de la disciplina macroeconómica a la luz de las lecciones del pasado reciente.

Principios de disciplina macroeconómica

En muchos casos la elección de las políticas adecuadas para alcanzar un ambiente económico previsible requiere encontrar una combinación óptima entre credibilidad y flexibilidad. En este sentido, proveer a la economía de previsibilidad puede relacionarse a veces con el uso de reglas estrictas de política económica que eviten la discrecionalidad.

Sin embargo, dichas reglas pueden dejar sin margen de maniobra a las autoridades económicas para enfrentar crisis, lo que puede derivar en algunas ocasiones en mayor volatilidad económica. De esta forma, dejar algún grado de flexibilidad en la política económica puede contribuir a la generación de un ambiente macroeconómico estable.

En este contexto, pueden enunciarse algunos principios básicos que contribuyen a la generación de un ambiente económico previsible, pero teniendo presente que pueden existir diversas formas de implementarlos de acuerdo con las características particulares de cada país:

- Solvencia fiscal
- Sustentabilidad externa
- Flexibilidad cambiaria
- Política monetaria prudente, predecible y transparente
- Política financiera sólida y anticíclica

Solvencia fiscal

La experiencia de la región revela un comportamiento procíclico de la política fiscal (Kaminsky, Reinhart y Végh 2004). Asimismo, algunos estudios¹ muestran que el exceso de volatilidad en los países de la región puede atribuirse, en magnitudes similares, a: i) crisis exógenas, ii) la insuficiente integración financiera y el bajo desarrollo de los mercados financieros domésticos, y iii) las políticas macroeconómicas procíclicas.

Después de la crisis de financiamiento de la última década, los gobiernos de la región realizaron un notable esfuerzo en materia fiscal para mejorar la posición de endeudamiento y reducir la vulnerabilidad de las economías ante crisis, mostrando notables mejoras en los últimos años. En particular, el superávit primario promedio de la región pasó de ser prácticamente nulo en 2001 a 2,7% del PIB en 2004.

¹ World Bank (2000).

También se apreció una caída en el peso de la deuda pública para la región que pasó de un 45% del PIB en 2002 a un 39% del PIB en 2004, cuando muchos países de la región aprovecharon además para mejorar el perfil de sus deudas. Este proceso de reducción y mejora en el perfil del endeudamiento coincidió con un período de estabilidad de precios, lo cual refleja un patrón diferente de disciplina fiscal con relación a las décadas anteriores. A diferencia de lo que sucedió en los ochenta, cuando la inflación fue utilizada como herramienta de financiamiento, y en los noventa, cuando la deuda fue el principal instrumento utilizado por el sector público para financiarse, los progresos actuales en materia fiscal son la contrapartida de una mejor posición financiera genuina regional.

Los países han avanzado en recrear y profundizar instituciones presupuestarias que incentiven al gobierno a mostrar una respuesta fiscal prudente ante cambios favorables, es decir, que estimulen a respetar su restricción presupuestaria intertemporal. Las instituciones fiscales se están instrumentando de forma transparente a través del proceso normal de formulación de leyes de cada país. En este sentido, algunos países han adoptado, con distinto éxito, leyes de responsabilidad fiscal, como Brasil, Argentina, y Perú, mientras que otros países de la región tienen proyectos para incorporarlas.

En países donde la recaudación fiscal depende enormemente de los precios de los productos básicos, los fondos de estabilización constituyen un buen mecanismo para acumular recursos en los tiempos buenos. Así, se han creado, en Chile, el fondo de estabilización del cobre, y en Colombia, los fondos de estabilización del café y del petróleo.

Sustentabilidad externa

El dinamismo exportador constituye otro factor relevante para la generación de un ambiente macroeconómico estable, por su efecto positivo en la solvencia intertemporal externa. Más allá de su contribución al crecimiento sostenido a través de permitir la ampliación de la capacidad productiva por encima de los límites del mercado doméstico, y por el estímulo que genera en la mejora de la productividad de la economía, las ventas al exterior permiten evitar cuellos de botella en la balanza de pagos, colaborando con la sostenibilidad de las cuentas externas.

Las negociaciones comerciales destinadas a buscar nuevos mercados, a ampliar el acceso a mercados existentes y a incrementar

el valor agregado de las ventas externas son un elemento clave para dinamizar las exportaciones. En este contexto, la negociación multilateral se demora principalmente por las dificultades que planean para las naciones desarrolladas la reducción del proteccionismo agrícola y la resistencia por parte de muchos países en desarrollo a avanzar en materia de bienes industriales y servicios. Con la ronda multilateral estancada, la agenda de negociación para la región se movió hacia la búsqueda de acuerdos regionales y/o bilaterales, en particular hacia las negociaciones Sur-Sur. En este sentido, por su potencial de crecimiento, las economías de Asia oriental son un destino atractivo para las exportaciones de la región, en particular para los países más australes de América del Sur, los cuales muestran en general una estructura comercial complementaria con los países asiáticos.

En un sentido más amplio, como consecuencia de las crisis financieras de los últimos años, la balanza de cuenta corriente de la región mostró un brusco cambio desde un déficit del 4,6% del PIB en 1998 a un superávit del 1% del PIB en 2004, lo que ofrece un panorama más favorable de sostenibilidad de las cuentas externas. Asimismo, en los últimos años América Latina ha incrementado su grado de apertura económica; las exportaciones pasaron de representar un 14% del PIB en 1998 a un 23% del PIB en 2004, lo que resulta una tendencia favorable para el mantenimiento de la solvencia externa.

Flexibilidad cambiaria

La experiencia de la región ofrece algunas lecciones en cuanto a la elección del régimen cambiario. Los regímenes monetarios basados en tipos de cambio fijos resultaron frágiles y difíciles de mantener por la creciente movilidad de capitales, y por ende más vulnerables a ataques especulativos que otros arreglos cambiarios. Estos esquemas no brindaron las condiciones suficientes para asegurar la disciplina fiscal y dificultaron el ajuste de la economía ante *shocks* externos adversos.

En términos generales, la evidencia empírica reciente parece favorecer a los regímenes cambiarios flexibles. Levi Yeyati y Sturzenegger (2003), usando una clasificación de regímenes cambiarios *de facto* y una muestra de países no industrializados en el período 1974-2000, muestran que los regímenes flexibles generan tasas de crecimiento mayores y menor volatilidad del PIB. En el caso del vínculo entre inflación y

régimen cambiario, la experiencia reciente con metas de inflación indica que también los regímenes cambiarios más flexibles son consistentes con tasas de inflación bajas, mientras que un régimen de tipo de cambio fijo no estimula necesariamente la disciplina fiscal.

Se observa en la región una tendencia hacia los regímenes cambiarios más flexibles en comparación con la situación existente a principios de los noventa, aunque en muchos casos se trata de regímenes de flotación administrada. Así, entre 1990 y 2003 puede observarse en la región una disminución de los regímenes monetarios basados en esquemas cambiarios fijos (tipos de cambio fijos, bandas y tipos de cambio móviles) y una adopción creciente por parte de economías de la región del régimen de metas de inflación, esquema que ofrece una combinación intermedia entre un compromiso para cumplir un objetivo y la flexibilidad en la forma de lograrlo. Esta tendencia coincidió con una mayor prudencia monetaria y con el proceso de desdolarización de la deuda (pública y privada) que ha permitido minimizar el “miedo a flotar”, posibilitando también la ejecución de una política monetaria más efectiva. Más aún, la emisión de deuda en moneda local ajustada por inflación que han llevado a cabo algunos países de la región genera incentivos adecuados a la política monetaria en términos de mantener la inflación acotada, por la existencia misma de deuda indizada.

Política monetaria prudente, predecible y transparente

Si bien los países de la región tuvieron éxito en la tarea de reducir la tasa de inflación, pueden rescatarse algunas lecciones aprendidas durante dicho proceso. Por un lado, el diseño del régimen monetario, por más duro que sea, no es suficiente para asegurar la estabilidad macroeconómica; por ejemplo, un régimen de caja de conversión puede evitar la financiación del desequilibrio del sector público vía emisión monetaria, pero no impedir la emisión de deuda pública.

La otra lección se relaciona con el grado de compromiso (y de flexibilidad) que se adopta en el momento de diseñar un programa monetario. Un insumo básico para generar un ambiente de estabilidad es proveer a la economía de un ancla para las variables nominales y para las expectativas del sector privado sobre esas variables. En este sentido, la estabilidad de precios debe buscarse, dentro de lo posible, en un grado de flexibilidad que pueda contar con un margen para estabilizar la economía real en el corto plazo.

La estabilidad de precios continúa afianzándose en la región en el marco del creciente compromiso de los bancos centrales para aplicar políticas monetarias y cambiarias prudentes.

En un contexto internacional de menor inflación, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el incremento de la productividad y de la capacidad ociosa (esto último debido sobre todo al ingreso de China en la economía mundial), los países de la región pudieron acompañar esta tendencia y la inflación de América Latina se desaceleró fuertemente en los últimos años pasando del 11% en 2002 al 7,3% en 2004.

En el caso particular de Argentina, tanto para preservar la estabilidad de precios como para bregar por la estabilidad del sistema financiero, se lleva a cabo a través del Banco Central una política prudencial de acumulación de reservas internacionales. Esta estrategia, que también es utilizada por varios bancos centrales de la región –Brasil, México, Perú, entre otros-, se orienta a evitar movimientos disruptivos en el mercado cambiario ante cualquier tipo de *shock* que pudiera afectar el normal flujo de pagos internacionales, tanto del sector público como del sector privado y, de este modo, reducir la vulnerabilidad externa.

Con el fin de limitar el impacto de esta política de acumulación de reservas, Argentina utiliza diferentes instrumentos de absorción monetaria: desde comienzos de 2005 el Banco Central de la República Argentina (BCRA) cambió el sesgo de la política monetaria, y a partir de entonces acentuó el uso de los diferentes instrumentos de regulación monetaria. De tal forma, la expansión monetaria resultante de la política prudencial de acumulación de reservas fue en parte esterilizada mediante la colocación de letras y pagarés, la concertación de pases con las entidades financieras y el cobro de redescuentos que habían sido otorgados durante la crisis de 2001.²

El desarrollo del mercado de pases le permite al BCRA disponer de una tasa de interés de referencia de corto plazo como instrumento de política monetaria. Así, mediante la concertación de pases activos y pasivos, la autoridad monetaria establece un corredor de referencia hacia

² “Concertación de pases” se refiere a las operaciones de repo (préstamos de corto plazo con garantía de títulos públicos de las entidades financieras al BCRA o viceversa) que se pactan. En este caso, la absorción monetaria se produce a partir de las operaciones de pases pasivos. El “cobro de redescuentos” constituye el pago de la asistencia por iliquidez concedida por el BCRA a los bancos en situación de iliquidez durante la crisis financiera. Las operaciones de repo son un instrumento de uso diario en el mercado mientras que los redescuentos son préstamos extraordinarios del BCRA a los bancos en caso de situación de iliquidez o crisis financiera.

el cual han convergido las tasas de interés de corto plazo del mercado monetario. El resto de las tasas del mercado monetario, en particular las pasivas y las del mercado de *call* comenzaron a seguir una tendencia similar a las establecidas por el Banco Central tanto a través del mercado de pases como mediante la colocación de letras y pagarés.

Esta política monetaria no se resintió del resultado cuasifiscal positivo, debido a que los ingresos provenientes del elevado nivel de reservas y del cobro de asistencia por iliquidez compensaron suficientemente los egresos, principalmente los vinculados a los pagos de interés por los títulos que emite el BCRA y a las primas que paga por las operaciones de pases pactadas.

Política financiera sólida y anticíclica

La experiencia reciente de la región ha mostrado que en algunos casos no ha sido suficiente tener una buena regulación del sistema financiero para evitar las crisis. El sobreendeudamiento, los descalses de moneda en los balances de las empresas, del gobierno y de las familias, el escaso desarrollo del mercado de deuda en moneda doméstica y la elección del régimen cambiario y monetario contribuyeron a la vulnerabilidad de las economías.

Entre los elementos que ayudan a reducir la volatilidad de los flujos de capitales y que forman parte de una política de desarrollo del sistema financiero destacan:

- acumular reservas internacionales en la fase expansiva del ciclo;
- evitar la sobreexposición de la economía al riesgo crediticio, cambiario y de plazos; y
- desarrollar el mercado de deuda en moneda doméstica.

Acumular reservas internacionales en la fase expansiva del ciclo

La economía monetaria internacional ha sido testigo durante este último decenio de un notable fenómeno: el crecimiento explosivo global de las reservas internacionales. En los últimos diez años estas se incrementaron un 222%, con una marcada aceleración en el último trienio, alcanzando el nivel récord de 3,8 billones de dólares. Este proceso de acumulación fue controlado por economías emergentes (particularmente las asiáticas) y en menor medida por países miembros de la OCDE.

La política de acumulación de reservas se ha considerado una estrategia para reducir la exposición a *shocks* externos en el caso de los países en desarrollo donde la profundidad financiera es reducida, la inestabilidad contractual frecuente y el acceso al financiamiento contingente, en caso de crisis sistémicas, escaso.

Por lo tanto, la acumulación de reservas obedece a la necesidad de políticas macroeconómicas contracíclicas que estabilicen y maten las fluctuaciones del ciclo económico, es decir, que tengan cierto grado de liquidez en divisas para cumplir con las obligaciones con el exterior y afrontar cambios abruptos en las condiciones financieras externas (derivados de *shocks* financieros o reales), y así atenuar el impacto de los ajustes frente a desequilibrios y garantizar la continuidad de las instituciones cambiarias y monetarias. Después de la inestabilidad macroeconómica y financiera que agitó el escenario mundial en la segunda mitad de la década de los noventa, los principales países emergentes han priorizado la acumulación de reservas como un mecanismo para reducir la vulnerabilidad de sus economías y la persistente volatilidad cambiaria. A diferencia de lo ocurrido en el pasado, la acumulación de reservas internacionales entre 2000 y 2004 en varios países emergentes es consecuencia de un superávit de cuenta corriente y no de una significativa entrada de capitales. En América Latina, la estrategia de acumulación de reservas internacionales coexiste con el objetivo de los bancos centrales de preservar la estabilidad de precios, y tiene el respaldo de una situación de equilibrio fiscal que brinda sustentabilidad a esta política.

Estas razones crecen ante la falta de una reforma en la arquitectura financiera internacional, que hasta el momento, con las instituciones existentes, ha sido incapaz de reducir la volatilidad en las economías emergentes y evitar las crisis financieras recurrentes. Siguiendo la tendencia mundial, los países de la región han estado incrementando sus niveles de reservas internacionales, especialmente después de las crisis financieras de los últimos años.

Por otra parte, la literatura económica no ha hallado respuesta al interrogante de cuál sería el nivel de reservas óptimo para una economía pequeña y abierta, tanto en el área comercial como financiera.

El nivel óptimo surgiría al solucionar el conflicto entre los costes y beneficios de acumular reservas. Entre los beneficios se cuenta la posibilidad de afrontar, ante un abrupto corte en el financiamiento, los pagos de corto plazo de importaciones y de deuda externa, así como también evitar oscilaciones bruscas del tipo de cambio nominal y reducir

la tasa de riesgo de la economía. Entre los costes, se destaca la pérdida de ingresos potenciales por no aprovechar dichos fondos en inversiones con mayor rendimiento (aunque de menor liquidez y mayor riesgo) y los egresos cuasifiscales generados por la esterilización de la intervención mediante la emisión de títulos de deuda domésticos.

Si bien no se halló una respuesta a la solución de este conflicto, sí se han definido unos lineamientos generales que sugieren cuál sería el nivel adecuado de reservas.

Estos indicadores de adecuación fueron sufriendo modificaciones en las variables que consideraban a medida que fue cambiando el contexto internacional y el rol que asumían las reservas. Cubrir una cierta cantidad de meses de importaciones fue la regla principal cuando la cuenta corriente dominaba la balanza de pagos. La apertura a los flujos de capitales requirió un tratamiento más amplio de la cantidad adecuada de reservas.

Se han propuesto indicadores de reservas adecuadas basados en atender fuentes de drenaje potencial de fondos externas e internas (Calvo, 1998). Para ello se combinan las importaciones, la deuda interna y un porcentaje de M2 (Wijholds y Kapteyn, 2001).

En este escenario, los países de la región han continuado acumulando reservas internacionales a partir de una estructura de precios relativos favorable. En particular sumando las tres economías de mayor tamaño de América Latina (México, Brasil y Argentina), Chile y los cinco países de la Comunidad Andina las reservas internacionales aumentaron más de 50.000 millones de dólares estadounidenses entre finales de 2002 y finales de 2004 y superaron los 200.000 millones de dólares.

Evitar la sobreexposición de la economía al riesgo crediticio, cambiario y de plazos

Los descalses de monedas, la concentración de deuda en el corto plazo y la sobreexposición del sistema financiero al riesgo crediticio de algún sector en particular (sector público o a algún sector no transable) son elementos que han estado presentes en la mayoría de las crisis financieras emergentes de los últimos años.

Un elemento clave en este punto es la determinación de una apropiada regulación y supervisión del sistema financiero que evite la vulnerabilidad de la economía ante la concentración de riesgo en actividades riesgosas o por descalses en las hojas de balance de las entidades financieras.

Por otra parte, el manejo de la política monetaria y la elección del régimen cambiario también pueden influir en el descalce de plazos y

monedas. Así, en una economía con inflación alta y variable se dificulta la emisión de títulos en deuda doméstica a favor de los indexados a tipo de cambio o inflación, y se acortan los plazos de emisión de los pasivos. Mientras que un régimen de tipo de cambio fijo puede estimular el endeudamiento en dólares ante la percepción de una garantía implícita sobre el tipo de cambio.

Con relación a la exposición del sistema financiero al sector público, en el caso de Argentina, recientemente se observó un cambio significativo a partir de la modificación del marco normativo, relacionado tanto con el financiamiento al sector público propiamente dicho como con el estímulo del crédito al sector privado.

Este cambio provocó una fuerte tendencia decreciente en la exposición relativa del sistema financiero al sector público consolidado, la cual representa en la actualidad el 33% del activo del sistema financiero. Respecto al primer conjunto de medidas, cabe destacar que se ajustó la norma de capitales mínimos para eliminar el sesgo preexistente, que favorecía el financiamiento al sector público, y nivelar los incentivos para financiar a los diferentes sectores de la economía. Se fijaron además nuevos límites a la exposición al sector público: el 75% del capital y el 40% del total de activos (esto último, a partir de enero de 2006). Por otra parte, a partir de 2003 no se pueden incorporar títulos públicos con valor nominal (excepto bonos recibidos en concepto de compensación). Por último, y también siguiendo un criterio de avance gradual, se estableció un esquema de ajuste pautado en forma progresiva hacia una valuación de precios de mercado para toda la cartera de activos del sector público.

En síntesis, el BCRA impulsó normas que limitan severamente las operaciones financieras con el sector público y, por ende, la exposición del sistema financiero al gobierno. En particular, se establecieron límites concretos al financiamiento que, junto a otras medidas, motivaron una marcada tendencia a la baja en la exposición a este sector.

En este contexto y en parte como consecuencia de las crisis financieras recientes puede observarse en la región una reducción de la exposición al riesgo cambiario y de plazos. Tanto la relación de la deuda externa de corto plazo sobre reservas como del M2 sobre reservas internacionales muestran una tendencia descendente en los últimos años.

Desarrollar el mercado de deuda en moneda doméstica

En general los mercados latinoamericanos domésticos de bonos están segmentados y con escasa liquidez e ilíquidos, con la deuda tendiendo a concentrarse en el corto plazo y en moneda extranjera, lo que estimula

el riesgo de plazos y cambiario. Además, la deuda pública suele tener una participación significativa frente al mercado de deuda corporativa, que nunca alcanzó un desarrollo importante en la región, dado que las grandes empresas tienden a recurrir a los mercados externos, mientras que las medianas y pequeñas empresas parecen haberse visto afectadas por los mayores requerimientos de información de la emisión de bonos frente al crédito bancario.

Las razones del escaso desarrollo de los mercados domésticos de activos financieros pueden encontrarse en la elevada volatilidad macroeconómica (que también llevó a una baja tasa de ahorro doméstico), el desarrollo limitado de los inversores institucionales, la pobre infraestructura del mercado de capitales, los altos costes para emisión y comercialización de activos financieros y las restricciones impositivas y regulatorias.

En este escenario, el desarrollo de los mercados en moneda doméstica puede actuar como un seguro frente a la volatilidad de los flujos de capitales, ya que reduce la dependencia sobre los préstamos bancarios y sobre los capitales del exterior, estimula el ahorro doméstico por una mayor oferta de instrumentos financieros, mejora la eficiencia de la intermediación financiera (la curva de rendimientos del gobierno facilita la valoración de la deuda corporativa) y reduce los descaldes de moneda y plazos (estimulados por la incapacidad de emitir internacionalmente títulos de deuda denominados en moneda doméstica).

La emisión de instrumentos ajustados por precios locales puede colaborar también con el desarrollo del mercado doméstico, ya que pueden contribuir con el alargamiento de plazos y con una mayor profundidad del mercado. Sin embargo, estos instrumentos tienen ciertas desventajas que obligan a considerar detenidamente su utilización, dado que la indexación puede volver vulnerable la situación fiscal ante cambios bruscos de la inflación y, también, puede extenderse al resto de la economía, dificultando el manejo de la política monetaria.

En lo que parece ser una integración financiera más inteligente, muchos países de la región ya han optado por desarrollar un mercado de capitales doméstico como eventual fuente alternativa de financiamiento. En estos casos, el desarrollo estuvo acompañado por capitales externos en busca de mayores retornos y nuevas oportunidades de diversificación. Todavía queda mucho por hacer en esta dirección, particularmente en México y Argentina, donde la profundización de los mercados de capitales se encuentra rezagada respecto a lo observado en Chile y Brasil. A medida

que continúe avanzando el desarrollo de los mercados de capitales locales, tanto el sector público como el sector privado pueden acceder en mayor grado al financiamiento de largo plazo en moneda doméstica.

Conclusiones: la disciplina y las instituciones

Como consecuencia de las crisis financieras de los últimos años se observa que los países de América Latina han reducido su exposición a la volatilidad internacional a partir de las lecciones aprendidas. Esto le confiere a la región una mayor solidez para enfrentar futuros *shocks* adversos y contribuye a la generación de un ambiente propicio para alcanzar el crecimiento sostenido, una meta ineludible ante el elevado grado de desigualdad social en la región. En este sentido, el actual contexto internacional favorable y el ciclo expansivo que vive la región representan una oportunidad para aprender del pasado y generar un cambio institucional duradero.

Los principios macroeconómicos básicos enunciados anteriormente contribuyen a la creación de un ambiente económico estable. Cada uno de ellos es consistente también con el objetivo de eliminar la “dominancia fiscal”³ que históricamente caracterizó a la región. En el pasado la política monetaria terminó siendo un instrumento de financiamiento de políticas fiscales insostenibles, quedando en un segundo plano roles que en la actualidad son prioritarios para un banco central como el de preservar la estabilidad de precios o el de vigilar el buen funcionamiento del sistema financiero. Incluso bajo arreglos monetarios que no permitían monetarizar los déficits fiscales, los desequilibrios presupuestarios llevaron a crisis de endeudamiento que terminaron afectando al conjunto de la economía, incluido el sistema financiero.

Los principios de disciplina macroeconómica persiguen el objetivo de prevenir la “dominancia fiscal” a partir de: un mejor entendimiento de los movimientos financieros, la ejecución de políticas macroeconómicas flexibles y prudentes y una mayor coordinación entre los instrumentos fiscales, monetarios y del sector externo.

³ La presión que históricamente ha ejercido una situación fiscal deficitaria sobre el resto de los sectores de la economía, y sobre el sistema financiero y monetario en particular.

Según North (1993), las instituciones cumplen un rol fundamental en el desarrollo de los países. Las instituciones de alta calidad son las que inducen un comportamiento socialmente deseable en los agentes económicos: reducen costes de transacción y de fiscalización de los contratos, permiten superar problemas de acción colectiva –defensores de intereses sectoriales-, transmiten información, refuerzan los derechos de propiedad, administran el grado de competencia y contribuyen a generar un esquema de incentivos en el que los individuos encuentran más productivo participar en actividades de creación que de redistribución de la riqueza.

La situación regional actual no sólo brinda una oportunidad, sino que también exige instituciones consistentes, fundadas en consensos internos que promuevan, al mismo tiempo, vínculos de alto potencial sinérgico con la totalidad de los actores sociales y económicos.

Diseñar instituciones que permitan llevar estos principios a la práctica se convierte entonces en el desafío para los formuladores de la política económica de la región. En dicho proceso de construcción de instituciones no deben olvidarse dos cuestiones relevantes:

- 1) La experiencia de los noventa muestra que cierta flexibilidad es necesaria para el diseño de la política económica. En este sentido, aún considerando las diferencias en las realidades económicas de Estados Unidos y América Latina, las lecciones de la era Greenspan en materia monetaria resultan muy relevantes para los formuladores de la política económica de la región (Blinder y Reis, 2005).
- 2) No hay una correspondencia unívoca entre las funciones que tienen las buenas instituciones y la forma que adoptan. Hay mucho espacio para la creatividad en traducir los principios básicos de una economía sana en diseños institucionales que toman en cuenta las restricciones de cada país y sacan ventajas de las oportunidades que cada cual presenta.

La profundidad y calidad de las reformas institucionales son al menos tan importantes como su estabilidad, pues de lo contrario el esfuerzo será en vano. Para ello deben ser consistentes (es decir, no generar más perdedores que ganadores en el corto plazo, pues de lo contrario no serán políticamente sostenibles) y consensuadas entre los diferentes grupos sociales.

Por último, sabemos que las instituciones económicas no pueden imponerse por vía autoritaria o importarse desde terceros países (transferir las reglas de un país desarrollado u otro en desarrollo no garantiza el

progreso de este último), sino que son endógenas a cada sociedad. Son resultado de decisiones colectivas donde intervienen grupos de poder con distintas atribuciones y preferencias, cuyo poder político depende de las instituciones políticas (poder político *de jure*) y de la distribución de los recursos económicos (poder político *de facto*). Si bien este proceso de decisión colectiva puede demorarse, el hecho de que las reformas institucionales se lleven a cabo por “convicción” más que por “necesidad” y con el consenso necesario mejora sensiblemente las posibilidades de éxito y de persistencia a largo plazo.

El doble desafío que enfrenta entonces la región no es secuencial, sino sincrónico: crecer y construir instituciones simultáneamente (ya que estas se determinan y refuerzan mutuamente), garantizando la debida consistencia y consenso del proceso de construcción que evite reacciones pendulares, para lo cual el gradualismo, la flexibilidad y la capacidad de adaptarse suelen ofrecer un ambiente más fértil que las políticas de *shock*.

Bibliografía

- Aizenman, J. y L. Lee (2005), “International Reserves: Precautionary versus Mercantilist Views, Theory and Evidence”, *NBER Working Paper*, N°11366.
- Blinder A. y R. Reis (2005), “Understanding the Greenspan Standard”, preparado para el Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium, The Greenspan Era: Lessons for the Future, Jackson Hole, Wyoming, 25-27 de agosto de 2005.
- Calvo, G. (1998), “Varieties of Capital Market Crisis”, *The Debt Burden and its Consequences for Monetary Policy*, G. Calvo y M. King (eds.), Mcmillan.
- Calvo G. y C. Reinhart (2000), “When Capital Flows Come to a Sudden Stop: Consequences and Policy”, *Reforming the International Monetary and Financial System*, Washington, D.C., FMI.
- ____ (2002), “Fear of Floating”, *Quarterly Journal of Economics*, N°117.
- CEPAL (2004), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2004: Tendencias para el 2005*.
- Eichengreen, B. y R. Hausmann (1999), “Exchange Rates and Financial Fragility”, *NBER Working Paper*, N°7418.
- Eichengreen, B., R. Hausmann y U. Panizza (2003), “Currency mismatches, debt intolerance and original sin: why they are not the same and why it matters”, *NBER Working Papers*, N°10036.

- Fischer, S. (2001), "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?", Distinguished Lecture on Economics in Government, *Journal of Economic Perspectives*.
- Glaeser, E., R. La Porta, F. López de Silanes y F. Y. A. Shleifer (2004), "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth*, 9(3).
- Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik (2004), "Growth accelerations", *Working Paper*, N°10566, National Bureau of Economic Research.
- Kaminsky, G., Carmen M. Reinhart y Carlos A. Végh (2004), "When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies", *NBER Working Paper*, N°10780.
- King, M. (2004), "The Institutions of Monetary Policy", *NBER Working Paper*, N°10400.
- Levy Yeyati, E. y F. Sturzenegger (2001), "Exchange Rate Policy and Economic Performance", *IMF Staff Papers*, vol. 47.
- _____ (2003), "To Float or to Trail: Evidence on the Impact of Exchange Rate Regimes", *American Economic Review*, vol. 93, N°4.
- Mishkin, F. (1999), "International experiences with different monetary policy regimes", *Working Paper*, N°6965, National Bureau of Economic Research.
- Mishkin, F. y M. Savastano (2000), "Monetary Policy Strategies for Latin America", *NBER Working Paper*, N°7617.
- Montiel, P. y L. Servén (2004), "Macroeconomic Stability in Developing Countries: How Much Is Enough?", *Working Paper*, N°3456, World Bank Policy Research.
- North, Douglas C. (1993), "The New Institutional Economics and Development", *Working Paper*, St. Louis, Washington University.
- Perry, Guillermo (2003), "Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and the Caribbean region?", *Working Paper*, N°3080, World Bank Policy Research.
- Rodrik, D. (2003), "Growth Strategies", *NBER Working Paper*, N°10050.
- Rogoff, K., A. Husai, A. Mody, R. Brooks y N. Oomes (2004), "Evolution and performance of exchange rate regimes", *IMF Occasional Papers*, N°229.
- Servén, L. (1998), "Macroeconomic Uncertainty and Private Investment in LDCs: An empirical Investigation", World Bank, *Working Paper*, septiembre.
- Stiglitz, Joseph E. (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso postWashington", *Desarrollo Económico*, vol. 38, N°151, Buenos Aires.
- Stone, M. y A. Bhundia (2004), "A New Taxonomy of Monetary Regimes", *IMF Working Paper*, N°191.
- Wijholds, J. de Beaufort y A. Kapteyn (2001), "Reserve Adequacy in Emerging Markets Economies", *IMF Working Papers*, N°01/143, Washington.
- World Bank (2000), "Attacking Poverty", *World Development Report 2000/2001*.

Capítulo X

Inserción internacional y políticas de desarrollo productivo¹

José Luis Machinea y Cecilia Vera

Introducción

En los años noventa, las economías de América Latina y el Caribe emprendieron profundos procesos de reforma estructural y aplicaron nuevas orientaciones de política económica. Tras la liberalización de los mercados financieros nacionales y el inicio del proceso de apertura

¹ Este documento fue preparado por José Luis Machinea, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Cecilia Vera, oficial de Asuntos Económicos de la Oficina del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y está basado en el documento presentado en el seminario “Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina”, realizado el 7 y 8 de octubre de 2005, en Salamanca, España. En el documento se reflejan las largas conversaciones mantenidas con Osvaldo Kacef. Los autores agradecen además a Ricardo FfrenchDavis, que aportó interesantes comentarios sobre una versión anterior, y a Omar Bello, que colaboró con la estimación de la función de importaciones. Asimismo, agradecen las observaciones de Daniel Lederman y otros participantes del seminario, así como los aportes de la División de Comercio Internacional e Integración y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

comercial, se observó una rápida liberalización de las corrientes de capitales con el exterior y, en algunos casos, activos procesos de privatización de empresas estatales.

Quizás el componente más destacado del programa de reformas haya sido la apertura comercial de las economías. Mientras que a comienzos de la década de 1980 el promedio del arancel de nación más favorecida de la región era superior al 100%, en los años noventa ya se ubicaba en el 29% y en 2004 había descendido a menos del 10%. Además de la notable reducción observada en el arancel nominal, se registró la desaparición casi total de las restricciones cuantitativas y la proliferación de acuerdos comerciales, por lo que la reducción de las barreras efectivas al ingreso de mercancías extranjeras es aún mayor. Si se toma como ejemplo el caso mexicano, el actual arancel de nación más favorecida se encuentra en torno al 16%. Sin embargo, alrededor del 90% de las importaciones del país ingresa al amparo de acuerdos comerciales, que suponen un arancel nulo. De este modo, el arancel medio efectivo de la economía mexicana resulta inferior al 2%. Esta situación es válida para la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe, de manera que el arancel medio efectivo de la región es del 5%.

El coeficiente de apertura comercial casi se triplicó, al pasar de un 7,8% en 1980-1983 a un 23% en 2003-2005.² Tanto las exportaciones como las importaciones de América Latina y el Caribe mostraron gran dinamismo: entre 1990 y 2004 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa (8,5% anual) superior a la observada durante al menos las últimas seis décadas y muy superior al promedio mundial. En los años noventa, las importaciones de la región crecieron a tasas sustancialmente más elevadas, hecho al que contribuyó la brusca y profunda reducción de aranceles, en un entorno bastante generalizado de apreciación de las monedas nacionales. Así, la apertura acelerada e indiscriminada en ausencia de mecanismos que ayudaran en el proceso de reconversión productiva determinó grandes déficits en cuenta corriente y una creciente dependencia de los capitales externos.

En ese contexto, la liberalización de los mercados financieros nacionales y la mayor apertura de la cuenta de capitales aumentaron la sensibilidad de las economías de la región a los vaivenes de los mercados financieros internacionales. En efecto, en la tercera fase de globalización,

² El coeficiente de apertura utilizado es la semisuma de las exportaciones y las importaciones, dividida por el producto interno bruto, a precios de 1995.

la situación macroeconómica de los países de América Latina y el Caribe ha estado estrechamente vinculada a las fluctuaciones de las corrientes de capitales que ingresan a la región.³

En la segunda mitad de los años setenta y a comienzos de los ochenta, los países de la región recibieron un ingente volumen de créditos externos. Estos recursos permitieron un crecimiento acelerado, pero con elevados déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos y con estructuras de gastos y precios relativos insostenibles, que culminaron en la crisis de la deuda en 1982. A partir de entonces y hasta 1991, se produjo una masiva transferencia neta de recursos al exterior, que se tradujo en una década perdida en materia de crecimiento económico.

Desde 1991 hasta la fecha, el renovado pero volátil acceso a las corrientes internacionales de capitales dio origen a ciclos breves de crecimiento, interrumpidos por períodos de desaceleración e incluso de franca recesión. Entre 1991 y 1994, se produjo una nueva oleada de ingreso de capitales seguida, a fines de 1994 y hasta mediados de 1995, de una notable contracción, que afectó gravemente a algunos países. A esta contracción le siguió un nuevo período de abundancia de financiamiento externo entre 1996 y principios de 1998. A partir de allí y durante los cinco años siguientes, se sucedieron varias crisis generadas en distintas partes del mundo, que convirtieron a los mercados de capitales en una gran fuente de inestabilidad para la región. La excepción fueron las considerables corrientes de inversión extranjera, que crecieron en forma sostenida hasta el año 2000 y que a partir de entonces disminuyeron gradualmente su importancia.

El conjunto de incentivos ligado a las reformas (estabilización, apertura externa, inversión extranjera directa y privatizaciones, especialmente) propició aumentos de las exportaciones, mayores montos de inversión extranjera directa, mejoras de la infraestructura y alzas de productividad en determinados segmentos de las economías. Sin embargo, los países de la región estuvieron lejos de haber trazado un sendero de crecimiento intenso y sostenido y, menos aún, de atender con eficacia la mayor heterogeneidad estructural que también trajeron aparejada las reformas (CEPAL, 2004a). Las razones por las que las economías de la región no pudieron crear las condiciones para crecer sostenidamente en el contexto de una economía abierta son complejas y su análisis requiere

³ Véanse French-Davis (2005b), Ocampo (2004) y CEPAL (2004a).

entrar en el análisis de las propias reformas, de aspectos de gestión macroeconómica y de movilización y uso de recursos, de formación de capital humano y organización de los mercados laborales, de desarrollo de las instituciones y de políticas públicas activas, a lo que debiéramos agregar las interacciones con el contexto internacional. En este documento nos centraremos en un conjunto acotado de factores, restringiendo el análisis al efecto del comercio internacional y de la forma de inserción internacional de las economías sobre el crecimiento económico, para terminar con un examen de la importancia de las políticas productivas en el proceso de crecimiento.

El artículo está organizado de la siguiente manera. Tras un breve repaso de la relación entre comercio y crecimiento (véase la sección I), se examina la dinámica exportadora de América Latina y las características de los patrones de inserción externa que fueron revelándose en la región y en qué medida esa dinámica de inserción externa ha limitado la capacidad de crecimiento (véase la sección II). La ausencia de vínculos claros entre comercio y crecimiento lleva a plantearnos la importancia de las políticas de desarrollo productivo para potenciar el crecimiento mediante el estímulo a las actividades más dinámicas, en términos de innovación y de desarrollo de complementariedades (véase la sección III). Por último, se concluye con una serie de recomendaciones de política económica, sobre todo en relación con las políticas productivas (véase la sección IV).

I. Comercio y crecimiento

En numerosos estudios se ha intentado establecer las características del vínculo entre apertura comercial y crecimiento económico. Hasta hace algún tiempo comenzaba a surgir cierto consenso sobre la existencia de una correlación positiva entre ambos, a partir del cual se destacaba la importancia de las estrategias de crecimiento orientadas hacia afuera, en las que se basaron algunas de las recomendaciones surgidas del Consenso de Washington.⁴

⁴ Krueger (1995) resume los argumentos de los años setenta y ochenta a favor de una estrategia de apertura comercial. Más tarde, en varios estudios se destaca la importancia de la apertura para el crecimiento económico (Sachs y Warner, 1995; Frankel y Romer; 1999; Alesina *et al.*, 2000, y también los informes del Banco Mundial, 1996; la OCDE, 1998, y el FMI, 1997).

Actualmente en las publicaciones especializadas se advierten más dudas que certezas acerca de la naturaleza del vínculo entre apertura comercial y crecimiento económico. Uno de los aportes más críticos se encuentra en Rodrik y Rodríguez (2000),⁵ que cuestionan estos hallazgos al afirmar que la correlación positiva está afectada por problemas metodológicos y que por lo tanto los resultados de dichos estudios no son robustos.⁶ Esta concepción está corroborada por Winters (2004) que, tras repasar las publicaciones pertinentes, señala que las pruebas a favor de un vínculo positivo no son suficientemente concluyentes debido a posibles problemas metodológicos.

La ausencia de un vínculo inequívoco no debería llamar la atención, ya que el efecto que la liberalización comercial tenga sobre el crecimiento dependerá crucialmente del contexto y de la forma en que se lleven a cabo los procesos de apertura. En el transcurso del tiempo y en los diferentes países se han aplicado numerosos procesos de liberalización y apertura comercial de formas distintas y en contextos también distintos. Así, factores tales como la velocidad de la apertura, la secuencia en la que se realizan la apertura comercial y la financiera, la situación macroeconómica, el papel de las políticas públicas o el manejo de la política cambiaria, entre otros, pueden ser determinantes del efecto que la apertura tenga sobre el crecimiento.

Ahora bien, aunque el vínculo entre apertura comercial y crecimiento está lejos de ser inequívoco, del análisis del desempeño exportador de América Latina desde 1990 hasta la fecha surge una correlación positiva entre el aumento de las exportaciones y el crecimiento económico, tal como se observa en el gráfico X.1.⁷ En un análisis comparativo de la evolución de las economías latinoamericanas y asiáticas entre 1980 y 2003, Agosin (2006) también asigna un papel importante al crecimiento de las

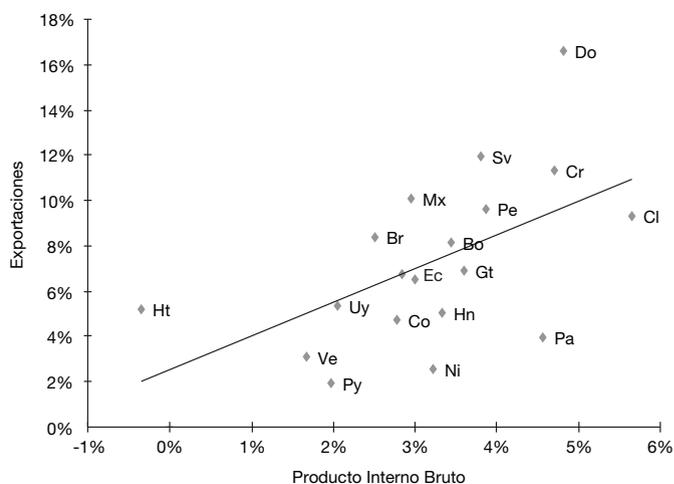
⁵ Existen varios estudios donde se pone en duda la relación positiva entre apertura y crecimiento; además del señalado, se pueden citar Rodrik (1999), Harrison y Hanson (1999) y Vamvakidis (1998), entre otros.

⁶ Dichos autores afirman que hay problemas para medir correctamente la liberalización comercial y que en los estudios no se ha tenido en cuenta la existencia probable de una correlación entre las políticas de liberalización de un país y el resto de sus políticas. Debido a tal correlación, se podría estar atribuyendo a las políticas proteccionistas de un país los efectos negativos sobre el crecimiento que en realidad obedecen a un conjunto de políticas macroeconómicas desacertadas.

⁷ Sin embargo, cuando se considera un período de tiempo más largo, la correlación positiva deja de ser evidente (Ffrench-Davis, 2005b). El período de mayor crecimiento de América Latina (1950-1980) no estuvo acompañado de un gran dinamismo exportador y, a su vez, a partir de dicha década, las bajas tasas de crecimiento coincidieron con un gran despegue de las exportaciones.

exportaciones en la explicación de las diferentes tasas de crecimiento de ambas regiones. Asimismo, Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004) apuntan en este sentido, ya que identifican un total de 83 episodios de lo que definen como aceleraciones del crecimiento y encuentran que estos coinciden con aumentos medios del 10,7% de la relación entre las exportaciones y el producto. De allí concluyen que, si bien no se puede hablar de causalidad, las aceleraciones del crecimiento parecen requerir más exportaciones.

Gráfico X.1
EL CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LAS EXPORTACIONES
(Tasas anuales medias, 1990-2004)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Ar: Argentina; Bo: Bolivia; Br: Brasil; Cl: Chile; Co: Colombia; Cr: Costa Rica; Ec: Ecuador; Sv: El Salvador; Gt: Guatemala; Ht: Haití; Hn: Honduras; Mx: México; Ni: Nicaragua; Pa: Panamá; Py: Paraguay; Pe: Perú; Do: Rep. Dominicana; Uy: Uruguay; Ve: República Bolivariana de Venezuela.

Las razones por las que el aumento de las exportaciones tiene un efecto positivo en el crecimiento son de distinta índole (CEPAL, 2004a):

- i) La generación de divisas que permiten adquirir las importaciones necesarias para la expansión económica (la restricción externa).
- ii) La reasignación de recursos hacia actividades y empresas de mayor productividad, con el consecuente incremento de la productividad media de la economía.

- iii) La existencia de un mayor contacto con la economía internacional y con las exigencias de competitividad que enfrentan las actividades exportadoras y sus proveedores (externalidades positivas). Este efecto será mayor cuanto más diferenciado sea el producto y mayor sea la capacidad nacional para absorber el aprendizaje de las empresas exportadoras.
- iv) El aprovechamiento de economías de escala y de especialización, derivadas de la ampliación de los mercados a los cuales las empresas locales destinan su producción.

Los dos primeros factores están presentes en cualquier tipo de exportación, ya sea de productos tradicionales primarios o de manufacturas. Se podría argumentar que el tercer factor no parece ser muy relevante en la agricultura y la minería tradicionales, que usualmente tienen escaso contenido tecnológico y poco margen para la diferenciación de productos. Sin embargo, como se argumenta más adelante, es posible generar importantes encadenamientos hacia atrás en estas actividades, incluida la incorporación de conocimiento, si bien estos encadenamientos rara vez se producen espontáneamente. En el caso de la agricultura no tradicional (frutas y hortalizas) o la acuicultura, hay mayor margen para la diferenciación de productos y procesos, entre ellos la comercialización, aunque no tan relevante como en algunas actividades industriales. En lo que respecta al aprovechamiento de economías de escala y de especialización derivadas de la ampliación de los mercados a los cuales las empresas locales destinan su producción, este factor parece ser más importante para las actividades industriales. En particular, la generación de economías de escala estáticas y dinámicas ligadas a las aglomeraciones territoriales parecen ser cada vez más fundamentales. Sobre estos temas volveremos en la próxima sección.

En síntesis, hay indicios de que, al menos en los últimos años, el aumento de las exportaciones y el crecimiento mantienen una relación positiva, lo que puede justificarse desde diversos ángulos.

Aun así, es innegable que, con alguna excepción, el crecimiento de los países de la región sigue siendo bajo, sobre todo si se compara con otros casos de crecimiento orientado hacia afuera. Estas diferencias pueden obedecer al simple hecho de que las exportaciones no crecen lo suficiente o a que no generan suficientes encadenamientos con el resto del tejido productivo. Después de todo, como señala FfrenchDavis (2005a), un 62% del crecimiento de la región entre 1990 y 2004 corresponde a la contribución del PIB no exportado.

II. La dinámica exportadora de América Latina y los patrones de inserción externa

En los últimos 30 años, la historia económica de la región revela una considerable aceleración del ritmo de aumento de las exportaciones, medidas en valores constantes (véase el gráfico X.2). En lo que va de esta década, la tasa decenal media de crecimiento de las exportaciones es de un 9%, nivel que se compara con algo más del 7,5% —en promedio— de los años ochenta y noventa y con un 5% de los setenta.

Entre 1990 y 2000, el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa del 9,5% anual, superior a la del promedio mundial.⁸ Las dificultades por las que atravesó la economía internacional en 2001-2002 interrumpieron este proceso, hasta que en 2003 comenzó una recuperación que permitió una expansión de las exportaciones latinoamericanas del orden del 9% anual en 2004 y 2005.

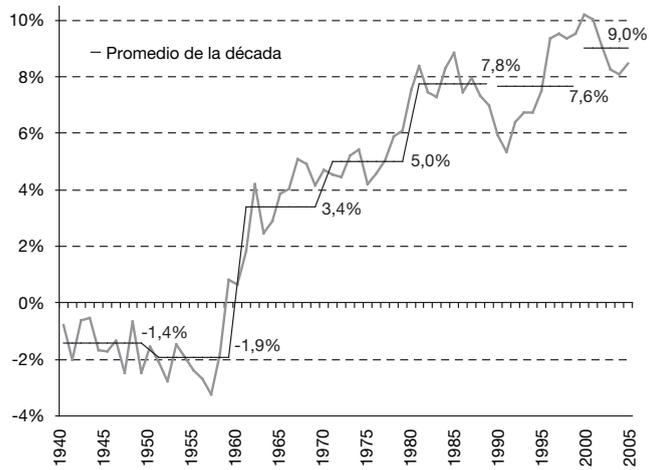
Así, aunque el aumento de las exportaciones es parte de una tendencia que se observa en los últimos 25 años, se ha visto últimamente una aceleración de esa tendencia, tanto en volumen como en valor. El incremento de exportaciones fue encabezado por México y algunos países centroamericanos y caribeños, como República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Haití y Honduras que, junto con el resto de los países del área, siguen intensificando su comercio con Estados Unidos vinculado a la maquila.

De hecho, en 2003, las exportaciones de México y los países de la Cuenca del Caribe representaron alrededor del 53% de las exportaciones regionales y aproximadamente el 3% de las mundiales, mientras que a fines de los años ochenta, esos porcentajes eran del 38% y del 1,9%, respectivamente (véase el gráfico X.3a). Este incremento de México y los países de la Cuenca del Caribe obedece en su totalidad al incremento de las exportaciones de manufacturas, ya que en el mercado de recursos naturales y bienes basados en ellos el mayor dinamismo correspondió a los países de América del Sur (véanse los gráficos X.3b y X.3c).

En cambio, con la excepción de Chile, las tasas de crecimiento de las exportaciones de los países de América del Sur fueron bastante menores, aunque esta tendencia se ha invertido a partir del año 2003,

⁸ Si se excluye a la República Bolivariana de Venezuela, el aumento es del 10,2% anualizado. La exclusión de la República Bolivariana de Venezuela del gráfico X.2 responde a la brusca caída de las exportaciones de petróleo registrada a partir del ingreso de este país a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en la década de 1970.

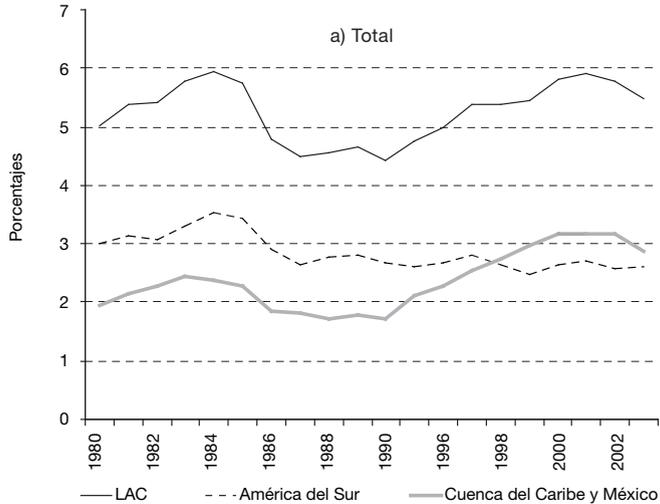
Gráfico X.2
AMÉRICA LATINA: TASA DECENAL DE INCREMENTO DEL VOLUMEN EXPORTADO^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005* (LC/G.2279-P/E), Santiago de Chile, agosto de 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.

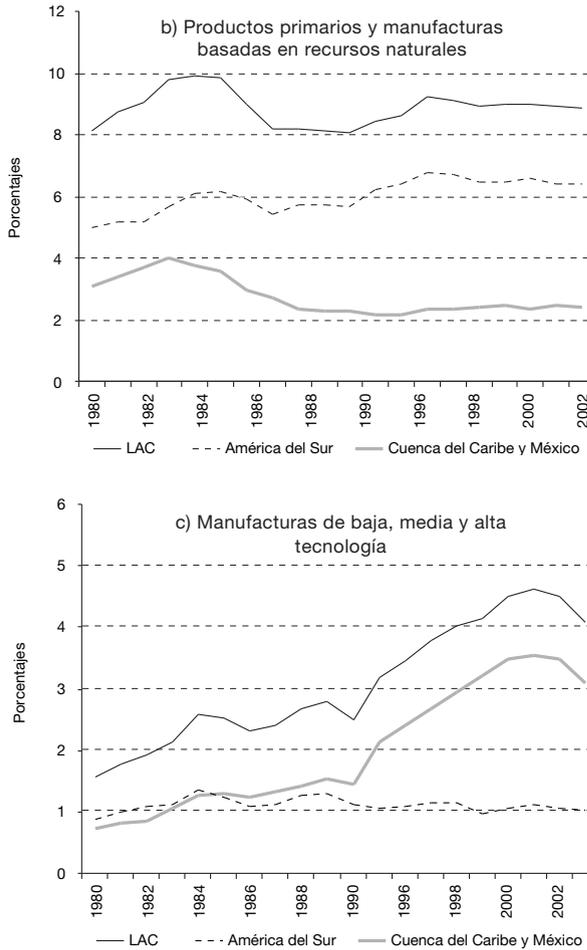
^a Excluye la República Bolivariana de Venezuela.

Gráfico X.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES



(Continúa)

Gráfico X.3 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de datos estadísticas sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

Nota: Los porcentajes se han calculado sobre el total de importaciones del mundo.

en que el crecimiento exportador de la región ha estado encabezado por América del Sur. Cabe señalar que, mientras disminuían su participación en las exportaciones mundiales, los países de América del Sur aumentaron levemente su participación en el comercio mundial de bienes primarios y de las manufacturas basadas en estos (véase el gráfico X.3b).

Resulta de interés destacar que en muchos países (en especial los sudamericanos), el crecimiento de las ventas externas en los últimos dos años no se restringe a las materias primas sino que incluye, de

manera creciente, manufacturas de origen industrial o productos no tradicionales.⁹ Asimismo, este aumento de las exportaciones de manufacturas no está circunscrito al comercio intrarregional sino que incluye otros mercados, como los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y Asia.

¿Es suficiente la dinámica de las exportaciones para superar la restricción externa?

La restricción externa ha limitado considerablemente el ritmo de crecimiento de la región y cuando ha sido superada mediante un excesivo endeudamiento externo, ha aumentado la vulnerabilidad, debido a la volatilidad de las corrientes de capital.

La mejora de los términos del intercambio (véase el gráfico X.4) ha contribuido a mantener significativos excedentes comerciales en los últimos dos años, a pesar del aumento del volumen de las importaciones. Apoyadas en estos excedentes y en el ingreso de recursos provenientes de las transferencias de los emigrantes, las economías de la región han podido crecer, a diferencia de lo que ocurría antes, sin depender de la disponibilidad de recursos financieros externos. En efecto, estamos asistiendo al hecho inédito de que el crecimiento económico de la región está acompañado por un balance regional en cuenta corriente superavitario (CEPAL, 2005a).¹⁰

A la luz de la historia de América Latina, cabe preguntarse si el nuevo dinamismo de las exportaciones será suficiente para que la restricción externa, usual en períodos de crecimiento económico, deje de ser operativa, como ha ocurrido en la mayoría de los países asiáticos, que lograron altas tasas de crecimiento en las últimas décadas. Dos elementos parecen relevantes para contestar esta pregunta. El primero se relaciona con la posible evolución de los términos del intercambio y el segundo con la dinámica de las importaciones.

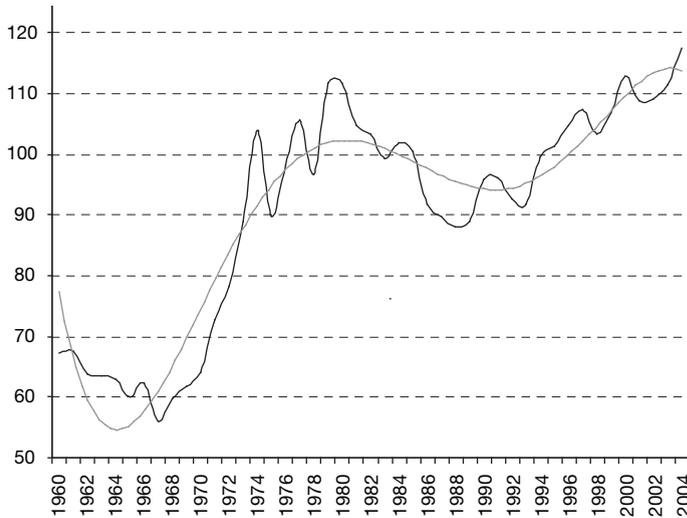
En cuanto al primer elemento y tal como se ha venido señalando en los últimos tiempos,¹¹ la creciente participación de las grandes economías

⁹ En el primer semestre de 2005 las exportaciones industriales de América del Sur crecen a una tasa anual superior al 30%, mientras que las de Centroamérica registran una tasa superior al 15% y las de México alrededor del 9%.

¹⁰ El superávit en cuenta corriente puede ser positivo en el corto plazo, pero a la larga resulta una debilidad en una región que necesita del ahorro externo, dados los tradicionales bajos niveles de ahorro interno. Históricamente la dependencia excesiva de los capitales externos ha sido un problema. El superávit obedece básicamente a lo que sucede en América del Sur, ya que México y Centroamérica registran un déficit levemente superior al 1% del PIB.

¹¹ Véase CEPAL (2005a).

Gráfico X.4
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN DE PRECIOS DEL
 INTERCAMBIO DE BIENES
 (Índice base promedio 1990-1999 =100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

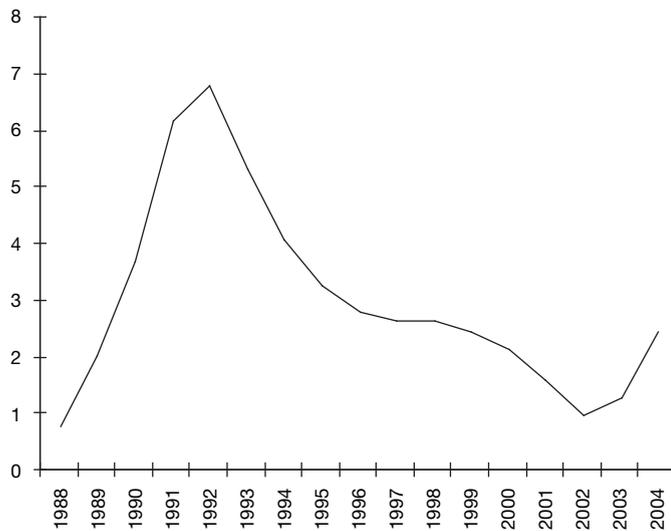
asiáticas en el comercio internacional ha tendido, por una parte, a cambiar la estructura de la demanda global a favor de los productos primarios y de los productos básicos y, al mismo tiempo, ha provocado un considerable aumento de la oferta de manufacturas. En consecuencia, en los últimos años se ha registrado una tendencia ascendente del precio relativo de los productos primarios y descendente del de ciertas manufacturas. Esta dinámica, sin embargo, afecta negativamente a varios países que deben enfrentar estos menores precios de sus productos de exportación. De hecho, mientras que de los años noventa a 2005 los términos del intercambio mejoraron un 31% en los países de América del Sur y un 22% en México, en los países de Centroamérica descendieron un 11,8%.¹² Si bien es difícil hacer un pronóstico futuro, no es aventurado predecir que, aun con vaivenes, los términos del intercambio van a ser más elevados que los de los últimos 40 años.¹³

¹² Cuando se excluye el petróleo, la variación de los términos del intercambio es de 21,2, 5,1 y -2,7% para América del Sur, México y Centroamérica, respectivamente.

¹³ Véase una evaluación del cambio estructural que significa la presencia de China y la India en el contexto internacional en Kaplinsky (2005).

En cuanto al segundo elemento, es decir, la dinámica de las importaciones, se observa que, tras el sobreajuste de inicios de los años noventa, la elasticidad bruta de las importaciones respecto del producto decreció entre 1990 y 2002. Sin embargo, este comportamiento parece haberse modificado en los últimos años (véase el gráfico X.5).

Gráfico X.5
AMÉRICA LATINA: ELASTICIDAD BRUTA DE LAS IMPORTACIONES
RESPECTO DEL INGRESO
(Regresión lineal tomando 6 años móviles)



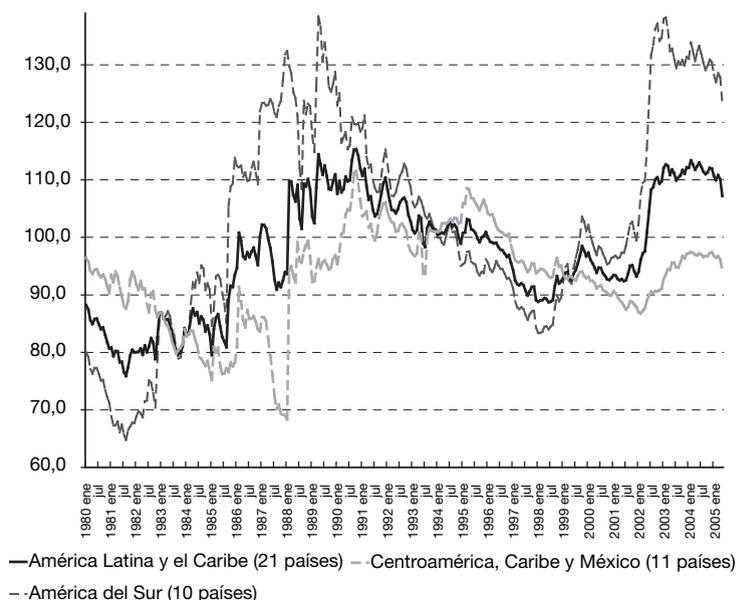
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El aumento de la elasticidad bruta durante parte de los años noventa se explicaría, al menos parcialmente, porque existió una compensación de años anteriores de racionamiento importador (reducción de aranceles y barreras no arancelarias) y por la apreciación del tipo de cambio real efectivo en un contexto de abundancia de capitales externos (véase el gráfico X.6). Es decir, la elevada elasticidad bruta obedecería al notable cambio de precios relativos ligado al proceso de apertura y a la apreciación cambiaria. Si fuera así, terminada la apertura y corregida la apreciación cambiaria, la elasticidad volvería a valores más cercanos a los anteriores.

Sin embargo, según estimaciones preliminares para 2005, la elasticidad bruta de las importaciones se acercaría a 3.¹⁴ Ello podría obedecer

¹⁴ La elasticidad bruta sería cercana a 4 en el caso de América del Sur.

Gráfico X.6
TIPO DE CAMBIO REAL CON RESPECTO AL RESTO DEL MUNDO
(Índices base 1990-1999=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005* (LC/G.2279-P/E), Santiago de Chile, agosto de 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.

al hecho de que la escasa inversión del período anterior no habría bastado para satisfacer el notable aumento de demanda de los dos últimos años. Si esa fuera la razón, estaríamos en presencia de un fenómeno coyuntural. La otra posibilidad es que ciertos factores hayan alterado estructuralmente la elasticidad de las importaciones, haciéndola aumentar hoy a una magnitud mayor que la que registraba antes de la apertura.

Con el objeto de analizar este tema, se estimó una función de importaciones para 19 países latinoamericanos, utilizando técnicas de estimación de panel para el período completo y para dos subperíodos: de 1960 a 1989 y de 1990 a 2003. Los resultados de las regresiones sobre la base de datos anuales de 19 países y el método de estimación de panel de efectos aleatorios se presentan en el siguiente cuadro:¹⁵

¹⁵ Los aspectos metodológicos de la estimación se incluyen en el anexo A. Se tomó el año 1990 como una aproximación al año de inicio de los procesos de apertura latinoamericanos. Las estimaciones se realizaron con efectos aleatorios y fijos pero, según los resultados de la prueba de Hausman, el primer método es el más adecuado.

Cuadro X.1
AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): ESTIMACIÓN DE LA FUNCIÓN
DE IMPORTACIONES
(Método de panel con efectos aleatorios)

	Período 1960-1989 ln(importaciones)	Período 1990-2003 ln(importaciones)	Período completo ln(importaciones)
ln(PIB)	1,35 (0,000)	3,594 (0,000)	1,793 (0,000)
ln(PIB) ₋₁	-1,267 (0,000)	-3,308 (0,000)	-1,681 (0,000)
ln(Importaciones) ₋₁	0,937 (0,000)	0,873 (0,000)	0,924 (0,000)
ln(TCR)	-0,043 (0,003)	-0,183 (0,000)	-0,058 (0,000)
Dummy 1982	-0,141 (0,000)	----- -----	-0,111 (0,003)
Dummy 1990-2003	----- -----	----- -----	0,088 (0,000)
Tendencia	-0,0003 (0,731)	-0,002 (0,412)	-0,001 (0,359)
Constante	-0,248 (0,090)	-1,648 (0,000)	-0,435 (0,001)
Observaciones	523	247	789

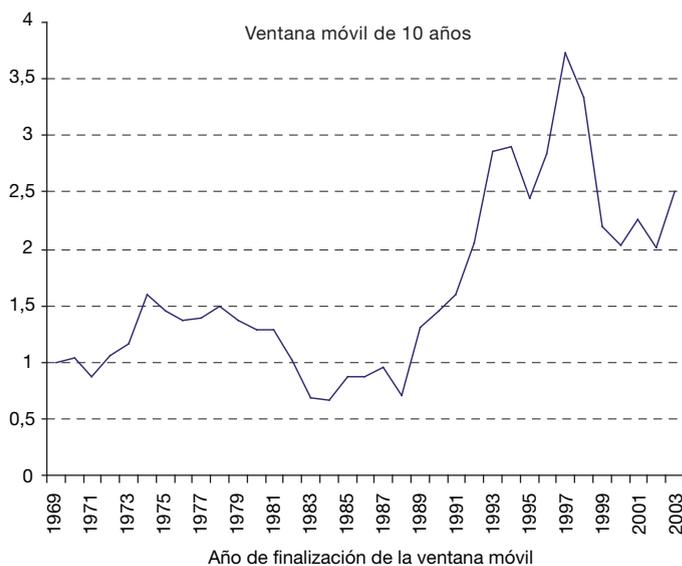
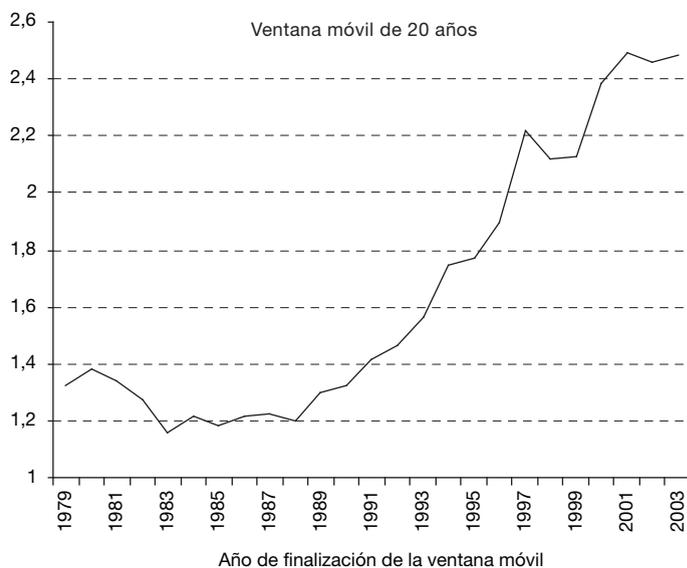
Nota: p valor entre paréntesis.

El comportamiento de las importaciones estaría mostrando un notable cambio a partir del proceso de apertura. La elasticidad de corto plazo respecto del producto habría pasado de 1,35 en el primer subperíodo a 3,6 en el segundo. Por su parte, la elasticidad de largo plazo resultó de 1,32 en el primer período y de 2,25 en el segundo. La elasticidad de largo plazo para el período completo fue de 1,5.

Otra alternativa para analizar la evolución de la elasticidad a lo largo del tiempo es realizar estimaciones de ventanas móviles. Se estimó la misma función de importaciones pero esta vez utilizando períodos de muestra móviles, primero de 20 y luego de 10 años. El siguiente gráfico muestra la evolución de la elasticidad de largo plazo calculada a partir de tales estimaciones. En ambos casos se comprueba que la elasticidad comienza a crecer a medida que se agregan a la ventana los años de la década de 1990.¹⁶

¹⁶ Si bien esta metodología no está basada en un contraste estadístico de igualdad de coeficientes, las diferencias después del año 1990 son tales que constituyen una primera evidencia a favor de un incremento de la elasticidad de largo plazo a partir de ese momento.

Gráfico X.7
 AMÉRICA LATINA: ELASTICIDAD DE LARGO PLAZO DE LAS
 IMPORTACIONES RESPECTO DEL INGRESO
 (Estimación de ventanas móviles, efectos aleatorios)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este cambio de la elasticidad podría obedecer a la mayor dependencia de bienes de capital importados, dado que el proceso de apertura de los años noventa destruyó en varios países parte del tejido industrial, en particular la industria de bienes de capital, junto con la creciente importancia de bienes de consumo sofisticados de origen importado en la oferta. Estamos suponiendo que ambos tipos de bienes reaccionan con una elasticidad mayor que uno a las variaciones del producto.¹⁷

La elevada elasticidad pone un signo de interrogación sobre el crecimiento del volumen de exportaciones necesario para evitar una excesiva dependencia del ahorro externo en un contexto de crecimiento. Si bien se imponen mayores investigaciones, aquí solo señalamos el hecho de que una elasticidad de importaciones elevada puede poner, en el contexto de un mayor crecimiento, alguna presión en el financiamiento externo. Aunque este no parece ser un problema en el corto y mediano plazo, al menos mientras persistan los términos del intercambio favorables, vale la pena insistir en la necesidad de lograr un crecimiento elevado tanto de las exportaciones como del ahorro interno. Este último es, además, esencial para financiar gran parte del aumento de la inversión requerido para sostener tasas de crecimiento elevadas.¹⁸

Los patrones exportadores y la composición del comercio

En rasgos generales, se advierte en la región la presencia de tres patrones de especialización exportadora, que influyen tanto en el grado de diversificación, por destino y por producto, como en su dinamismo. El primero se basa en la integración a corrientes verticales de comercio de manufacturas, en que la maquila tiene una importancia fundamental. Tal es el caso de México, de casi todos los países centroamericanos y de algunos del Caribe. Las exportaciones de estos países están bastante concentradas

¹⁷ Para los bienes de consumo sofisticados de origen importado no fue posible comprobar la elasticidad bruta mayor que uno por falta de datos, pero en el caso de la inversión, una regresión simple entre el componente cíclico de esta y el del PIB arroja un coeficiente de 3,28 (a su vez, el coeficiente de una regresión simple entre el componente cíclico de las importaciones y el del PIB arrojó un coeficiente de 4,46). El coeficiente de la inversión respecto del producto no resultó significativo en la estimación de panel con efectos aleatorios, pero sí aparece significativo cuando se utilizan efectos fijos, como se observa en el anexo A. La diferencia entre estos resultados puede deberse a que se utilizaron datos de importaciones agregadas.

¹⁸ La inversión regional en 2005 apenas superaría el 21%, mientras que, según estimaciones preliminares de la CEPAL, un crecimiento del 5% requiere una tasa de inversión del orden del 24% del PIB.

en relación con su mercado de destino, ya que se dirigen principalmente a América del Norte pero, por el contrario, son bastante diversificadas en lo que se refiere a los productos que integran la canasta.

Los países de América del Sur, en cambio, se han integrado mayoritariamente al comercio mundial, mediante una participación muy importante de los productos originados en la explotación de recursos naturales, aunque presentan una mayor diversificación de sus mercados de destino, incluido un mayor comercio intrarregional. Cabe, en este sentido, hacer una distinción entre los países andinos y el bloque del Mercosur, ya que los primeros presentan una canasta de exportaciones mucho más concentrada, tanto en destinos como en productos.

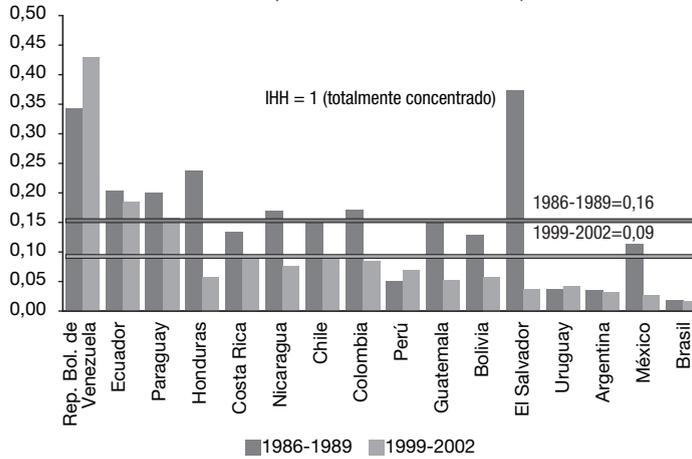
El tercer patrón comercial, predominante en algunos países del Caribe y en Panamá, corresponde a la exportación de servicios, principalmente los relacionados con el turismo, las finanzas y el transporte. En Cuba, República Dominicana y algunos de los pequeños Estados insulares, los servicios relacionados con el turismo constituyen la mayor parte de las exportaciones de servicios.¹⁹ En Panamá, los servicios de transporte ligados al Canal constituyen más de la mitad de este tipo de exportaciones, lo que se complementa con el comercio vinculado a la Zona Franca de Colón, que agrupaba el 86% del total de las exportaciones en 2001. En lo que respecta a las exportaciones de bienes, los índices de concentración por producto de los países del Caribe son relativamente elevados.

En líneas generales, puede decirse que en los últimos 20 años América Latina ha logrado aumentar de manera significativa el grado de diversificación de los productos que integran su canasta de exportación (véase el gráfico X.8), al mismo tiempo que aumentó ligeramente el grado de concentración de sus mercados de destino, aunque con bastante heterogeneidad entre los distintos países (véase el gráfico X.9). Como se aprecia en el gráfico 8, la mayor diversificación por productos alcanzó a todos los países, con la excepción de República Bolivariana de Venezuela y en menor medida Uruguay y Perú, aunque la diversificación fue sustancialmente mayor en los países de Centroamérica y en México. De hecho, la mejora de América del Sur en el período analizado es mínima, aunque el nivel de diversificación de las exportaciones de algunos de esos países (Brasil, Argentina, Uruguay y Perú) ha sido históricamente más alto.

¹⁹ A ello habría que agregar las exportaciones de servicios sociales de Cuba en los últimos años.

Gráfico X.8
GRADO DE CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES
POR PRODUCTOS

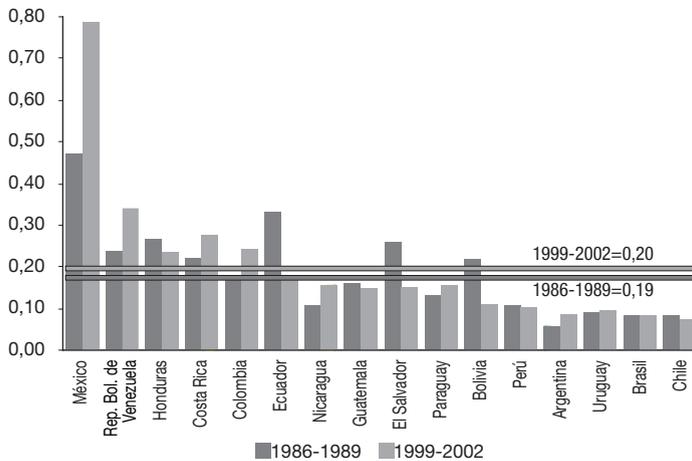
(Índice de Herfindahl Hirschman, 1986-1989,
en comparación con 1999-2002)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

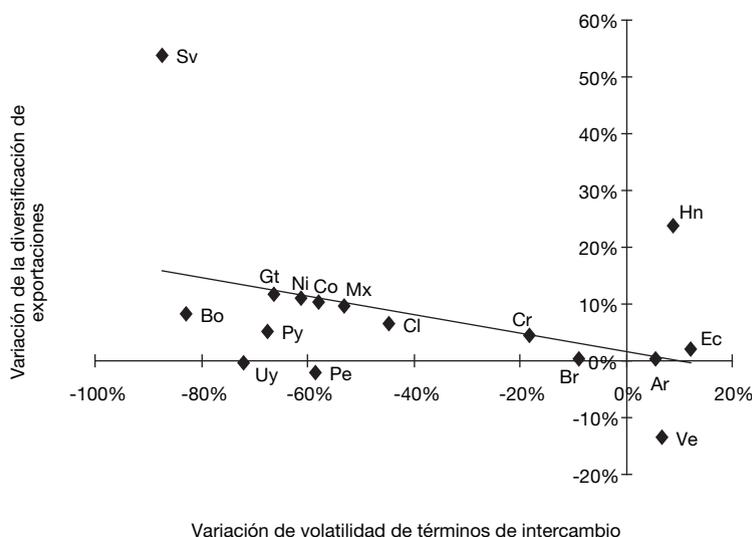
Gráfico X.9
GRADO DE CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES
POR MERCADOS DE DESTINO

(Índice de Herfindahl Hirschman, 1986-1989,
en comparación con 1999-2002)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

Gráfico X.10
 DIVERSIFICACIÓN DE LA CANASTA EXPORTADORA Y VOLATILIDAD
 DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO
 (Variación alrededor de 1986-1989 y 1999-2002)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

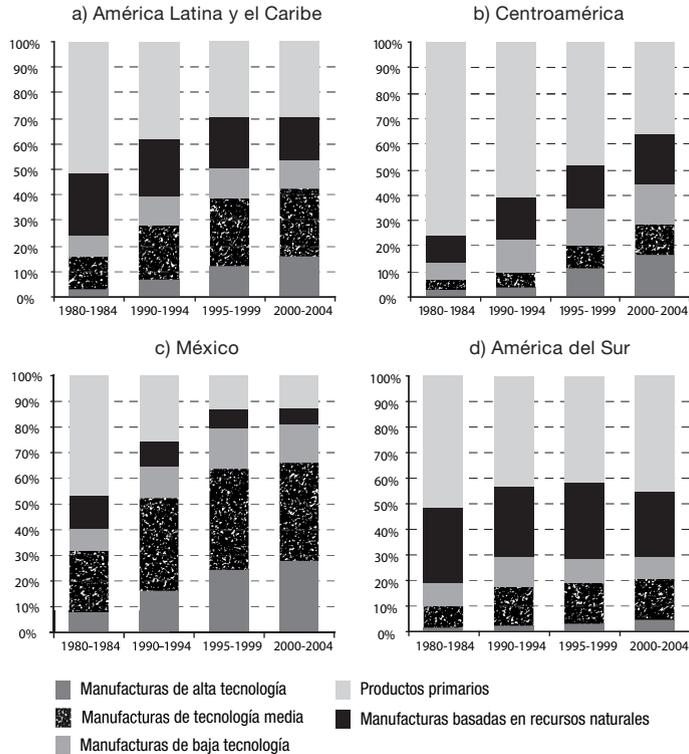
La mayor diversificación de la canasta exportadora ha contribuido a reducir la volatilidad de los términos del intercambio (véase el gráfico X.10), lo que a su vez redujo la vulnerabilidad de las economías de la región a este tipo de perturbaciones.²⁰

Esta diversificación está claramente vinculada al hecho de que, desde la década de 1980, se produjeron cambios profundos en el contenido tecnológico de las exportaciones regionales. En el gráfico X.11 se observa el patrón de especialización exportadora en diferentes categorías de bienes y su evolución en los distintos subperíodos desde 1980-1984 a la fecha.

En América Latina y el Caribe el peso de las exportaciones de productos primarios ha ido reduciéndose en forma sostenida, de niveles cercanos al 50% entre 1980 y 1984 a menos del 30% entre 2000 y 2004, mientras que la participación de las exportaciones de productos manufacturados, incluida la maquila, ha aumentado de alrededor del 50 al 70% en el mismo período. Por su parte, América del Sur sigue siendo dependiente de los

²⁰ La diversificación de las exportaciones se definió como (1-IHH) y para la volatilidad de los términos del intercambio se calculó el desvío estándar de dicho índice.

Gráfico X.11
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN EL GRADO DE
INTENSIDAD TECNOLÓGICA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

Nota: Cálculos efectuados sobre la base de promedios anuales.

productos primarios, ya que si bien ha aumentado la participación de las manufacturas de intensidad tecnológica intermedia y alta, este aumento resultó significativamente inferior al observado en Centroamérica y México y solo fue relevante en los años ochenta y comienzos de los noventa. Por otra parte, este cambio obedece en gran medida al mayor comercio intrarregional en el Mercosur y la Comunidad Andina.

La menor dependencia respecto de los productos primarios ha sido mucho más pronunciada en Centroamérica y México. En México, los productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales,

que representaban el 60% de las exportaciones en 1980-1984, son en la actualidad menos del 20%, mientras que las manufacturas de media y alta tecnología representan más del 65% de las exportaciones. En Centroamérica el cambio ha sido más lento pero igualmente importante. Un proceso similar, aunque de mucha menor magnitud, se observó en los países del Caribe. En los tres casos, los cambios comentados se explican básicamente por el notable aumento de las actividades maquiladoras en las exportaciones.

Manufacturas o productos primarios: ¿es esa la distinción relevante?

Se suele afirmar que las exportaciones basadas en la explotación de recursos naturales se traducen en beneficios limitados para el resto de la economía, lo cual reduce su efecto en el crecimiento.

En este sentido, en la sección I se sostuvo que las exportaciones de productos primarios pueden aportar menos al crecimiento puesto que generan un menor dinamismo en los encadenamientos, un menor aprovechamiento de las economías de escala y menos externalidades positivas para el resto de la economía. En varios estudios empíricos se ha señalado que los países con abundantes recursos naturales tienden a crecer más lentamente que aquellos en los que escasean esos recursos. Sachs y Warner (1995) encuentran una relación empírica negativa entre el crecimiento económico y el cociente de las exportaciones de los recursos naturales sobre el PIB, un hallazgo que se cuestiona en otros varios estudios.²¹

Más allá de posibles cuestionamientos metodológicos, existen varias razones que podrían explicar el escaso efecto dinámico de las exportaciones basadas en los recursos naturales en lo que respecta al crecimiento. Entre otras, pueden mencionarse las siguientes:

- a) La existencia de una marcada diferencia de productividad entre los sectores relacionados con los recursos naturales y el resto de la economía puede dar lugar a que el tipo de cambio de equilibrio produzca rentas elevadas para los productores de recursos naturales y, al mismo tiempo, dificulte la competencia internacional de otros

²¹ Véanse Manzano y Rigobon (2001), Lederman y Maloney (2003) y Banco Mundial (2002). En este último estudio, en el que se reproducen las estimaciones de Sachs y Warner controlándolas por el grado de concentración de las exportaciones, se plantea que la significatividad de la variable de exportación de recursos naturales desaparece. Se concluye, por lo tanto, que los hallazgos de Sachs y Warner se relacionan probablemente con el canal de concentración de las exportaciones.

sectores como el industrial.²² Esta suerte de “enfermedad holandesa” que reduce la importancia del sector manufacturero puede ser un verdadero problema si este sector posee características clave para el crecimiento, como un mayor dinamismo de la productividad, mayores encadenamientos productivos, economías de escala o externalidades relacionadas con el aprendizaje en el ámbito de la producción.

- b) La existencia de un deterioro a largo plazo en la relación de los términos del intercambio en perjuicio de los países exportadores de recursos naturales, según la hipótesis de Prebisch, que fue relevante durante gran parte del siglo pasado (Ocampo y Parra, 2003), puede ser otra de las razones; sin embargo, la creciente importancia de China, India y de otros países asiáticos en el escenario internacional puede comenzar a modificar esta situación.
- c) Los precios de los productos primarios son más volátiles que los precios de las manufacturas, lo que provoca una mayor volatilidad del crecimiento en caso de no existir una diversificación de las exportaciones (Ros, 2004).
- d) En muchas actividades productoras de bienes primarios, y en particular en la minería, la distancia con los centros poblados dificulta los encadenamientos hacia atrás, tanto en la generación de servicios como en la producción de bienes (CEPAL, 2005c).
- e) Los exportadores de productos diferenciados deben innovar, inclusive los canales de comercialización, para distinguirse de la competencia y percibir rentas económicas. Por consiguiente, deberían invertir en innovación (definida en un sentido amplio como la capacidad de adoptar, adaptar y crear), lo que daría lugar a externalidades positivas (Chami Batista, 2004). Los productos diferenciados suelen asociarse con las manufacturas, pero también pueden ser productos agrícolas no tradicionales.²³

²² Este tema ha sido largamente analizado en algunos países en desarrollo con gran dotación de recursos naturales y ha llevado a formular la recomendación de aplicar tipos de cambios diferenciales. Diamand (1972) analiza la conveniencia de este y otros instrumentos para los casos de estructura productiva desequilibrada en la que coexisten un sector primario de alta competitividad con un sector industrial de menor competitividad. Un tipo de cambio y un sistema arancelario uniformes eliminarían esta dualidad, pero mediante la sucesiva reasignación de factores de la industria al sector primario con la consecuente contracción de la primera (Mallon y Sourrouille, 1973).

²³ A su vez, hay productos manufacturados con escasa diferenciación. Es el caso de algunos productos básicos industriales como el acero, el aluminio o ciertos productos textiles.

Estos factores se suman al hecho de que los productos manufacturados de alto contenido tecnológico y en cuya elaboración se emplea mano de obra calificada son los que más aumentaron su participación en el comercio mundial en los últimos 25 años (UNCTAD, 2002a; Lall, Albaladejo y Moreira, 2004). Esto significa que, además de los factores arriba mencionados, sería difícil imaginarse una estrategia de crecimiento generalizada para los países en desarrollo basada en la especialización en productos primarios.

Con respecto a lo anterior, cabe destacar que se exagera el dinamismo de los bienes elaborados con un uso más intensivo de tecnología, debido a la creciente importancia de las redes internacionales de producción que incrementan el comercio sin agregar valor (UNCTAD, 2002a), por lo que el volumen del comercio internacional, al menos en los últimos años, no es un buen indicador del dinamismo de la demanda. Esto no invalida el hecho de que la demanda de estos productos sea, en efecto, más dinámica que la de los recursos naturales o de los bienes con poca tecnología incorporada. Por otra parte, el diferente acceso de los productos primarios, en particular los agrícolas, a los mercados de los países desarrollados también contribuye a explicar esta dinámica. La duda respecto de la relevancia de este factor desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo es en qué medida puede cambiar como consecuencia de las negociaciones internacionales; por lo que se ha visto hasta ahora, hay poco margen para el optimismo.

En un estudio reciente, Ocampo y Parra (2005) encuentran una relación positiva entre la tasa de crecimiento del producto por habitante y el aumento de la proporción de bienes de tecnología media y alta en las exportaciones totales de los países en desarrollo. La relación entre ambas variables parece menos clara cuando se realiza el mismo ejercicio respecto de los países de América Latina. Tal como se muestra en el cuadro X.2, de los cuatro países de la región que tuvieron un crecimiento por habitante superior al 1,5% anualizado en el período 1985-2002, solo uno muestra un crecimiento de al menos 10 puntos en la participación de los bienes de tecnología media y alta en las exportaciones totales.²⁴ Asimismo, solo uno de los cuatro países que muestran un aumento de dicha participación superior a los 10 puntos logró un crecimiento por habitante superior al 1,5%.²⁵

²⁴ En un período similar, en los países del sureste de Asia aumentó esa participación en más de 20 puntos porcentuales.

²⁵ Brasil y México, países en los que el componente tecnológico de las exportaciones aumentó —sobre todo en México—, crecieron menos de un 1% por habitante.

Cuadro X.2
 CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE Y AUMENTO DE LA
 PARTICIPACIÓN DE BIENES DE TECNOLOGÍA MEDIA Y ALTA EN
 LAS EXPORTACIONES TOTALES (1985-2002)

		Crecimiento de la participación de bienes de tecnología media y alta en las exportaciones totales	
		> 10 puntos porcentuales	< 10 puntos porcentuales
Crecimiento del PIB per cápita (anualizado)	> 1,5%	Costa Rica	Chile, El Salvador, República Dominicana
	< 1,5%	Brasil, Colombia, México	Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rep. Bol. de Venezuela, Uruguay

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) y de TradeCAN (2005).

Por lo tanto, aun en los países en que se diversificaron las exportaciones mediante un aumento de la participación de bienes de tecnología media y alta y una menor participación de los productos primarios, los efectos en términos del crecimiento no fueron satisfactorios. Sin perjuicio de reconocer que la tasa de crecimiento depende de un cúmulo de factores que van mucho más allá de la evolución de las exportaciones, lo cierto es que no hay evidencias de que estas hayan tenido, en el caso de los países latinoamericanos, el mismo potencial dinamizador que se observó en otras economías como las del sureste de Asia o China. Este fue un rasgo generalizado, independientemente del patrón exportador de cada país.²⁶

Lo anterior no significa negar la importancia que tiene para el crecimiento la especialización en bienes manufacturados de tecnología media y alta, dado que la mayor generación de economías de escala, encadenamientos, externalidades y demanda de mano de obra calificada son factores que, entre otros, pueden justificar la preferencia por una

²⁶ Incluso los países cuya inserción exportadora se basó en los servicios, como algunos países del Caribe y Panamá, no lograron explotar el potencial dinamizador que este sector podría tener con respecto al resto de la economía. Existen diferencias importantes en cuanto a este potencial según el tipo de servicio de que se trate; el potencial de generar encadenamientos a partir de los servicios financieros es menor que el existente a partir del desarrollo de *software* o el turismo. En este último caso, podrían propiciarse encadenamientos hacia atrás en la producción de alimentos y textiles (ropa blanca) para hoteles, entre otros ejemplos que podrían citarse.

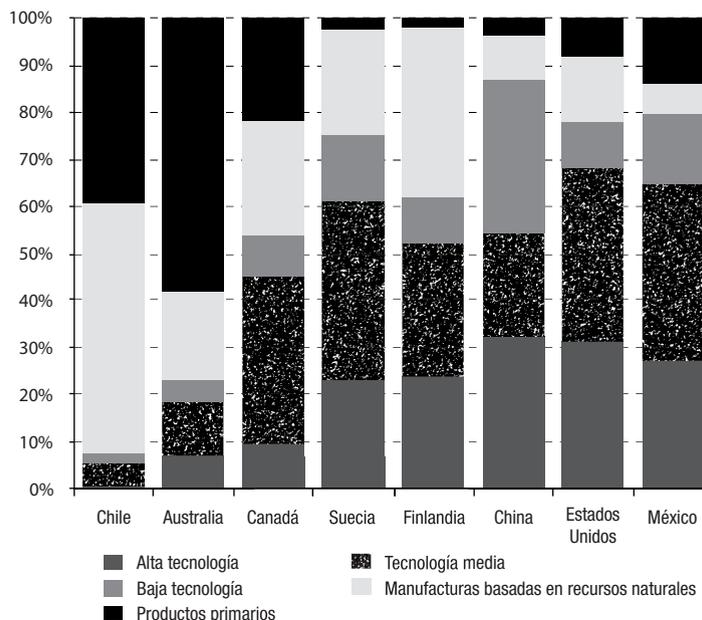
especialización en bienes de mayor contenido tecnológico. Sin embargo, lo importante es que el aumento de la participación de los bienes de tecnología media y alta en las exportaciones no siempre conduce a un mayor crecimiento y que esa diversificación no es necesariamente una manifestación de la capacidad tecnológica del país. En un mundo globalizado, donde los procesos productivos se dividen cada vez más entre los países (con cadenas de producción mundiales generalmente organizadas por medio de empresas transnacionales), la exportación de un producto de alto contenido tecnológico puede significar simplemente que el país exportador es el que intervino en la etapa final de la cadena productiva. El conocimiento necesario para la elaboración del producto se encuentra, en realidad, disperso en los países que participaron en el proceso y no pertenece necesariamente al país que exporta el producto final. De hecho, buena parte de la tecnología empleada en la elaboración de esas manufacturas se encuentra en los componentes producidos en países tecnológicamente más avanzados, mientras que los países en desarrollo participan en los procesos de ensamblaje de los componentes, que se caracterizan por la escasa sofisticación tecnológica, el uso de mano de obra poco calificada y un bajo valor agregado (UNCTAD, 2002a; CEPAL, 2004).

Al observar las exportaciones de México y comparar su estructura con las de algunos países desarrollados, se observa que, si bien esta es similar a la de Estados Unidos o Finlandia y su contenido tecnológico es superior al de las exportaciones de Australia, Canadá o Suecia (véase el gráfico X.12), casi la mitad de las exportaciones mexicanas (un 46% en el año 2004) proviene de la maquila. En el caso de los países centroamericanos, las exportaciones de las maquiladoras representan entre un 40% (Guatemala) y un 77% (República Dominicana) del total de las exportaciones. Estos productos se caracterizan por tener una elevada proporción de insumos importados y un reducido valor agregado interno. En el caso de las maquilas mexicanas, el valor agregado es levemente superior a un 25% del valor de las exportaciones y ha permanecido básicamente constante a lo largo del tiempo.

Asimismo, resulta interesante observar el cambio en el patrón exportador de cuatro países con abundancia de recursos naturales que mostraron buenos resultados en términos de crecimiento: Australia, Nueva Zelanda, Malasia y Canadá (véase el gráfico X.13).²⁷ Los dos últimos muestran

²⁷ El nivel de desarrollo de Malasia se ubica por debajo del de los demás países, por lo que sus buenos resultados deben entenderse en términos del crecimiento del PIB per cápita (3,8% anualizado entre 1985 y 2005).

Gráfico X.12
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN EL CONTENIDO TECNOLÓGICO (2004)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

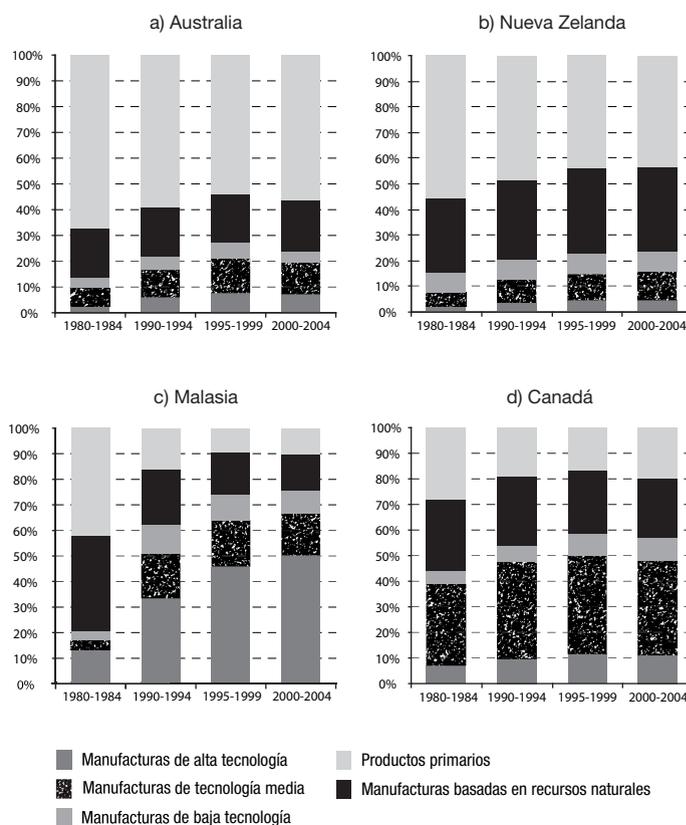
una considerable diversificación de sus exportaciones de productos primarios hacia productos de tecnología media y alta, siendo Malasia el que muestra mayor dinamismo en este proceso, especialmente en productos de alta tecnología.²⁸ Por su parte, Australia y Nueva Zelanda mantienen a lo largo del tiempo un patrón de especialización de sus exportaciones sustentado en productos primarios o en manufacturas basadas en recursos naturales.²⁹

De lo expuesto se desprende que hay dos patrones de evolución de las exportaciones en los países con importantes recursos naturales. Por una parte, existen países que han hecho una transición en sus exportaciones de productos primarios a manufacturas de tecnología media y alta (Canadá y Malasia, y también los países nórdicos de Europa) y, por otra parte, hay países que han logrado desarrollarse manteniendo su patrón exportador basado en los recursos naturales (Australia y Nueva Zelanda).

²⁸ Por su parte, los países nórdicos de Europa, que tienen abundantes recursos naturales, muestran un patrón exportador más parecido al de Malasia, es decir, más intensivo respecto de los productos de tecnología media y alta (véase el gráfico X.12).

²⁹ Este es un patrón similar al de América del Sur y, sobre todo, al de Chile, que ha sido el país con mejores resultados en términos de crecimiento de la región.

Gráfico X.13
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN EL GRADO DE
INTENSIDAD TECNOLÓGICA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

Nota: Cálculos efectuados sobre la base de promedios anuales.

A su vez, los países que han ido cambiando su estructura de exportaciones basada en bienes primarios lo han hecho mediante la diversificación de su estructura productiva a partir de esos recursos naturales. El patrón común en los países que muestran buenos resultados es que, de una forma u otra, las exportaciones fueron un elemento dinámico y que a partir de ellas se crearon encadenamientos internos y se generaron nuevas tecnologías o procesos relacionados (nuevos productos

agrícolas en Nueva Zelanda, productos de la minería en Australia, salmón en Noruega o madera —con encadenamientos hacia atrás o hacia delante a través del diseño— en Finlandia y Suecia).

A partir de ello podría pensarse que en los países con abundantes recursos naturales la especialización exportadora en bienes primarios o basada en recursos naturales no es un impedimento para el crecimiento, aunque sí lo es la falta de diversificación de la estructura productiva a partir de esos recursos naturales. A su vez, esa diversificación puede modificar la estructura de las exportaciones o no. En definitiva, el factor común es la capacidad de agregar valor y de innovar, en un sentido amplio, que han tenido estos países.

Es interesante observar que, incluso en las exportaciones de manufacturas de bajo contenido tecnológico o basadas en recursos naturales, puede encontrarse una diferencia de valor unitario a favor de los productos exportados por países “exitosos” en comparación con los exportados por países de América Latina.³⁰ En el gráfico X.14 se muestra, para una serie de productos, el cociente entre el valor unitario de exportación promedio en los tres países exitosos donde este es más alto y el valor promedio correspondiente a los tres países latinoamericanos de mayor valor unitario. En la mayoría de los casos el cociente es mayor a la unidad.³¹ Esta diferencia reflejaría, entre otros posibles elementos, un mayor valor agregado en estos bienes, que en este caso no responde solo a un mayor grado de elaboración y procesamiento de las materias primas sino a actividades que contribuyen a la diferenciación del producto, como el diseño, las estrategias de comercialización y posicionamiento de marca y el embalaje.³² El mayor valor unitario de los productos exportados por los países exitosos es, en parte, reflejo de las actividades de innovación en su proceso productivo.

³⁰ Entre los países exitosos se incluyó, además de los nórdicos, Australia, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India e Italia (Italia y Francia se incluyen por ser países cuyas exportaciones de bajo contenido tecnológico cuentan con un alto valor incorporado por su diseño y posicionamiento de marca, entre otras características).

³¹ No se observa el mismo fenómeno cuando se calcula el cociente entre el valor unitario de exportación de esos productos por parte de China e India y por parte de los dos países latinoamericanos donde este es más alto.

³² El mayor valor unitario no muestra necesariamente el mayor valor agregado de un producto determinado. Según el grado de agregación con que se trabaje, un mismo rubro puede incluir productos de valor intrínseco diferente (dentro del rubro cuero pueden incluirse cueros de bovinos y también cueros más valiosos). Sin embargo, los datos que aquí se presentan, así como las investigaciones en curso con un mayor nivel de desagregación, muestran sistemáticamente un patrón similar. Es difícil creer que ello siempre se deba a la especialización de América Latina en los productos de menor valor de cada categoría y no existe razón para pensar que ese sea el caso.

Gráfico X.14
COCIENTE DEL VALOR UNITARIO DE EXPORTACIÓN
(Países exitosos en relación con América Latina)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esto hace necesario analizar el esfuerzo de innovación en los países de América Latina en relación con el de otros países donde los recursos naturales han sido importantes. La dificultad de esta comparación es que la forma tradicional de medir el esfuerzo innovador mediante el gasto en investigación y desarrollo es excesivamente restrictiva dado que usualmente no se incluyen los gastos relacionados con la adopción y adaptación de nuevas tecnologías que pueden ser especialmente importantes para los países en desarrollo. Sin embargo, debido a las limitaciones en la información, se ha tomado esa variable como medida del esfuerzo innovador de los países. En este aspecto también se observa un atraso relativo de América Latina. En el cuadro X.3 se observa que los montos destinados a la investigación y el desarrollo son notoriamente menores en términos relativos y que, al mismo tiempo, la eficiencia del gasto en investigación y desarrollo —medida como el gasto en investigación y desarrollo por cada patente registrada— es manifiestamente menor en los países de la región en comparación con los demás países incluidos

en el cuadro.³³ Es interesante observar las diferencias en el nivel de gasto y su eficiencia con respecto a otros países con alta dotación de recursos naturales. Asimismo, cabe señalar la escasa participación del sector privado en el gasto en innovación de los países de la región respecto del existente en la mayoría de los países incluidos en el cuadro X.3.

Cuadro X.3
GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO Y PATENTES DE
ALGUNOS PAÍSES SELECCIONADOS

	Patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos		Gasto total en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB	Gasto en investigación y desarrollo empresarial como porcentaje del gasto total	Efectividad del gasto en investigación y desarrollo (costo de cada patente en millones de dólares)
	Total	Por millón de habitantes			
Argentina	70	1,8	0,4	29	7,6
Brasil	180	1,0	1,1	40	25,8
Chile	15	1,0	0,5	35	36,4
Colombia	11	0,3	0,2	18	9,7
Costa Rica	10	2,5	0,2	23	5,2
México	92	0,9	0,4	31	28,2
G-7	23 152	153	2,2		
Australia	1 047	53	1,5	48	5,8
Nueva Zelanda	165	41	1,0	37	5,0
Canadá	3 893	123	1,9	55	4,1
Suecia	1 629	182	4,6	74	7,4
Noruega	279	61	1,6	57	12,2
Finlandia	944	181	3,4	70	6,0
Malasia	63	3	0,5		10,6
China	424	0,3	1,1	62	43,9
Corea	4 132	86	3,0	76	3,9

Fuente: Banco Mundial, Knowledge Assessment Methodology (KAM); Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (USPTO); y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2005*, Nueva York, 2005.

Nota: Corresponde al año 2003 o al último dato disponible.

³³ Se tomó el número de patentes registradas en la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos (United States Patent and Trademark Office (USPTO)) como indicador de los resultados de la actividad de innovación. Cabe destacar, sin embargo, que este indicador solamente captaría la innovación en sentido estricto, es decir, el descubrimiento de nuevas tecnologías o bienes y servicios y que, además, no es necesariamente comparable entre países con distintas existencias de fuerza de trabajo y distintos niveles de exportación a Estados Unidos. Véase un análisis de una metodología más precisa de medición de la efectividad del gasto en investigación y desarrollo en Bosch, Lederman y Maloney (2005).

En síntesis, si bien hay razones para pensar en un mayor dinamismo de las actividades manufactureras en comparación con los bienes primarios en cuanto a posibles encadenamientos y a actividades de innovación, la experiencia internacional muestra que es posible crecer a partir de los recursos naturales. Parecería que el principal problema es la escasa capacidad que han mostrado los países de la región para agregar valor y, de esa manera, diversificar la estructura productiva. Este proceso puede ser más difícil en la medida en que los recursos naturales generen una renta elevada no asociada a la innovación. Ello implica que si bien es posible agregar valor a partir de los recursos naturales, en la mayoría de los casos este proceso no es espontáneo y requiere una acción concertada entre el sector público y el sector privado.

La base exportadora que ha ido consolidándose en la región y que ha mostrado gran dinamismo en los últimos años puede constituir un punto de partida interesante para impulsar estrategias orientadas a aumentar su contenido de valor agregado nacional, así como a profundizar y difundir procesos de aprendizaje, de progreso técnico y de innovación y, de un modo general, el desarrollo de la competitividad sistémica.

Como muestra la experiencia de los países nórdicos y de Australia, Canadá y Nueva Zelanda, los sectores basados en recursos naturales pueden registrar altas tasas de crecimiento de la productividad, así como ofrecer oportunidades para la incorporación de conocimientos y el desarrollo de la transferencia tecnológica y de encadenamientos con otros sectores productivos, de la misma manera que ocurre en el sector manufacturero de alta tecnología. A su vez, el desarrollo de encadenamientos y la incorporación de conocimientos pueden dar lugar a sectores de mayor contenido tecnológico que en etapas posteriores cambien la estructura exportadora de un determinado país (países nórdicos y posiblemente Malasia) o que aun sin cambiar la estructura exportadora sean relevantes para aumentar la productividad de los bienes primarios (Australia y Nueva Zelanda). En todo caso, lo importante es que estos nuevos sectores diversifiquen la estructura productiva y mejoren la capacidad tecnológica nacional.³⁴

Asimismo, las industrias maquiladoras pueden generar empleo y contribuir a la formación de recursos humanos, introduciendo una gestión empresarial moderna y fomentando capacidades productivas locales. Sin embargo, para que esto ocurra es necesario invertir en recursos materiales y humanos y contar con políticas de apoyo público

³⁴ Es posible que los productos agrícolas en general y, en particular, los vinculados a la nueva agricultura tengan un mayor potencial en este campo que los productos mineros.

al desarrollo productivo.³⁵ Lo mismo sucede en el sector de los servicios, en el que es posible generar encadenamientos en distintas direcciones; no obstante, se requerirán políticas específicas ya que en la mayoría de los casos estos encadenamientos no se darán en forma espontánea. En la siguiente sección se abordan estos temas.

III. Políticas de desarrollo productivo

Introducción

En las páginas precedentes se sostuvo que el comercio internacional puede contribuir al crecimiento, pero que no hay un mecanismo automático que asegure una relación positiva entre ambos.³⁶ Una mayor relación con el mundo a través del comercio y de la inversión extranjera directa permite aprender de las mejores prácticas organizacionales y adoptar mejores tecnologías. Sin embargo, las distintas formas que puede adoptar la apertura, así como las diferentes circunstancias que rodean al comercio y a la inversión extranjera directa, son determinantes de sus consecuencias finales sobre el crecimiento.

Lo que se sabe con alguna certeza es que más y mejores exportaciones se correlacionan positivamente con el crecimiento y hay razones para pensar que la causalidad se da de las exportaciones al crecimiento.³⁷ Por mejores exportaciones entendemos aquellas con mayor efecto sobre el crecimiento a partir de externalidades (en términos de conocimiento o de calificación de los recursos humanos, entre otros elementos) y de encadenamientos con actividades locales. En otras palabras, el efecto de las exportaciones en el crecimiento de los países en desarrollo depende de su capacidad para cambiar y densificar la estructura productiva. Lograr mejores exportaciones debe ser, por lo tanto, una preocupación en la estrategia de crecimiento, sobre todo cuando estén basadas en recursos naturales y se requiera un impulso de las autoridades nacionales.

³⁵ La capacidad negociadora para incentivar a las multinacionales a agregar mayor valor interno es otro factor de relevancia (UNCTAD, 2002b). Sin embargo, es evidente que la capacidad negociadora de China, por ejemplo, para alentar ese proceso es distinta a la de cualquier país de la región y, sobre todo, a la de los de menor tamaño relativo.

³⁶ Algo similar podría decirse de la inversión extranjera directa; véase Machinea y Vera (2006).

³⁷ Las economías que crecen más generan un contexto amistoso para la inversión y el crecimiento de las exportaciones.

La política comercial desempeña un papel en este sentido, pero no hay duda de que los países exportan lo que producen y, por ende, la capacidad de la política comercial para aumentar y mejorar la calidad de las exportaciones depende en gran medida de las características de la estructura productiva. A su vez, por las razones que se exponen más abajo, esta estructura depende en gran medida de lo que se ha denominado políticas productivas (CEPAL, 2004).

En un sentido amplio, una política económica para el crecimiento requiere medidas en distintas esferas, como la macroeconomía, el marco institucional, el desarrollo de la infraestructura e incentivos para el aumento del ahorro y la inversión. En el caso de América Latina, es necesario agregar mecanismos que permitan mejorar la equidad, ya que, por una parte, es la región que muestra la mayor inequidad del mundo y, por otro, la mala distribución del ingreso no solo tiene implicancias desde el punto de vista ético, sino que, a diferencia de lo que se suponía tiempo atrás, afecta negativamente al crecimiento.³⁸

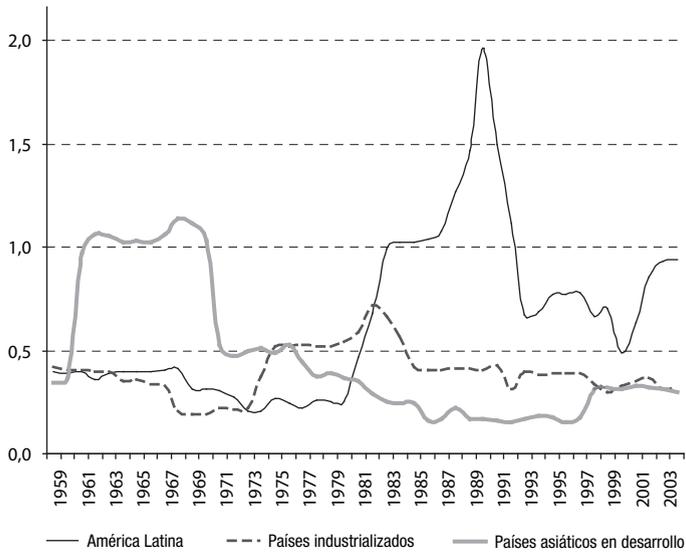
Varios de estos temas han sido analizados en repetidas oportunidades desde diferentes ángulos (véase, entre otros, CEPAL, 2004). El propósito de este documento es analizar el papel de las políticas comerciales y, en particular, de las políticas productivas. Sin embargo, antes de entrar en estos temas, se hará una breve mención a algunos elementos de lo que consideramos una gestión macroeconómica y financiera funcional para una propuesta de desarrollo económico.

Una buena gestión macroeconómica

En el desempeño reciente de América Latina se destaca la inestabilidad real de la región que ha acompañado el bajo crecimiento durante los últimos 25 años (véase el gráfico X.15). Esta inestabilidad ha generado grandes costos en términos económicos y sociales (Ffrench-Davis, 2005b; CEPAL, 2000 y 2004). Por ello, al tradicional objetivo de un entorno macroeconómico que reduzca la volatilidad nominal (inflación), se suma la necesidad de tornar menos volátiles los procesos de crecimiento mediante el uso de políticas contracíclicas. Asimismo, debe tenerse en cuenta que otra de las lecciones de las últimas décadas es que a esa volatilidad han contribuido tanto los desequilibrios del sector privado como los del sector público.

³⁸ Véase Bourguignon, Ferreira y Walton (2005).

Gráfico X.15
VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO
(Medias móviles decenales, coeficiente de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Si bien en los últimos años la región de América Latina y el Caribe ha reducido su vulnerabilidad a las perturbaciones externas (*shocks*), todavía es mucho lo que resta por hacer (CEPAL, 2006). En particular, debe recordarse que las políticas tendientes a reducir la volatilidad real deben incluir la política fiscal, monetaria y cambiaria, así como la financiera. La política fiscal debe ser contracíclica mediante una programación basada en saldos fiscales estructurales en lugar de corrientes y la creación de fondos de estabilización que permitan contrarrestar la volatilidad de los precios de los recursos naturales de exportación.³⁹

Por su parte, la política monetaria debería incluir encajes contracíclicos y un tipo de cambio flexible acorde al objetivo inflacionario.

³⁹ El balance estructural debe diseñarse teniendo en cuenta la necesidad de que el sector público contribuya a aumentar el ahorro de la economía. En lo que hace a los fondos de estabilización, su implementación es más sencilla cuando el principal productor del recurso natural exportado es el sector público. La región tiene alguna experiencia en la materia (Jiménez y Tromben, 2006). Si el principal exportador es el sector privado, el problema es más complejo, pero, sin eliminar totalmente los estímulos de precios, podría pensarse en impuestos y reembolsos variables de acuerdo con los precios internacionales, aunque las restricciones impuestas por la Organización Mundial del Comercio no son menores.

Es necesario evitar ser demasiado ambiciosos respecto del ritmo de reducción de la inflación, al menos cuando esta es de un dígito, teniendo en cuenta que la banda de inflación puede utilizarse en caso de *shocks* de la oferta.⁴⁰ Asimismo, debe tenerse presente que parte de la volatilidad real está relacionada con una excesiva variación del tipo de cambio real que, a su vez, puede tener un impacto negativo en el comercio,⁴¹ así como en la inversión, sobre todo en bienes transables.⁴² Las dificultades relacionadas con la reducción de la volatilidad del tipo de cambio en una región expuesta a fuertes perturbaciones externas no son menores, pero es evidente que una excesiva apreciación conspira contra la necesaria inserción en el mundo y, sobre todo, contra la diversificación de las exportaciones. Por lo tanto, la política económica y, en particular, los bancos centrales deberán tener como segundo objetivo el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo. Para ello, las herramientas deben ir desde intervenciones directas y acciones de “disuasión” del banco central hasta el control del ingreso de capitales de corto plazo cuando esto sea relevante (Ocampo, 2004 y CEPAL, 2004). Resulta claro, además, que las políticas monetarias más activas para intentar sostener el tipo de cambio real requieren como contraparte una mayor disciplina fiscal.

Es evidente que el mantenimiento del tipo de cambio no puede hacerse a cualquier costo, entre otros motivos porque resulta difícil definir un tipo de cambio de equilibrio y porque en ciertas circunstancias el mantenimiento

⁴⁰ Chile tuvo una tasa de inflación de un dígito (8,2%) en 1995 y por debajo del 3% recién en 2002.

⁴¹ Este vínculo entre la volatilidad del tipo de cambio real y las corrientes de comercio, si bien intuitivo, no se sustenta claramente en resultados empíricos concluyentes. En este sentido, McKenzie (1999) revisa una larga lista de trabajos empíricos y concluye que en ellos no se ha encontrado una relación significativa entre volatilidad y comercio o, en los casos en esta que resultó significativa, no fue sistemática en una dirección u otra. Wei y otros (2004) realizan un estudio comprehensivo, pero de todas formas tampoco encuentran una relación sistemáticamente negativa y robusta. Sin embargo, hay varios estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (Giordano y Monteagudo, 2002; Estevadeordal, Frantz y Sáez, 2001) y de la CEPAL (1995) que muestran la existencia de un efecto negativo de la volatilidad del tipo de cambio en las exportaciones en el caso de los países en desarrollo. Entre otros motivos, es razonable pensar que el efecto de la volatilidad del tipo de cambio en el comercio debe ser mayor en los países en desarrollo, donde hay menores posibilidades de coberturas en los mercados de cambio.

⁴² Las ganancias en sectores transables son más sensibles a las variaciones del tipo de cambio real, ya que los precios y los costos se mueven en direcciones opuestas en este sector. Una apreciación real implica un menor precio relativo de los bienes transables respecto de los no transables y generalmente se acompaña de salarios crecientes. Lo opuesto sucede en el caso de una depreciación real. En el sector no transable, sin embargo, tiende a existir una correlación positiva entre movimientos de precios y costos, lo cual contribuye a la estabilidad de las ganancias frente a los movimientos del tipo de cambio real (Hausmann, Rodríguez y Rodrik, 2005).

del tipo de cambio puede dar lugar a presiones inflacionarias. Pero debe subrayarse que una excesiva variabilidad del tipo de cambio real y, en particular, una fuerte apreciación, afecta negativamente la probabilidad de lograr una inserción externa basada en el crecimiento de las exportaciones e incrementa la volatilidad real. Por ello, el tipo de cambio real no debe ser una variable residual de la política económica.

Cabe agregar que la región enfrenta en la actualidad una tendencia a la apreciación cambiaria, cuyas raíces son diferentes a las de los años noventa —en la actual década, las fuerzas detrás de la apreciación son los mejores términos del intercambio en el sur del continente y en los países petroleros y las remesas en Centroamérica y México— y posiblemente esta tendencia se mantenga en los próximos años. Esto significa un desafío importante para la política económica ya que con tipos de cambio apreciados será mucho más difícil lograr una mayor diversificación de las exportaciones. Sin embargo, la nota positiva es que hay mayores recursos y que, por lo tanto, hay posibilidades de utilizar parte de estos para aumentar la productividad de la economía, aunque este proceso no es automático.

Por último, la política financiera debe orientarse a reducir la vulnerabilidad y asegurar el acceso al crédito a tasas y plazos razonables, para lo que se requiere mejorar la regulación prudencial, aumentar la profundidad del sistema financiero y desincentivar la dolarización, el descalce de monedas y un excesivo descalce de los plazos.

Mejora de los patrones de inserción externa

Como se ha señalado, mejorar la inserción externa significa aumentar la cantidad y calidad de las exportaciones; es decir, exportar más, diversificar por destino y por producto y, sobre todo, intensificar los vínculos entre las exportaciones y el conjunto de la estructura productiva nacional.

El éxito de una estrategia exportadora depende de la posibilidad de acceder a los mercados, en particular a los de elevado consumo. A los efectos de evitar políticas proteccionistas, sobre todo de los países desarrollados, y de obtener ventajas relativas respecto de otros competidores, al menos en el corto plazo, ha habido durante la última década un aumento sin precedentes en la suscripción de acuerdos preferenciales de carácter bilateral y multilateral.⁴³ Los escasos avances en la ronda multilateral de comercio han

⁴³ Como prueba de ello, en 1991 el 6% de las exportaciones regionales se realizaba dentro del marco de acuerdos preferenciales; en 2004, esa cifra llegó al 61% (CEPAL, 2005b).

dado un nuevo impulso a la negociación de estos acuerdos. Esta estrategia puede dar frutos a corto plazo, sobre todo a los países que se adelanten a los demás en la obtención de preferencias comerciales, pero estas preferencias desaparecen paulatinamente con el aumento de estos acuerdos.

Asimismo, de mantenerse esta tendencia en el largo plazo hay dos elementos que pasarán a formar parte del nuevo escenario internacional: i) un aumento considerable de los costos administrativos del comercio, que en algunos casos puede ser superior a la reducción de aranceles, y ii) avances sustanciales en la agenda de los países desarrollados (propiedad intelectual, inversión extranjera, compras gubernamentales y servicios), sin ninguna concesión en temas agrícolas.

Además, un acceso mejor y más estable a los mercados es solo un aspecto de la mejora de la inserción externa. El descubrimiento de nuevos mercados de exportación (nuevos destinos y nuevos productos) supone en la mayoría de los casos la existencia de determinados costos de exploración. Una vez que se han identificado nuevos mercados por parte de los exportadores pioneros, otras empresas se benefician de esa información sin haber asumido costos ni riesgos (Ramos, 2000). Estos nuevos exportadores son un caso especial de innovadores que no obtienen una ganancia especial por entrar en un nuevo mercado o exportar un nuevo producto, ya que la renta inicial disminuye rápidamente una vez que otros "siguen al líder". La existencia de beneficios no apropiables (externalidades positivas) lleva a que, ante la ausencia de estímulos públicos, la actividad de exploración de mercados no sea óptima.

En este contexto, es conveniente introducir medidas transitorias que favorezcan la exportación de rubros no tradicionales y de rubros destinados a nuevos mercados, como los reintegros especiales para la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados por un tiempo determinado.⁴⁴ También pueden emplearse agencias especializadas para el descubrimiento y la promoción de nuevos mercados, el apoyo a ferias y viajes de negocios e inversiones en el exterior que respalden el esfuerzo exportador y faciliten la participación en cadenas de comercialización u operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino. Se trata de reducir los costos de entrada, luego de lo cual no habrá motivos para matener los subsidios.⁴⁵

⁴⁴ En Chile se empleó una política similar durante un período, pero debió abandonarse debido a los reclamos presentados ante la OMC.

⁴⁵ Reducir los costos de entrada no elimina la necesidad de otros incentivos como los tendientes a evitar el sesgo antiexportador de la estructura arancelaria y de facilitar el acceso al financiamiento y al seguro de exportación para las pequeñas y medianas empresas que no pueden acceder a los mercados internacionales de capital.

Sin embargo, como se ha señalado, para mejorar cuantitativa y cualitativamente la inserción de las economías de la región en la economía mundial se requieren avances simultáneos y coherentes en el marco de un enfoque sistémico en distintas áreas de políticas que van más allá de la mera política comercial. Apoyarse exclusivamente en políticas comerciales descuidando el desarrollo del resto del tejido productivo puede, en el mejor de los casos, originar un crecimiento de las exportaciones que no logrará dinamizar al resto de la economía.

Políticas tendientes a nivelar el campo de juego

Una de las principales causas del débil crecimiento económico de la región es el escaso aumento de la productividad. Entre 1950 y 1980 la productividad total de los factores aumentó alrededor del 2% anual, mientras que entre 1991 y 2004 aumentó solo un 0,2% anual, después de haber disminuido en la década de 1980 a un 1,4% anual (CEPAL, 2004). Los datos acerca de la evolución de la productividad media esconden grandes diferencias entre las distintas empresas de cada país. Esta heterogeneidad aumentó considerablemente en los años noventa, dado que los distintos agentes económicos enfrentaron profundas transformaciones —sobre todo la apertura económica— en condiciones desiguales, por lo que su adaptación también fue desigual.

La productividad media resulta de una combinación lineal de las productividades de los sectores formal e informal. En este último, el trabajo opera con rendimientos decrecientes debido a que hay otros factores de producción, como el capital físico y humano, que deben considerarse fijos por las restricciones al acceso que tienen las unidades productivas informales. Por consiguiente, una dinámica que lleve a un incremento sostenido de la proporción de mano de obra absorbida por el sector informal provoca una caída monotónica de la productividad media de la economía. En cambio, en el sector formal el trabajo opera con retornos crecientes a escala por razones como el cambio tecnológico incorporado en equipos, las mejores prácticas logísticas y organizativas, y la acumulación de capital humano mediante procesos de educación, formación y aprendizaje en el trabajo. Por lo tanto, una dinámica de incremento sostenido de la informalidad como la que se ha observado en América Latina se traduce en la caída de la productividad media de la economía.⁴⁶ En otras palabras, la heterogeneidad en la región no es

⁴⁶ La informalidad laboral pasó del 30% en 1980 al 47% en 2003 (CEPAL, 2005b).

una manifestación del proceso de crecimiento sino una traba creciente a este, sobre todo porque los “actores informales” tienden a repetirse en el tiempo y una elevada proporción de la población tiene cada vez más dificultades para aprovechar las ventajas del crecimiento económico e incorporarse al proceso productivo. En ese contexto, es posible observar marcados incrementos de la productividad en sectores líderes, junto con un aumento del desempleo y de la informalidad, lo que lleva a un lento crecimiento de la productividad total.

Para lograr un mayor aumento de la productividad y mejorar la equidad, las políticas públicas deben orientarse a reducir la heterogeneidad estructural de las economías de América Latina. Será necesario generar políticas específicas para que los excluidos puedan integrarse al proceso de crecimiento y para que las pequeñas y medianas empresas tengan posibilidades de acceder al crédito, la tecnología, los mercados y el conocimiento y, además, se articulen progresivamente con el tejido productivo (CEPAL, 2004).

Por esta razón las estrategias de desarrollo productivo que se implementen en la región deben responder a la necesidad de nivelar el campo de juego, eliminando obstáculos que afectan con diferente intensidad a distintos tipos de empresas que funcionan con dinámicas de productividad claramente diferenciadas: las grandes empresas, las medianas y pequeñas empresas formales y las microempresas del sector informal.

Estas políticas deberían articularse en torno a tres grandes estrategias: la inclusión, la modernización y la densificación (CEPAL, 2004). Es necesario, en primer lugar, incorporar la mayor cantidad posible de empresas a los mercados formales. Se trata de una estrategia clave en una región donde la economía informal representa en promedio casi un 50% del empleo.⁴⁷ Las políticas que conforman esta estrategia son de cobertura amplia y contemplan, en primer lugar, medidas destinadas a la reducción del costo de establecimiento de una empresa formal y la simplificación de los trámites y procedimientos necesarios. En América Latina, el costo de establecimiento de una empresa formal (en términos del PNB per cápita) es

⁴⁷ Las empresas informales tienden a ser de menor tamaño y poseen un espectro de vinculaciones comerciales reducido ya que buscan no llamar la atención de las autoridades y reguladores. Esta escala limitada supone, a su vez, la falta de aprovechamiento de las mejores prácticas tecnológicas y comerciales, ya que las empresas se ven limitadas cuando deciden crecer o ampliar sus actividades (porque necesitan formalizar las actividades anteriores y los vínculos con proveedores) (Michelin y Vera, 2005). Por lo tanto, informalidad y pequeña escala forman un círculo que resta dinamismo a la inversión, lo que disminuye el nivel de productividad del trabajo.

ocho veces superior al de los países de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el número de procedimientos necesarios es el doble y la cantidad de días que demanda el proceso es el triple.⁴⁸ Pero no solamente estas dificultades influyen en la formalización de las pequeñas empresas. Una vez formalizadas, se exigirá a las empresas el pago de impuestos, contribuciones a la seguridad social y serán, con mayor probabilidad, objeto de inspecciones para el control del cumplimiento de la regulación propia del ramo de actividad en que se desenvuelven. Como contrapartida, la formalización les reporta pocos beneficios (Michelin y Vera, 2005). En este sentido, las políticas deberían apuntar a la reducción de la carga tributaria que afecta a las pequeñas empresas, a la reducción de los requerimientos administrativos, así como al otorgamiento de beneficios —como el acceso al crédito en condiciones convenientes y a programas de capacitación— que compensen los costos de la formalización.

No obstante, para las empresas de menor tamaño relativo, la formalización no garantiza el acceso a la información, el crédito, la tecnología ni los servicios comerciales. Un segundo nivel de las políticas debe facilitar el acceso a los servicios esenciales para que una empresa se desarrolle en un mundo globalizado. Esta estrategia, que se dirige a la modernización de las empresas de menor tamaño, supone ayudarlas a superar los escollos derivados de las fallas de mercado que afectan específicamente su actividad y que, de manera estilizada, pueden atribuirse a los costos de la información. Es importante tener en cuenta que las iniciativas públicas que se apliquen en estas áreas deben procurar llegar no solo a empresas individuales sino a diferentes grupos de empresas reunidas según distintas formas de asociatividad. Esto no solo reducirá el costo y simplificará la instrumentación del apoyo, sino que además generará claras externalidades.

La tercera línea de acción sugerida, representada en el concepto “densificación”, apunta al diseño de una estrategia de políticas públicas orientadas a favorecer la incorporación de conocimiento en el tejido productivo nacional, así como a establecer una malla más articulada de relaciones productivas, tecnológicas, empresariales y laborales. Este tema se analiza más extensamente en el próximo punto.

⁴⁸ Según datos de la base *Doing Business* del Banco Mundial, en 19 países de América Latina el costo promedio de establecimiento de una empresa formal (de tipo S.A.) es del 66% del PNB per cápita, mientras que en los países de altos ingresos de la OCDE es de tan solo el 8%. Por otra parte, es necesario completar 12 procedimientos para los cuales se requiere un promedio de 75 días de trámites. Esto contrasta con los 6 procedimientos que es necesario completar y los 25 días de trámites que insume el establecimiento de una empresa formal en los países de altos ingresos integrantes de la OCDE.

El papel de las políticas productivas en las economías abiertas

a) Su papel en el crecimiento

Una de las principales características del proceso de desarrollo es la transformación continua de las estructuras productivas en las que permanentemente aparecen y desaparecen empresas. La capacidad de generar nuevas actividades dinámicas es uno de los principales determinantes del crecimiento (Ocampo, 2005 y Rodrik, 2004). Desde esta óptica, el desarrollo económico puede entenderse como un proceso de innovación que, aprovechando una oferta de factores elástica (es decir, capaz de reaccionar a los incentivos) produce cambios en la estructura económica que estimulan la generación de complementariedades (enlaces) de oferta y de demanda, que se difunden en todo el sistema económico, a la vez que lo retroalimentan.

Si se parte de una descripción schumpeteriana de las actividades innovadoras, estas incluyen tanto la producción de nuevos bienes o servicios, como el desarrollo de nuevos métodos de producción, la apertura de nuevos mercados, el acceso de nuevas fuentes de materias primas y la creación de nuevos tipos de organizaciones. En los países industrializados, el mayor incentivo a la innovación es la generación de rentas tecnológicas, en tanto que en los menos desarrollados la innovación usualmente se restringe a la incorporación de ramas productivas, bienes o procesos que previamente alcanzaron cierto grado de madurez en las economías más avanzadas (Ocampo, 2003).

Sin embargo, el conocimiento técnico, en gran parte, no puede ser transferido por la mera adquisición del conocimiento especializado (*know how*) o la compra de los bienes de capital en los que este está incorporado, sino que se trata muchas veces de un saber tácito que no puede codificarse y que no es plenamente comunicable. Incluso, para dominar una tecnología madura, previamente desarrollada en otro lugar debe invertirse en conocimiento y organización; para lograr el manejo óptimo de los nuevos equipos e instalaciones es necesario adquirir una base de conocimientos tanto formales como empíricos que le permitan a la empresa que los adopta descender por su curva de costos a medida que gana en economías de aprendizaje.

Por generación de complementariedades se entiende el desarrollo de proveedores de bienes y servicios y de canales de comercialización, así como de organizaciones que diseminan información y proveen servicios

de coordinación. Las complementariedades producen efectos de oferta y de demanda. Los efectos de oferta operan a través de externalidades positivas: la realización de economías de escala (descenso de costos medios como resultado de la demanda que las nuevas actividades imponen a sus proveedores), economías de aglomeración (disminución de los costos de transacción) y economías de especialización (desarrollo de insumos específicos). En estas condiciones, la competitividad tiene que ver no solo con el aumento de la eficiencia a nivel microeconómico, sino que supone una característica sistémica (Fajnzylber, 1990; CEPAL, 1990). Los efectos de demanda tienen que ver con la cantidad y el tamaño de los enlaces que aumentan los impulsos dinámicos de ciertas actividades.

Para que la expansión de las actividades más dinámicas y de mayor productividad conduzca a un proceso de cambio estructural es necesario que esas ramas productivas accedan a los factores de producción. Si estos estuviesen racionados o fuesen inmóviles, el cambio estructural no sería posible. La necesaria elasticidad de los factores puede lograrse por medio de la existencia previa de recursos desempleados o subocupados, por la movilidad regional o internacional de los factores de producción (trabajo y capital) y por medio del cambio técnico que modifica las restricciones de oferta (aumento de la productividad de la tierra o empleo de tecnologías con uso intensivo de capital en caso de existir una demanda excedente de mano de obra).

El papel de las políticas productivas debe ser contribuir a crear las condiciones de desarrollo del proceso de innovación, definido ampliamente, y a avanzar en la complementariedad de la estructura productiva. La idea subyacente es que este proceso se ve mediatizado por fallas de mercado que debilitan el proceso de creación de nuevas actividades y que pueden resumirse en problemas de información y coordinación (Rodrik, 2004). Dada una determinada estructura de precios relativos, el descubrimiento de nuevas actividades en los países en desarrollo es un proceso complejo, sobre todo si el innovador no puede apropiarse por completo del beneficio de la innovación proveniente del descubrimiento de nuevas actividades o procesos. Ello se explica porque la innovación en los países en desarrollo, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, muchas veces está más relacionada con la adopción y adaptación de nuevas tecnologías o formas de comercialización que con la creación de nuevas tecnologías o procesos. Por lo tanto, en los países en desarrollo la innovación (definida en un sentido amplio) está básicamente relacionada con la inversión (Ocampo, 2005), pero al no ser

posible la apropiación total de los beneficios del descubrimiento por no poder patentarlo, la aparición de nuevas actividades o procesos es menor a lo socialmente óptimo (Hausmann y Rodrik, 2003).

En lo que respecta a las fallas de coordinación, estas surgen como consecuencia de externalidades positivas que diferentes agentes económicos generan entre sí mediante rebajas de costos relacionadas con una determinada infraestructura o mediante la provisión de bienes y servicios. En particular, la provisión de bienes no comercializables (logística, conocimiento, comercialización, entre otros) puede desempeñar un papel central en el desarrollo de ciertas actividades o regiones (Ocampo, 2005).

b) La evidencia histórica

La evidencia empírica acerca de los elementos que determinan el crecimiento no es concluyente. Esto se debe, en parte, a la dificultad de aislar el efecto de ciertas variables en el crecimiento, entre ellas, la tecnología, la inversión en capital físico y humano, el ahorro y los cambios sistemáticos en la estructura productiva, ya que estas variables determinan el crecimiento pero son, al mismo tiempo, resultados de este (Easterly, 2001 y Ocampo, 2005). Bastante más difícil resulta aislar los efectos de la política económica en el crecimiento (Rodrik, 2004). En términos generales, no hay una regla simple que pueda aplicarse a todos los países en un determinado momento o a un país a lo largo del tiempo. De hecho, las experiencias exitosas se han relacionado con políticas que han mezclado incentivos ortodoxos con características institucionales heterodoxas (Rodrik, 1999 y 2003).

Dadas estas dificultades, es difícil encontrar casos exitosos de desarrollo económico en los que no se hayan aplicado políticas de desarrollo productivo; la diferencia radica en la importancia que estas políticas han tenido en la estrategia general de desarrollo de un país determinado. En este sentido, la política industrial parece haber sido determinante en el proceso de desarrollo de los países del sureste de Asia y, antes, de Japón. Actualmente, a estos países debe agregarse China, aunque los incentivos y la forma de industrialización es bastante distinta en este último caso, en particular, en lo referente al papel de la inversión extranjera y la importancia inicial de las armaduras. A pesar de lo que suele afirmarse, este conjunto de países incluye en cierta medida y con matices importantes a Chile, ya que en este país el papel del Estado fue importante en el inicio de la producción de bienes de exportación exitosos, como el salmón, la fruta y la madera (Agosin, 1999).

También es cierto que la historia de América Latina muestra muchos fracasos en la política productiva, sobre todo en los años 1970 y 1980. Sin embargo, el problema no son los fracasos que siempre existirán en una estrategia de desarrollo productivo, sino el tipo de estrategia detrás de los mismos que dificultó la innovación y la inversión. El fracaso más importante fue la incapacidad para transitar del proceso de sustitución de importaciones a una estrategia de mayor inserción en el mundo, al tiempo que se reducían los incentivos de las empresas destinadas solamente al mercado interno. La conclusión es que no toda política productiva es útil al proceso de desarrollo y que en algunos casos puede ser contraproducente, sobre todo cuando genera rentas que no alientan la inversión.

A nivel microeconómico es difícil determinar el efecto de las políticas productivas. En particular, en América Latina y el Caribe no hay evaluaciones del efecto de programas específicos, por lo que se consideran los resultados en términos de crecimiento de una cierta actividad o de su éxito relativo en la competencia en los mercados internacionales. Cabe citar como ejemplo el programa de fabricación y comercialización de aviones de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER) cuyo resultado ha sido considerablemente positivo si se lo mide en términos de competitividad actual y de las externalidades tecnológicas que ha generado.⁴⁹ Sin embargo, no existe aún una evaluación integral del programa. Asimismo, hay programas que no parecen haber arrojado los beneficios esperados; cabe preguntarse si ello tiene que ver con el diseño del programa, con la selección de la actividad o el sector o si simplemente los resultados negativos son consecuencia de la falta de continuidad, un tema recurrente en la región. Esta falta de continuidad, que no es resultado de la mala evaluación de una determinada política, sino de la ausencia de una estrategia de desarrollo que se aplique más allá de un período de gobierno determinado, constituye otro elemento que diferencia a la región de varios de los países que han registrado buenos resultados en Asia.

Se ha sostenido, a partir de la comparación entre las experiencias de Asia y de América Latina, que la gran diferencia entre ambas regiones en términos de políticas productivas es que en Asia la política industrial privilegió la inserción en los mercados internacionales, mientras que en América Latina el énfasis se puso en la sustitución de importaciones. Sin embargo, las economías de Asia pasaron por un período de sustitución de importaciones incentivado por la existencia de elevadas barreras

⁴⁹ Las exportaciones en 2004 llegaron a 3.348 millones de dólares.

al comercio en varios sectores, por lo que sería más preciso decir que América Latina no completó a tiempo la transición de la sustitución de importaciones a la inserción internacional, lo que se tradujo en el mantenimiento de una estructura industrial cuyo avance tecnológico se demoró debido a la falta de competencia internacional.⁵⁰ Cuando las economías se abrieron a la competencia internacional, lo hicieron de forma abrupta y sin mecanismos adecuados para la reestructuración productiva, lo que determinó que hubiera más destrucción que creación en esa estructura y que el proceso de industrialización quedara trunco.

La falta de una adecuada estrategia de transición hacia una economía más integrada al mundo se explica por la ausencia de un Estado que, además de incentivos, exigiera resultados a los receptores de esos incentivos.⁵¹ Esta es, posiblemente, la diferencia más importante entre las experiencias de Asia y América Latina en la implementación de políticas productivas; mientras que en Asia hubo premios y castigos en América Latina no se aplicaron criterios de desempeño y, por lo tanto, no hubo sanción para los ineficientes (Amsden, 1989; Rodrik, 2004). En relación con el punto precedente, mientras que la competencia en los mercados internacionales servía como vara para medir el éxito de los incentivos, la ausencia de esa competencia hacía muy difícil, por momentos imposible, evaluar los éxitos y fracasos de la estrategia de América Latina.

c) Diferencias con las políticas del pasado

Cuando se habla de políticas de desarrollo productivo podría pensarse que es posible repetir experiencias del pasado, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Más allá de los juicios de valor que se puedan hacer al respecto, hay al menos cinco razones objetivas para sostener que estas políticas deben ser distintas a las experiencias del pasado, a saber: i) las políticas productivas en economías abiertas no pueden basarse en elevados niveles de protección; ii) la creciente presión de las demandas sociales sobre los recursos públicos resta financiamiento a las políticas de desarrollo productivo, lo que hace necesario focalizar el esfuerzo; iii) los acuerdos multilaterales (en el marco de la OMC), así como los acuerdos bilaterales, dejan cada vez menos margen para estas políticas; iv) la búsqueda de legitimidad social y la necesidad de evaluar

⁵⁰ Véase Fajnzylber (1990).

⁵¹ Las razones posiblemente tengan que ver con la existencia de un Estado cada vez más condicionado por los intereses de algunos sectores que buscan captar rentas (*rent seeking*) asociados al proceso de sustitución.

las políticas requiere una mayor transparencia que en el pasado y, por ende, se requieren instituciones adecuadas, sobre todo un sector público que, en estrecha relación con el sector privado, sea capaz de diseñar y evaluar las políticas, y v) los subsidios deben otorgarse por períodos limitados y deben hacerse evaluaciones que ayuden a decidir si es necesario discontinuar ciertos programas, es decir que el éxito de las políticas requiere que haya perdedores entre los que han recibido incentivos.

d) El proceso de selección

Un primer problema consiste en determinar los sectores o actividades que se seleccionarán y el siguiente es la manera en que se convencerá al sector privado de que el incentivo se otorgará por el período de tiempo necesario para que la actividad sea rentable. Desde esa perspectiva, en el período de sustitución de importaciones las señales eran claras: los aranceles elevados eran suficientes para producir una renta adecuada y, al mismo tiempo, existía la garantía de que no variarían en el corto plazo, pero el origen del problema estaba precisamente en estas ventajas ya que el incentivo subsistía muchos años después de creada la actividad, más allá de su eficiencia. Asimismo, la falta de competencia con el exterior demoraba la inversión y, en particular, la incorporación de nuevas tecnologías. Por el contrario, en el modelo asiático la continuidad de los incentivos para exportar dependía del cumplimiento de ciertas metas que hacían necesario competir en el mundo.

Operar en economías más abiertas impone restricciones que, sumadas a las restricciones de los acuerdos multilaterales y bilaterales, limitan la posibilidad de brindar esa seguridad. Por lo tanto, parece conveniente centrarse en actividades que no requieren subsidios por largos períodos (como contribuir al descubrimiento de nuevos mercados para la exportación) y, cuando ello sea necesario, establecer partidas presupuestarias mediante programas específicos con cobertura de presupuestos plurianuales (como asegurar un cofinanciamiento o una ventaja impositiva para un programa de investigación por un período de dos o tres años). Sin embargo, ninguna de estas medidas reemplaza la existencia de un acuerdo político en el que se determinen ciertas prioridades, como los recursos que se destinarán a apoyar la innovación en universidades y en el sector privado.

Con respecto a la determinación de los sectores o actividades que se seleccionarán, se ha argumentado que es mejor incentivar actividades que sectores (Rodrik, 2004), pero la distinción no es siempre clara y, además, las

experiencias exitosas que conocemos se relacionan más con el incentivo a sectores que con el incentivo a actividades.⁵² Sin embargo, el concepto de actividades se aplica adecuadamente en tres áreas: innovación, formación profesional y exportaciones. El caso de las exportaciones es uno de los más claros, porque de lo que se trata es de incentivar la diversificación de mercados y productos —de los que por definición quedan excluidos los productos primarios más homogéneos (*commodities*)—, de ayudar al “exportador innovador” a buscar nuevos mercados o a colocar nuevos productos. Una ventaja de incentivar estas actividades es que el beneficio se otorga a alguien capaz de competir en los mercados internacionales, por lo que aun los errores que se cometan en el otorgamiento no supondrán un subsidio a los ineficientes. La educación debe entenderse como una actividad que genera mejoras en la rentabilidad de varios sectores y, si bien a medida que se avanza en la formación profesional deberían introducirse factores de oferta, es decir que en un contexto de escasez de recursos deberían seleccionarse las actividades en que el Estado debe invertir más recursos, ello no implica una preselección de sectores.

El tema es menos claro en la esfera de la investigación y el desarrollo. En el mundo desarrollado alrededor del 70% de la inversión en este sector proviene del sector privado, aunque en muchos casos con estímulos del sector público. En la medida en que los incentivos del sector público se distribuyan solo en función de la demanda, se estarían privilegiando las actividades (como la innovación) y no los sectores. Aunque esta es la tendencia en los países desarrollados, sobre todo en los de ingreso medio, cabe preguntarse si ello tiene sentido en el mundo en desarrollo, donde los precios relativos no siempre dan las señales correctas que incentivan la diversificación productiva. Los gastos en el mundo en desarrollo deberían tener un componente de oferta mayor que en el mundo desarrollado, aunque seguramente menor que el que se registra en la actualidad, ya que en algunos casos alrededor del 80% del gasto en investigación y desarrollo proviene de las universidades y del sector público.⁵³ Esto supone, en la mayoría de los casos, aplicar criterios de selección de las actividades y de los sectores que se desea promover, pudiendo utilizarse criterios de demanda una vez que se han acotado los sectores o actividades que se promoverán.

⁵² El salmón, la madera y las frutas en Chile (Agosin, 1999), los aviones en Brasil y varios sectores en Asia, como la industria automotriz en Japón y Corea.

⁵³ Respecto de América Latina, véase CEPAL (2004) donde se analiza el tema y se ofrece información sobre la distribución del gasto en investigación y desarrollo entre el sector público y el sector privado.

En relación con la innovación, cabe agregar que en la mayoría de los países de la región es necesario mejorar la articulación entre universidades y centros de investigación y el sector privado en el contexto de un sistema nacional de innovación. Este sistema debería recibir incentivos que en ningún caso serían subsidios equivalentes al 100% de la inversión y sería conveniente que el subsidio dependiera de una evaluación de la diferencia entre los beneficios privados y públicos (Maloney y Perry, 2005).

La selección de las actividades o sectores no puede ser la creación del sector público trabajando en forma aislada, sino que debe derivar de la interacción con el sector privado ya que resulta clave analizar con este sector los problemas que enfrenta para llevar adelante ciertas actividades. De ese análisis pueden surgir patrones comunes (como la falta de ingenieros, las dificultades en el marco de las legislaciones o regulaciones regionales, la falta de interacción con las universidades o la incertidumbre respecto de la devolución de impuestos) que faciliten el diseño de ciertas políticas. De todas maneras, la distinción entre buenas ideas e intereses corporativos no es clara, por lo que la red de conexión con el sector privado debe ser suficientemente densa para lo que se requiere, entre otras cosas, la continuidad de los funcionarios encargados de las políticas productivas, del mismo modo que se ha creado una institucionalidad que asegura la continuidad de los directores de los bancos centrales. Además, la incertidumbre con respecto a la conveniencia de alentar un sector o actividad significa que los incentivos nunca deben representar una parte importante de la inversión que realiza el sector privado.

En principio, la estrategia de desarrollo productivo debe basarse en una combinación de políticas horizontales y políticas selectivas. Las primeras están destinadas a mejorar el acceso a la información, al crédito y a la tecnología y se dirigen al conjunto de las empresas. En general, es necesario introducir un cambio de enfoque en la aplicación de las políticas, que podría resumirse en la necesidad de pasar de facilitar el acceso a promover la articulación. Efectivamente, la visión tradicional en relación con las políticas productivas ponía el acento casi exclusivamente en la oferta de instrumentos y procuraba contrarrestar fallas de mercado. Esta estrategia se agotaba, en general, en esfuerzos aislados con escaso efecto en el tejido productivo. Superar estas deficiencias requiere hacer hincapié en la articulación, no solo entre la oferta y la demanda de instrumentos de apoyo, sino también entre los diferentes niveles del sector público que forman parte de la oferta y de las empresas beneficiarias que componen la

demanda. La experiencia muestra que estas políticas son menos costosas, exigen la interacción con el sector privado y reducen los problemas de coordinación que se mencionaron previamente (CEPAL, 2004).

Las políticas selectivas, por el contrario, están dirigidas a actividades o sectores particulares que se consideran estratégicos para el desarrollo, ya sea por su dinamismo y potencial exportador, por su capacidad de generar, adaptar y difundir innovaciones o por la intensidad de sus articulaciones con el resto del aparato productivo, entre otras posibles razones.⁵⁴ Dado el importante papel que desempeñan las exportaciones en el crecimiento cuando cuentan con un importante valor agregado local, un área a la que deberían orientarse las políticas selectivas debería ser la de agregar valor a las actividades de exportación. Una de las ventajas de este criterio es que la calidad del producto es evaluada directa o indirectamente por los mercados internacionales; otra ventaja es que, en principio, debería existir una demanda muy dinámica para el nuevo producto.⁵⁵ Además, a diferencia de lo que ocurre en el período de sustitución de importaciones, los encadenamientos no deben concebirse necesariamente como encadenamientos hacia adelante. Es necesario evaluar las posibilidades de encadenamientos hacia atrás o hacia el costado. Ejemplo de ello es el desarrollo de proveedores relacionados con una actividad de exportación, ya sea de recursos naturales o de bienes manufacturados, como ocurre en el caso de las aglomeraciones productivas industriales (*clusters*) y de los servicios destinados a apoyar la explotación de los recursos naturales en varios países de la región (Katz, 2005 y CEPAL, 2005c).⁵⁶ Otro ejemplo es la investigación para descubrir productos o procesos que puedan ser patentados, como ocurre con la investigación sobre el salmón en Noruega o sobre la minería en Australia. En esta área, y teniendo en cuenta las ventajas comparativas de la región en la producción de alimentos, debería darse impulso a las actividades relacionadas con la biotecnología.

En otras palabras, en países con recursos naturales abundantes no tiene sentido desaprovechar estas ventajas, sino que sería conveniente partir de ellas para generar ventajas comparativas dinámicas mediante la creación de nuevas actividades productivas relacionadas con estos

⁵⁴ Un enfoque clásico de esta cuestión puede encontrarse en Prebisch (1964).

⁵⁵ Los complejos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales de los países del norte de Europa son un ejemplo de ello.

⁵⁶ Impulsar el desarrollo de complejos productivos industriales y de servicios destinados a apoyar la explotación de recursos naturales ofrece la oportunidad de realizar esfuerzos conjuntos entre municipalidades, universidades regionales, centros de investigación y pequeñas empresas familiares.

sectores. La estrategia también está condicionada por la viabilidad de la diversificación hacia bienes (y exportaciones) de alta tecnología, de acuerdo con la clasificación utilizada en la sección II. Esta no parece una opción posible para la mayoría de los países de la región, sobre todo si se tienen en cuenta las fuerzas de aglomeración presentes en Asia, Estados Unidos y Europa.⁵⁷ Naturalmente nos referimos a una diversificación que implique algo más que una armadura de bienes sofisticados, pero sin la capacidad de producir las partes más valiosas. En todo caso, el camino hacia la diversificación productiva de los países de la región debería incluir como elemento importante estrategias que agreguen valor y conocimiento a las actuales exportaciones. Dadas las ventajas comparativas existentes, los recursos naturales deben ser una parte importante de esa estrategia.

El énfasis en estas actividades de exportación indirecta no excluye la posibilidad de incursionar selectivamente en iniciativas destinadas a crear sectores nuevos, no necesariamente cercanos a las actividades que ofrecen ventajas comparativas de la región, al menos desde el punto de vista estático, tal como ocurre con el sector de la informática en Costa Rica o la producción de aviones en Brasil. Un ejemplo reciente sería la producción de software en países como Argentina y Uruguay. Esta actividad comenzó alrededor del año 2000 en ambos países y recibió incentivos como la reducción de los impuestos al trabajo en Argentina y la exoneración del impuesto a la renta de industria y comercio en el caso de Uruguay; transcurridos pocos años, las exportaciones están en continuo aumento y en 2004 llegaron a 80 millones de dólares en Uruguay.⁵⁸

IV. Conclusiones y recomendaciones de política

Si bien no existe consenso en cuanto a la existencia de un vínculo inequívocamente positivo y automático entre apertura comercial y crecimiento, parecería que existe un vínculo positivo entre exportaciones y crecimiento que es especialmente importante en esta etapa de la globalización. Sin embargo, este vínculo no ha sido muy fuerte en América

⁵⁷ Véase Ocampo y Parra (2005). Los países de mayor tamaño tienen más posibilidades de avanzar en este campo.

⁵⁸ Resulta difícil contabilizar la totalidad de las exportaciones de software por lo que estas cifras deben considerarse valores mínimos.

Latina y el Caribe en comparación con otras experiencias de crecimiento “orientado hacia afuera”, principalmente las de algunos países asiáticos en los que el efecto de las exportaciones en el crecimiento fue mayor.

Esto último podría explicarse por dos factores. El primero es que la fase más dinámica del crecimiento exportador coincidió con el proceso de apertura económica de los años noventa y, por ende, con un fuerte crecimiento de las importaciones. En ese contexto, el crecimiento exportador fue insuficiente para superar la restricción externa que ha sido una limitante para el crecimiento de la región durante varias décadas. Por lo tanto, ese período coincidió con un considerable déficit en cuenta corriente que volvió a la región sumamente vulnerable a los vaivenes de las corrientes de capitales.

El segundo es que las exportaciones no generaron suficiente dinamismo en el resto de la estructura productiva, ya sea por la ausencia de encadenamientos que incorporaran mayor valor agregado o por la falta de innovaciones que generaran mayores externalidades.

Con respecto al primer factor, en los últimos años las cantidades exportadas por América Latina han tenido un nuevo y mayor dinamismo, que sumado a la mejora de los términos del intercambio condujo a significativos excedentes comerciales a pesar del aumento del volumen de las importaciones. Apoyadas en estos excedentes y en el ingreso de recursos provenientes de las transferencias de los emigrantes, las economías de la región pudieron crecer, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, sin depender de la disponibilidad de recursos financieros externos. Como consecuencia de ello asistimos desde 2003 a un hecho inédito de crecimiento económico con superávit en cuenta corriente. Ante la interrogante de si este nuevo dinamismo de las exportaciones será suficiente para que la restricción externa deje de ser operativa en períodos de crecimiento económico, dos temas merecen especial consideración. Uno de ellos se relaciona con la futura evolución de los términos del intercambio que, en nuestra opinión, aun con posibles vaivenes, serán elevados con relación a los registrados en los últimos 40 años debido al cambio estructural que significa la presencia de China e India en el contexto internacional. El otro tema tiene que ver con la dinámica de las importaciones. Al respecto, nuestro análisis muestra una elevada elasticidad de las importaciones respecto del ingreso, lo que genera interrogantes respecto del crecimiento de las exportaciones necesario para evitar una excesiva dependencia del ahorro externo en el mediano plazo, y más allá de términos del intercambio favorables. En

este sentido cabe recordar que a diferencia de la fuerte disminución del precio relativo de las importaciones que se dio a comienzos de los años noventa como consecuencia de la apertura económica y la apreciación cambiaria, no es dable esperar un factor similar en los próximos años, lo que debería moderar el crecimiento de las importaciones al menos respecto de ese período.

Con respecto al segundo factor, es decir, la menor capacidad de “arrastre” de las exportaciones latinoamericanas, podría argumentarse que tiene que ver con el tipo de especialización exportadora que han tenido los países de la región. Al respecto, hemos visto que existen varias razones para sostener que el potencial de las exportaciones basadas en la explotación de recursos naturales puede ser limitado en cuanto a los efectos benéficos que se derivan al resto de la economía. Sin embargo, se constató que, a pesar de que varios países de América Latina en los últimos años diversificaron sus exportaciones a favor de una mayor participación de bienes de tecnología media y alta y dejaron de lado en cierta medida a los productos primarios, los resultados en términos del crecimiento tampoco fueron satisfactorios. La diversificación hacia manufacturas de mayor contenido tecnológico no fue, por lo tanto, una condición suficiente para lograr tasas altas y sostenidas de crecimiento. Tampoco parece que esta sea una condición necesaria para el crecimiento ya que hemos visto que existen ejemplos de países que registran buenos resultados en términos de crecimiento, como Australia y Nueva Zelanda, o Chile en la región de América Latina, que no se han especializado en exportaciones de bienes de tecnología media y alta.

El patrón común en los países exitosos es que, de una forma u otra, las exportaciones fueron un elemento dinámico para diversificar la estructura productiva. A partir de esas exportaciones se crearon encadenamientos internos y se generaron innovaciones en distintos ámbitos (procesos, productos, comercialización y logística). Resulta relevante en este sentido que la evidencia empírica muestre que, incluso en el caso de las exportaciones incluidas en las categorías de manufacturas de bajo contenido tecnológico o basadas en recursos naturales, se encuentra una diferencia de valor unitario a favor de los productos exportados por los países exitosos con relación a los exportados por América Latina. Esta diferencia refleja, entre otros posibles elementos, un mayor valor agregado en estos bienes que no resulta tan solo de un mayor grado de elaboración y procesamiento de las materias primas, sino más bien de las actividades que hacen

a la diferenciación del producto, como el diseño, las estrategias de comercialización y posicionamiento de marca y el embalaje, entre otras. Es decir que ese mayor valor unitario de los productos exportados por los países exitosos es, en parte, resultado de las actividades de innovación y de investigación y desarrollo presentes en su proceso productivo. En el caso de América Latina la relevancia de dichas actividades es notoriamente menor y ello se ve reflejado, entre otras cosas, en los menores valores unitarios de exportación de sus productos. La escasa capacidad que han mostrado los países de la región para agregar valor y, sobre todo, conocimiento a las exportaciones habría sido por lo tanto una limitación al impulso en términos de crecimiento.

Dado que las actividades de innovación generan externalidades positivas y que en muchos casos sus beneficios son de difícil apropiación, es necesario aplicar estímulos de política específicos para que estas actividades se lleven a cabo. Esto es cierto respecto de cualquier sector, pero más aún en el de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales, debido a que en el sector industrial la diferenciación de productos es esencial para penetrar en nuevos mercados, lo que constituye, de por sí, un incentivo para las actividades de investigación y desarrollo.

Existen ejemplos de que los sectores basados en recursos naturales pueden tener altas tasas de crecimiento de la productividad, ya que en ellos también es posible agregar valor mediante la incorporación de conocimiento (adopción, adaptación o creación) y los encadenamientos con otros sectores productivos. Sin embargo, lo relevante es que en la mayoría de los casos este proceso no es espontáneo y requiere una acción deliberada del sector público en forma coordinada con el sector privado.

Lo anterior es válido también para las industrias maquiladoras que, además de ser una fuente de empleo, podrían contribuir a la formación de recursos humanos, introduciendo una gestión empresarial moderna y fomentando capacidades productivas locales. Para que esto ocurra sin embargo, es necesaria la aplicación de una política pública deliberada que persiga esos objetivos.

Lo mismo sucede en el caso de los servicios. En este sector es posible la generación de encadenamientos en distintas direcciones hacia otros sectores productivos locales, pero para ello serán necesarias políticas específicas, porque estos encadenamientos en la mayoría de los casos no se darán en forma espontánea.

Es claro que este proceso puede resultar aún más viable en el caso de los pocos países que en la región han desarrollado una estructura productiva más compleja.

En síntesis, la base exportadora que ha ido consolidándose en la región puede constituir un punto de partida interesante para impulsar, mediante políticas públicas deliberadas, estrategias orientadas a aumentar el valor agregado nacional de las exportaciones y para profundizar y difundir procesos de aprendizaje, progreso técnico e innovación e impulsar, en general, el desarrollo de la competitividad sistémica.

Las políticas públicas tienen un amplio margen de aplicación en todas las esferas mencionadas. La agenda específica de estas políticas dependerá, en cada caso, de las restricciones impuestas por los tamaños de los mercados nacionales, las capacidades acumuladas en los distintos países y el desarrollo institucional. Pero de todas formas, dados los objetivos mencionados y el análisis realizado en la sección III, surgen algunos principios generales que deberían caracterizarlas:

1. El objetivo de las políticas debe ser una mayor y mejor integración al mundo.
2. Esto requiere políticas públicas que vayan más allá de la mera política comercial. Apoyarse exclusivamente en políticas comerciales, descuidando el desarrollo del resto del tejido productivo puede, en el mejor de los casos, originar un crecimiento de las exportaciones pero sin que este logre dinamizar al resto de la economía.
3. Si bien el liderazgo en el establecimiento de estrategias debe ser del sector público, la definición de políticas específicas debe hacerse mediante una profunda interacción con el sector privado.
4. Dados los escasos recursos disponibles es necesario focalizar el esfuerzo, por lo que deben instrumentarse, junto con las políticas horizontales, otras políticas claramente selectivas.
5. Entre las políticas horizontales se encuentran las que favorecen la disminución de la informalidad, así como las políticas tendientes a la nivelación del campo de juego que buscan corregir las fallas de mercado a las que están expuestas las pequeñas y medianas empresas. Estas políticas serán más efectivas en la medida en que favorezcan la articulación del sector privado, ya sea mediante la asociación de empresas por regiones o por actividad.

6. Las políticas selectivas deben incentivar nuevas actividades con potencial dinamizador sobre la estructura productiva; en particular, deben conducir al agregado de valor a las actividades de exportación.
7. Debe fomentarse la innovación en un sentido amplio, por lo que la información sobre tecnologías y la capacitación general deben ser tan o más importantes que la inversión en investigación y desarrollo.
8. La formación de capital humano es un requisito indispensable en cualquier política de desarrollo y, en particular, en una estrategia destinada a aumentar los encadenamientos y el conocimiento en los sectores exportadores.
9. El mantenimiento de un tipo de cambio estable y competitivo es clave para el descubrimiento de nuevos bienes, procesos o mercados en las actividades productoras de bienes comercializables.
10. Es necesario desarrollar una institucionalidad de las políticas productivas guiada por los principios de transparencia, evaluación (mediante incentivos acotados en el tiempo que tengan como contrapartida criterios de desempeño), coordinación dentro del sector público y continuidad de los funcionarios dedicados a la formulación de políticas y a la interacción con el sector privado.

Anexo

Estimación de la elasticidad de las importaciones respecto del ingreso en América Latina (1960-2003)

Con el objeto de calcular la elasticidad de las importaciones respecto del ingreso con datos de 19 países de América Latina desde 1960 a 2003, se procedió a utilizar técnicas de estimación de panel.⁵⁹ La ecuación estimada es la siguiente:

$$\log(m_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \log(y_{it}) + \beta_2 \log(y_{it-1}) + \beta_3 \log(m_{it-1}) + \beta_4 \log(\text{tcr}_{it}) + u_{it}$$

donde m_{it} representa las importaciones en dólares constantes del país i en el momento t , y es el PIB y tcr es el tipo de cambio real.

Se estimaron distintas especificaciones añadiendo variables ficticias para controlar por distintos eventos:

- i) Crisis de la deuda y devaluaciones en 1982 - Se utilizó una variable tipo impulso que toma el valor 1 en ese año y 0 en todos los demás años.
- ii) Liberalización económica - Se creó una variable que toma el valor 1 a partir de 1990 y 0 en los otros períodos, como forma de captar un posible cambio de nivel de las importaciones a partir del proceso de apertura y no adjudicar este cambio a una modificación en la elasticidad.⁶⁰

Para analizar la posibilidad de un cambio estructural en la elasticidad de las importaciones respecto del ingreso a partir del proceso de apertura, se procedió a realizar las estimaciones para dos subperíodos por separado cuyo punto de corte es el año 1990, es decir que se estimaron, por una parte, las regresiones de 1960-1989 y, por otra parte, las de 1990-2003.

En el cuadro A1 se presentan las estimaciones para el período completo utilizando efectos aleatorios.⁶¹

⁵⁹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

⁶⁰ Se tomó el año 1990 como punto de corte para hacer una aproximación al año de inicio de los procesos de apertura latinoamericanos.

⁶¹ Se intentó incluir en las estimaciones el coeficiente entre inversión y producto como variable explicativa adicional, pero no resultó significativamente distinta de 0.

Cuadro X.A1
EFECTOS ALEATORIOS PARA EL PERÍODO COMPLETO
(1960-2003)

Coefficientes	(1)	(2)
Constante	-0,429 (0,001)	-0,435 (0,001)
Log(y_{it})	1,832 (0,000)	1,793 (0,000)
Log(y_{it-1})	-1,733 (0,000)	-1,681 (0,000)
log(m_{it-1})	0,929 (0,000)	0,924 (0,000)
log(tcr_{it})	-0,049 (0,000)	-0,058 (0,000)
Tendencia	0,002 (0,001)	-0,001 (0,359)
D82	-0,136 (0,000)	-0,111 (0,003)
D90	----- -----	0,088 (0,000)

Nota: p-valor entre paréntesis.

Se observa que, con excepción de la tendencia en la especificación (2), todos los coeficientes estimados presentaron los signos esperados y resultaron estadísticamente significativos. El coeficiente estimado de la variable ficticia D82 tiene signo negativo y es estadísticamente distinto de 0. Esta es una evidencia a favor de la hipótesis que plantea que, como consecuencia de la crisis de la deuda, el nivel de importaciones disminuyó. Asimismo, el coeficiente asociado a D90 presentó signo positivo y también resultó estadísticamente significativo. La intuición para este resultado es que los procesos de apertura que tuvieron lugar en la década de los años noventa incidieron en el aumento del nivel de importaciones. La elasticidad instantánea de las importaciones respecto del ingreso es aproximadamente 1,8 en ambas especificaciones.

A pesar de que la prueba de Hausman indicó que los efectos aleatorios eran los adecuados en este caso, se optó por realizar, además, estimaciones con efectos fijos. Los resultados de dichas estimaciones para el período completo se presentan en el cuadro A2.

Cuadro X.A2
EFECTOS FIJOS PARA EL PERÍODO COMPLETO (1960-2003)

Coefficientes	(1)	(2)
Constante	-0,38 (0,277)	-0,822 (0,020)
Log(y_{it})	1,714 (0,000)	1,684 (0,000)
Log(y_{it-1})	-1,542 (0,000)	-1,435 (0,000)
log(m_{it-1})	0,842 (0,000)	0,822 (0,000)
Log(tcr_{it})	-0,43 (0,008)	-0,061 (0,000)
Log($invss_{it}$)	0,094 (0,000)	0,098 (0,000)
Tendencia	0,003 (0,010)	-0,002 (0,265)
D82	-0,139 (0,000)	-0,11 (0,003)
D90	----- -----	0,118 (0,000)

Nota: p-valor entre paréntesis.

A partir de los coeficientes estimados, se calcularon las elasticidades de largo plazo que se muestran en el cuadro A3.

Cuadro X.A3
ELASTICIDAD DE LARGO PLAZO DE LAS
IMPORTACIONES RESPECTO DEL INGRESO

	(1)	(2)
Efectos fijos	1,089	1,400
Efectos aleatorios	1,394	1,474

Los resultados para los dos subperíodos por separado se muestran en los cuadros A4 (efectos aleatorios) y A5 (efectos fijos). En ambos casos se observa que la elasticidad instantánea de las importaciones respecto del ingreso casi se triplica entre el primer y el segundo subperíodo.

Cuadro X.A4
EFECTOS ALEATORIOS, SUBPERÍODOS

Coefficientes	1960-1989	1990-2003
Constante	-0,248 (0,090)	-1,648 (0,000)
$\text{Log}(y_{it})$	1,35 (0,000)	3,594 (0,000)
$\text{log}(y_{it-1})$	-1,267 (0,000)	-3,308 (0,000)
$\text{log}(m_{it-1})$	0,937 (0,000)	0,873 (0,000)
$\text{log}(tcr_{it})$	-0,043 (0,003)	-0,183 (0,000)
Tendencia	-0,0003 (0,731)	-0,002 (0,412)
D82	-0,141 (0,000)	----- -----

Nota: p-valor entre paréntesis.

Cuadro X.A5
EFECTOS FIJOS, SUBPERÍODOS

Coefficientes	1960-1989	1990-2003
Constante	-0,517 (0,217)	-0,995 (0,417)
$\text{Log}(y_{it})$	1,191 (0,000)	3,102 (0,000)
$\text{log}(y_{it-1})$	-0,803 (0,000)	-2,676 (0,000)
$\text{log}(m_{it-1})$	0,633 (0,000)	0,553 (0,000)
$\text{log}(tcr_{it})$	-0,038 (0,064)	-0,311 (0,000)
$\text{log}(invss_{it})$	0,226 (0,001)	0,210 (0,001)
Tendencia	-0,001 (0,584)	0,021 (0,000)
D82	-0,106 (0,003)	----- -----

Nota: p-valor entre paréntesis.

Las elasticidades de largo plazo calculadas a partir de los coeficientes anteriores se muestran en el cuadro A6.

Cuadro X.A6
ELASTICIDAD DE LARGO PLAZO DE LAS IMPORTACIONES
RESPECTO DEL INGRESO

	1960-1989	1990-2003
Efectos fijos	1,057	0,953
Efectos aleatorios	1,318	2,252

Otra forma de evaluar si existió un cambio de nivel de las importaciones entre los dos subperíodos analizados es realizar un contraste de medias del coeficiente entre importaciones y producto de los países. Para ello, en primer lugar se procedió a realizar el contraste de varianzas de Barlett. Según el resultado de ese contraste, se hizo el contraste adecuado de medias, ya que este depende fundamentalmente del supuesto en relación a la igualdad de varianzas. En caso de que no se rechazara la hipótesis nula del contraste de Bartlett, se utilizó un contraste t de igualdad de varianzas, mientras que en el caso alternativo se utilizó un contraste t que explícitamente supone que las varianzas entre los dos períodos analizados son diferentes.

Tomando en cuenta estos resultados, se procedió a realizar el contraste de medias. En este caso, para todos los países se rechazó la hipótesis de medias iguales entre los períodos. Los resultados del contraste señalan que para 17 países, inclusive las tres economías más grandes de la región, se produjo un incremento estadísticamente significativo del cociente entre importaciones y producto. Sin embargo, Chile y Panamá, a diferencia del resto de los países considerados, presentaron en el primer lapso considerado una media significativamente mayor que la del segundo.

Bibliografía

- Agosin, M. (2006), "Trade and growth: Why Asia grows faster than Latin America", *serie Economic and Sector Studies*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ____ (1999), "Trade and growth in Chile: Past performance and future prospects", Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Alesina, A., E. Spolaore y R. Wacziarg (2000), "Economic integration and political disintegration", *American Economic Review*, vol. 90, N°5.
- Amsden, A. H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy*, Washington, D.C.
- ____ (1996), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C.
- Banco Mundial, Base de Datos "Doing Business" [en línea] <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>
- Bosch, M., D. Lederman y W. F. Maloney (2005), "Patenting and research and development: A global view", *serie Policy Research Working Paper*, N° 3739, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bourguignon, F., F. H. G. Ferreira y M. Walton (2005), "Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?", documento presentado en el seminario "Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America", Santiago de Chile, 1 y 2 de septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006 (LC/G.2314-P)*, Santiago de Chile.
- ____ (2005a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005 (LC/G.2279-P/E)*, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.2.
- ____ (2005b), "Desarrollo productivo en economías abiertas: resumen", documento preparado para el Seminario mesa redonda CEPAL-FMI La creación de prosperidad en América Latina y el Caribe: prioridades en el ámbito de las reformas y la macroeconomía", Santiago de Chile, 29 de mayo.
- ____ (2005c), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas*, Martine Dirven (comp.), serie Libros de la CEPAL, N°88 (LC/G.2285-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.157.
- ____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas (LC/G.2234(SES.30/3))*, Santiago de Chile.
- ____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/Rev.1-P/E)*, Santiago de Chile.
- ____ (1995), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, serie Libros de la CEPAL, N°40 (LC/G.1800/Rev.1-P/E), Santiago de Chile.

- (1990), *Transformación productiva con equidad*, serie Libros de la CEPAL, N°25 (LC/G.1601-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Chami Batista, J. (2004), "Latin American export specialization in resource-based products: Implications for growth", *The Developing Economies*, vol. 42, N°3, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization [en línea] www.ide.go.jp/English/Publish/De/vol42.html#42_3.
- Diamand, M. (1972), "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio", *Desarrollo económico*, vol. 12, N°45.
- Easterly, W. (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, The MIT Press.
- Estevadeordal, A., B. Frantz y R. Sáez (2001), "Exchange rate volatility and international trade in developing countries", *NTAL-ITD Working Paper*.
- Fajnzylber, F. (1990), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, serie Cuadernos de la CEPAL, N°60 (S.89.II.G.5), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Ffrench-Davis, R. (2005a), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Siglo XXI.
- (2005b), *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 05.II.G.400.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997), *Informe anual 1997*, Washington, D.C.
- Frankel, J.A. y D. Romer (1999), "Does trade cause growth?", *American Economic Review*, vol. 89, N°3.
- Giordano, P. y J. Monteagudo (2002), "Exchange rate instability, trade and regional integration", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Harrison, A. y G. Hanson (1999), "Who gains from trade reform? Some remaining puzzles", *Journal of Development Economics*, vol. 59, N°1.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2003), *Economic Development as Self-discovery*, versión revisada [en línea] <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/selfdisc.pdf>
- Hausmann, R., A. Rodríguez-Clare y D. Rodrik (2005), "Towards a strategy for economic growth in Uruguay", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik (2004), "Growth accelerations", *NBER Working Paper*, N°10566.
- Jiménez, J.P. y V. Tromben (2006), "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina", serie *Macroeconomía del desarrollo*, N°46 (LC/L.2521-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.48.

- Kaplinsky, R. (2005), "Revisiting the revisited terms of trade: will China make a difference?", Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex.
- Katz, J. (2005), "Market-oriented reforms, cycles of destruction and creation of production capacity and the building up of domestic technological capabilities", documento presentado en el seminario "Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America", 1 y 2 de septiembre, Santiago de Chile.
- Krueger, A. (1995), "Policy lessons from development experience since the Second World War", *Handbook of Development Economics*, vol. 3B, Behrman, Srinivasan Editores.
- Lall, S., M. Albaladejo y M. Moreira (2004), "Latin American industrial competitiveness and the challenge of globalization", *Occasional Paper*, N°SITI-05, Washington, D.C., División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD) del Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Lederman, D. y W. F. Maloney (2003), "Trade structure and growth", *serie Policy Research Working Papers*, N° 3025, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Machinea, J.L. y C. Vera (2006), "Comercio, inversión directa y políticas productivas", *serie Informes y estudios especiales*, N°16 (LC/L.2469-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.216.
- Mallon, R. y J. Sourrouille (1973), *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Amorrutu Editores.
- Maloney, W. y G. Perry (2005), "Hacia una política de innovación eficiente en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°87 (LC/G.2287-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Manzano, O. y R. Rigobon (2001), "Resource curse or debt overhang", *NBER Working Paper*, N°8390.
- McKenzie, M. D. (1999), "Exchange rate, volatility and trade", *Journal of Economic Survey*, vol. 13, N°1.
- Michelin, G. y C. Vera (2005), "Costos de iniciar una empresa en Uruguay", documento de trabajo del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), Montevideo, Uruguay.
- Ocampo, J. A. (2004), "Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world", *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, A. Dutt y J. Ros (eds.), Aldershot, UK, Edward Elgar.
- (2005), "Structural dynamics and economic growth in developing countries", *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- Ocampo, J. A. y M. A. Parra (2005), "Explaining the dual divergence: Successes and collapses in the developing world since 1980", documento presentado en el seminario "Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America", 1 y 2 de septiembre, Santiago de Chile.

- _____ (2003), "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX", *Revista de la CEPAL*, N°79 (LC/G.2200-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1998), *Open Markets Matter, The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, París.
- Prebisch, R. (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ramos, J. (2000), "Policy directions for the new economic model in Latin America", *World Development*, vol. 28.
- Ros, J. (2004), "El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas", *serie Estudios y perspectivas*, N°18 (LC/L.2124-P), México, D.F., Sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.IIG.48.
- Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century* [en línea] <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>
- _____ (2003), *Growth Strategies*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- _____ (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- Rodrik, D. y F. Rodríguez (2000), "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence", *NBER Working Paper*, N°7081.
- Sachs, J. y A. Warner (1995), "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper*, N°5398.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2002a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2002*, Ginebra.
- _____ (2002b), *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2002. Las empresas transnacionales y la competitividad de las exportaciones*, Ginebra.
- Vamvakidis, A. (1998), "Regional integration and economic growth", *World Bank Economic Review*, vol. 12, N°2.
- Wei, Shang-Jin y otros (2004), "Exchange rate volatility and trade flows - Some new evidence", documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional [en línea]. www.imf.org/external/np/res/exrate/2004/eng/051904.htm
- Winters, A. (2004), "Trade liberalisation and economic performance: An overview", *The Economic Journal*, vol. 114, febrero.



Capítulo XI

El sector financiero en América Latina: ha llegado la hora de consolidar el marco institucional

Agustín G. Carstens y Moisés J. Schwarz¹

Introducción

Desde principios de los ochenta, la mayoría de países de América Latina optó por la liberalización y la apertura financiera, con la esperanza de que esta estrategia contribuyera a un crecimiento mayor y más sostenido a largo plazo. Las razones son evidentes: unos mercados financieros competentes fomentarían el ahorro y la inversión, mejorarían la productividad del capital y, por consiguiente, incrementarían la eficiencia económica general. De este modo se produciría un círculo virtuoso de estabilidad, buenas prácticas bancarias y crecimiento sostenido.

Sin embargo, muchos de los países que optaron por seguir este camino han sufrido problemas económicos de varios tipos y en particular crisis bancarias. Los esfuerzos realizados para reformar los sistemas

¹ Queremos dar las gracias a Socorro Heysen por sus contribuciones. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad única de los autores.

financieros han sido desbaratados por trastornos no financieros, o bien los propios intentos de reforma pueden haber contribuido a la inestabilidad. La explicación clásica sugiere que después de un período de rápida pero poco cuidadosa expansión del crédito suele sobrevenir una crisis. El final de la expansión trae consigo una acumulación de préstamos con problemas de recobro, la descapitalización de las instituciones, la necesidad de echar mano de los recursos fiscales, la concesión de créditos improductivos y una reducción considerable de los mercados crediticios. Además, algunas de las dificultades bancarias que han tenido recientemente países como Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y la República Dominicana se debieron en gran parte a la toma de determinadas decisiones políticas, o fueron provocadas por contagio, y se produjeron en el contexto de unas economías altamente dolarizadas, con unos elevados niveles de deuda no subordinada y/o con unos recursos fiscales severamente limitados.

El nuevo género de crisis, el triplete de crisis de la deuda, crisis monetaria y crisis bancaria, también presentó nuevos retos en la efectividad de muchos de los instrumentos habituales utilizados para la gestión de las crisis y la resolución de problemas bancarios. Estas crisis estuvieron a menudo asociadas con importantes descensos en la producción.² Las crisis bancarias han sido especialmente devastadoras para muchos de los sectores más débiles de la economía que son “dependientes de los créditos”: el sector de la vivienda, el agrícola y el de las pequeñas y medianas empresas. Además, la carga fiscal creada mediante las recesiones asociadas con las crisis bancarias y con la inyección de activos líquidos procedentes del fisco al sistema financiero, puede ser realmente grande. La carga fiscal resultante de las crisis financieras ha sido provocada no solamente por los costos directos de esta inyección de activos, sino también por el impacto de los ajustes en los tipos de cambio sobre el tamaño de la deuda pública y su servicio. Un hecho sorprendente es que, durante los últimos doce años, seis países de América Latina han visto aumentar su deuda pública en aproximadamente 40 puntos porcentuales en términos del PIB anual³ a consecuencia de las crisis financieras.

Si bien no está nada claro que algunos países de América Latina hayan sufrido un número desproporcionado de dificultades en el sector financiero en relación con países en desarrollo de un nivel económico comparable, su tendencia a experimentar crisis repetidamente es un tema

² Para un estudio detallado de los costos de las crisis financieras en América Latina, véase Carstens, Hardy y Pazarbasioglu (2004).

³ Véase Carstens, Hardy y Pazarbasioglu (2004).

de preocupación. Según Carstens *et al.*, desde 1980 en adelante, veintidós países de la región han padecido o bien una crisis en el sector financiero, o bien serias perturbaciones en el sistema financiero evitando finalmente la crisis,⁴ pero con la peculiaridad de que quince de los países de este grupo experimentaron más de un episodio de crisis (véase el cuadro XI.1).

Cuadro XI.1
CRISIS FINANCIERAS Y PERTURBACIONES DEL SISTEMA
FINANCIERO CONSECUTIVAS, Y CRISIS EVITADAS EN
AMÉRICA LATINA (1980-2004)

Número de episodios	Número de países
4	3
3	3
2	9
1	7

Diversos factores explican por qué algunos países de América Latina son propensos a sufrir crisis financieras consecutivas. Una vez que un sistema ha experimentado una crisis bancaria, varios mecanismos pueden perpetuar su vulnerabilidad. Una crisis puede no tener consecuencias en cuanto a afectar la reputación de las autoridades, pero puede igualmente obligar a los bancos a cargar márgenes diferenciales de intereses elevados para reconstruir su capital y sus reservas, o para pagar préstamos de emergencia del Banco Central y depositar pagos de seguros. Si ha habido inyecciones de fondos públicos y ajustes en los tipos de cambio que hayan aumentado sustancialmente la cantidad total de la deuda pública y su servicio, la sostenibilidad fiscal puede verse amenazada, y en consecuencia los ahorradores y los inversores pueden sentirse desanimados ante la perspectiva de que una crisis de la deuda se extienda al sistema bancario o que se resuelva mediante un nuevo ciclo de alta inflación, congelación de depósitos, o conversión.

La frecuencia, severidad y recurrencia de las crisis financieras en América Latina han limitado, indudablemente, el desarrollo del sector financiero (en particular del sector bancario dominante) en la región y su capacidad para contribuir al crecimiento económico. En el cuadro XI.2 se

⁴ Un episodio de crisis se define como una situación en la que la mayor parte o la totalidad del capital del sistema bancario se debilita; un episodio de perturbación es aquel en el que importantes instituciones financieras se ven severamente descapitalizadas o necesitan respaldo, sin que el sistema como un todo se vea profundamente afectado.

muestra como, entre los mercados emergentes, los países correspondientes a América Latina son aquellos que tienen una cantidad más baja de crédito bancario en circulación como porcentaje del PIB a finales del 2004.

Cuadro XI.2
CRÉDITOS BANCARIOS, CAPITALIZACIÓN DEL MERCADO
BURSÁTIL Y TÍTULOS DE DEUDA PÚBLICA NACIONAL EN
CIRCULACIÓN (2004)

	Títulos de deuda pública nacional	Capitalización del mercado bursátil	Créditos bancarios
Mercados emergentes	38,1	61,2	65,2
África	42,8	186,5	72,6
Asia	42,6	74,1	103,6
Europa	27,7	34,1	24,3
América Latina	36,8	40,2	20,9
Mercados más desarrollados	140,2	91,4	76,8

Fuente: GFSR, otoño 2005.

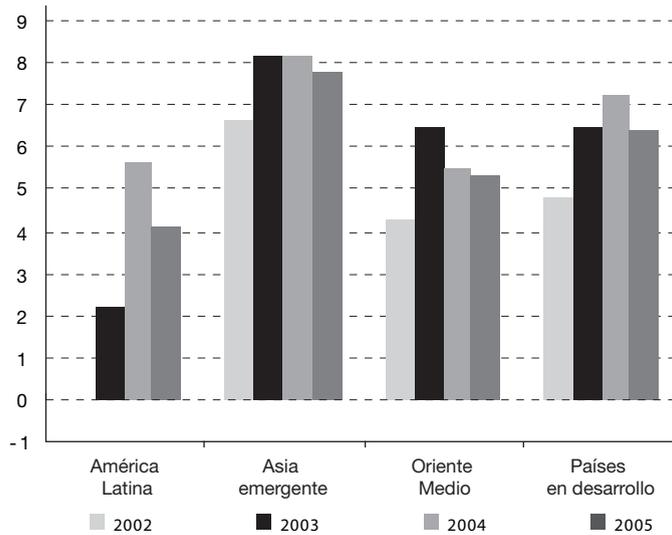
Nota: las cifras son porcentaje del PIB.

El lento desarrollo del sector financiero en América Latina ha afectado la capacidad para el crecimiento de la región. En el gráfico XI.1 se muestra claramente que, entre las diferentes agrupaciones de economías en desarrollo, América Latina es la región con el crecimiento más lento. Esto es especialmente preocupante, dado que los relativamente pobres resultados de la región en cuanto a crecimiento han tenido lugar en el contexto de un panorama exterior muy favorable, caracterizado por un rápido crecimiento en Estados Unidos y en China, unas condiciones favorables en los mercados de capital internacionales y una balanza comercial mejorada.

De ninguna manera queremos dar a entender que el sector financiero es el único (o el principal) factor que inhibe el crecimiento potencial en América Latina. En numerosos estudios ha quedado claramente establecido que los marcos macroeconómicos frágiles, la baja competitividad, las dificultades en la implementación de las reformas estructurales, el insuficiente imperio de la ley, la gran extensión de la pobreza y una distribución desigual de la renta han sido, todos ellos, factores adicionales a la hora de explicar el lento crecimiento en América Latina.

Naturalmente, los países de la región no han sido espectadores pasivos que se hayan mantenido al margen mientras la situación se desplegaba.

Gráfico XI. 1
COMPARACIONES REGIONALES EN LAS TASAS DE CRECIMIENTO
(En porcentajes)



Fuente: WEO.

Y lo mismo cabe decir de las instituciones financieras y los organismos internacionales especializados. Aquellos países que han sido golpeados por una crisis bancaria⁵ han seguido habitualmente una estrategia orientada principalmente a restaurar la funcionalidad del sistema financiero, lo que comporta un retorno del sistema a la rentabilidad y la solvencia.

La reestructuración bancaria es un proceso que lleva varios años y que requiere, en una primera fase, el desarrollo de estrategias para consolidar unos bancos viables, para mejorar el entorno operativo de todas las instituciones, para liquidar, fusionar o recapitalizar bancos, para reestructurar y repuntar los activos bancarios y para restablecer los flujos de caja positivos. En cierto modo, durante esta primera fase, las autoridades se concentran en ocuparse de los asuntos *urgentes*, o para decirlo en términos médicos, “en estabilizar al paciente”. En una segunda fase, las autoridades se concentran en el establecimiento y/o en la revisión de las leyes relativas a la consolidación del marco y de las instituciones reguladoras y supervisoras. Es decir, en una segunda fase, las autoridades tienden a abordar los asuntos *importantes* (una vez que el “paciente” ha

⁵ Debido a la naturaleza de los sistemas financieros de América Latina, las crisis bancarias han dado lugar invariablemente a crisis financieras.

sido estabilizado) con el propósito de establecer los pilares fundamentales de un sistema financiero fuerte y eficiente que pueda contribuir a una tasa de crecimiento acelerada y sostenible en la economía. Podríamos decir que la mayoría de países de América Latina han alcanzado esta segunda fase.

Entre los *asuntos importantes* mencionados anteriormente se incluye el establecimiento del marco institucional necesario para *impedir* las perturbaciones bancarias. Durante las últimas décadas, las fuentes de alteración a las que las economías de América Latina han estado sujetas han interactuado con un marco institucional que a menudo se ha mostrado incapaz de reaccionar, o que incluso ha contribuido a aumentar la inestabilidad y los costos. El marco institucional comprende una variedad de diversas características más estructurales y legales de una economía, como por ejemplo la organización del sistema bancario, el estado de una regulación y supervisión prudenciales, y el marco más amplio de las prácticas contables, la gobernanza corporativa, la administración de justicia, y el obligado respeto de los derechos de propiedad. Por consiguiente, las deficientes prácticas bancarias y el marco institucional que las favorece han desempeñado un papel muy importante para hacer a los países de América Latina vulnerables a las crisis financieras posteriores a una crisis económica, y para agudizar la gravedad de estas crisis.

Además, una de las razones por las cuales la práctica reguladora y supervisora ha sido débil en algunos países de la región es que los supervisores con frecuencia carecen de independencia y de los acuerdos institucionales que deberían respaldar su actuación. Incluso en aquellos casos en que los supervisores eran plenamente conscientes de lo que se espera de ellos, pueden haberse encontrado con la oposición de determinados grupos de interés, o haber carecido tanto de los recursos legales como de los poderes para actuar en consecuencia.

Dada la coyuntura en la que se encuentra la supervisión financiera en América Latina, en el resto de este trabajo vamos a concentrarnos en analizar los retos a los que la región tiene que hacer frente para establecer el marco institucional apropiado que contribuya a promover una prácticas bancarias adecuadas, y, en consecuencia, que reduzca la vulnerabilidad ante las crisis y la probable severidad de las mismas, haciendo hincapié en el marco supervisor y regulador y en la necesaria independencia de los supervisores y reguladores financieros.

Pero primero hemos de reconocer que el marco institucional del sistema financiero ha experimentado algunos cambios. Muchas economías de América Latina han hecho progresos considerables en estas áreas en

los últimos años, y, como resultado, los sistemas financieros de la región se han vuelto más consistentes. Aportaremos pruebas en este sentido en la próxima sección de este trabajo.

En la sección tercera, analizamos los retos con los que todavía se enfrenta la región en cuanto a la consolidación de los aspectos más fundamentales del sistema financiero, empezando por el marco regulador y supervisor. En nuestro análisis nos basamos en las conclusiones derivadas de los ejercicios de evaluación llevados a cabo por el FMI y el Banco Mundial en el sector financiero de la región.⁶ En la cuarta sección, analizamos el principal desafío relativo a la creación de instituciones con que se enfrenta el sector financiero de la región, a saber, el que se deriva de la necesidad de garantizar la independencia de las autoridades reguladoras y supervisoras. En la última sección, extraemos algunas conclusiones.

Evolución reciente de la solidez financiera en América Latina

Durante los últimos años, los sistemas bancarios en los mercados emergentes han mejorado de una manera apreciable. Los indicadores de solidez financiera se han reforzado generalmente en los entornos macroeconómicos favorables (véase el cuadro XI.3). Los beneficios globales de la banca se han incrementado, con continuas demandas de créditos, con unos balances más sólidos de los prestatarios y con unas provisiones de reservas descendentes. Los países latinoamericanos en particular han arrojado unos resultados impresionantes en la medida en que los mismos bancos que operaban en sistemas anteriormente afectados por perturbaciones tienen actualmente una actuación más positiva. Así, por ejemplo, aspectos como el retorno sobre los activos, la proporción de préstamos con problemas de recobro respecto al número total de préstamos y el coeficiente del capital regulador respecto a los activos de riesgo han mejorado.

⁶ En el contexto del Programa de Evaluación del Sistema Financiero (PESF), el FMI y el Banco Mundial han efectuado evaluaciones de sistemas financieros en todo el mundo para identificar sus vulnerabilidades y para ayudar a los países a desarrollar planes para resolverlas. Desde el mes de mayo de 1999, se han completado 88 de estas evaluaciones y 19 están en vías de realización, incluidas evaluaciones de 19 países de América Latina.

Cuadro XI.3
PAÍSES CON MERCADOS EMERGENTES: INDICADORES DE SOLIDEZ FINANCIERA DE LA BANCA
(En porcentaje)

	Retorno sobre activos			Préstamos con problemas de recobro sobre total de préstamos ^a			Coeficiente capital regulador / activos de riesgo		
	2002	2003	2004 ^b	2002	2003	2004 ^b	2002	2003	2004 ^b
Asia emergente									
Media	0,8	0,9	1,3	15,5	13,1	10,8	13,8	14,3	14,3
Mediana	0,8	1,1	1,2	15,8	13,4	11,9	13,2	13,8	13,8
Desviación estándar	0,4	0,5	0,5	10,0	8,5	7,5	3,7	3,9	3,6
Europa emergente									
Media	0,9	1,5	1,5	9,8	8,7	7,6	19,1	18,7	17,5
Mediana	1,2	1,4	1,4	8,2	6,2	5,0	18,0	15,7	16,6
Desviación estándar	2,5	1,1	1,1	6,7	8,0	7,8	6,6	7,0	6,5
América Latina									
Media	-1,3	1,3	1,6	12,0	9,6	6,6	13,7	14,7	16,1
Mediana	1,1	1,3	1,6	9,0	7,8	5,2	14,4	14,2	14,5
Desviación estándar	9,3	2,0	1,4	9,9	7,9	4,8	5,2	2,7	4,3
Oriente Medio									
Media	1,2	1,2	1,5	14,7	14,3	13,4	15,2	14,9	14,6
Mediana	0,8	1,2	1,3	16,1	14,0	11,3	15,7	14,8	14,2
Desviación estándar	0,8	0,9	0,8	4,5	6,5	8,1	4,4	5,3	4,7
África subsahariana									
Media	2,1	3,1	3,1	16,9	14,6	13,3	17,7	16,6	16,9
Mediana	1,3	2,9	3,1	18,5	13,8	14,2	17,3	17,2	17,2
Desviación estándar	2,1	1,7	1,5	7,4	7,8	6,3	4,2	4,2	3,6

Fuente: Autoridades nacionales y estimaciones del FMI.

^a Se refiere a préstamos brutos.

^b Últimos datos disponibles en 2004.

En el cuadro XI.4 se muestra la evolución reciente de los indicadores principales de solidez financiera para algunos países del hemisferio occidental. Con la excepción de países que han sufrido crisis financieras o que están afectados por turbulencias políticas, las instituciones financieras en general han tenido recientemente una actuación correcta en América Latina. En la mayor parte de los casos, los indicadores de solidez bancaria, como la adecuación del capital y la calidad y rentabilidad de los activos, han permanecido estables o han mejorado. Las medidas basadas en el mercado también sugieren que la posición financiera de los bancos se ha estado consolidando.

Cuadro XI.4
INDICADORES DE SOLIDEZ FINANCIERA BANCARIA:
HEMISFERIO OCCIDENTAL
(En porcentajes)

Retorno sobre activos	2001	2002	2003	2004	2005 más reciente
Estados Unidos	1,1	1,3	1,4	1,3	---
Canadá	0,7	0,4	0,7	0,8	---
Argentina	-0,2	-10,3	-2,6	-0,3	0,6
Bolivia	-0,4	0,1	0,3	-0,1	0,1
Chile	1,3	1,1	1,3	1,2	1,4
Colombia ^a	1,8	2,7	3,5	4,1	4,1
Ecuador	-6,6	1,5	1,5	1,6	2,2
Honduras	0,9	0,8	1,2	1,2	1,5
México	0,8	-1,1	1,7	1,5	2,0
Nicaragua	1,8	1,8	2,1	2,8	2,8
Paraguay	2,2	1,0	0,4	1,7	2,3
Perú	0,4	0,8	1,1	1,2	1,3
Uruguay ^b	-0,1	-35,2	-2,0	-0,2	-0,1
Venezuela	2,8	5,3	6,2	5,9	4,3

Préstamos con problemas de recobro/Total de préstamos	2001	2002	2003	2004	2005 más reciente
Estados Unidos	1,3	1,4	1,1	0,8	---
Canadá	1,5	1,6	1,2	0,7	---
Argentina	19,1	35,6	33,6	18,8	14,3
Bolivia	14,4	17,6	16,7	14,0	13,7
Chile	1,6	1,8	1,6	1,2	1,2
Colombia	9,7	8,7	6,8	3,3	3,5
Ecuador	27,8	8,4	7,9	6,4	6,0
Honduras	11,4	11,3	8,7	6,4	6,8
México	5,1	4,6	3,2	2,5	2,4
Nicaragua	9,3	12,6	12,7	9,3	9,6
Paraguay	16,5	19,7	20,6	10,8	10,8
Perú	17,0	14,6	12,2	9,5	9,4
Uruguay ^b	9,3	31,4	6,4	3,6	3,6
Venezuela	7,0	9,2	7,7	2,8	2,6

(continúa)

Cuadro XI.4 (continuación)

Capital regulador/Activos de riesgo					
	2001	2002	2003	2004	2005 más reciente
Estados Unidos	12,9	13,0	13,0	13,2	---
Canadá	12,3	12,4	13,4	13,3	---
Argentina ^c	13,2	13,9	11,7	10,7	11,4
Bolivia	14,3	16,1	15,3	14,9	14,9
Chile	12,7	14,0	14,1	13,6	14,2
Colombia ^c	11,2	11,0	11,5	12,1	11,9
Ecuador ^c	8,8	10,3	10,2	9,9	9,0
Honduras	12,7	12,9	13,0	14,5	14,4
México	14,7	15,5	14,2	14,1	13,7
Nicaragua	16,4	18,0	14,2	14,3	15,5
Paraguay	16,9	17,9	20,9	20,5	23,0
Perú	13,4	12,5	13,3	14,2	14,3
Uruguay ^b	11,3	-5,0	11,3	29,8	29,4
Venezuela ^c	14,1	15,9	14,3	12,5	11,0

Fuente: Autoridades nacionales y estimaciones del FMI.

^a Margen operativo de los activos.

^b Bancos privados. Los datos de 2002 incluyen los bancos suspendidos.

^c El coeficiente es no ponderado por riesgos.

La demanda al alza del consumo en gran parte de la región ha llevado a un fuerte crecimiento de los préstamos al sector familiar, sin que ello haya tenido como consecuencia un deterioro en la calidad de los activos bancarios. Esta línea de actividad se ha desarrollado en la región a partir de una base muy baja, y el crecimiento de los créditos al consumidor ha sido notablemente fuerte en México (más de un 40% en 2005 hasta marzo) y en Brasil (más del 20% en 2004).

La mejora de la actuación económica general apunala la tendencia positiva en la actuación de la banca en la mayoría de países de América Latina. En varios casos, esto ha permitido a los bancos adaptarse fácilmente a unos requisitos prudenciales más estrictos. Ello forma parte del esfuerzo realizado en la región para adecuar la vigilancia del sector financiero a los estándares internacionales. Además, algunos de los países previamente afectados por importantes crisis financieras han asistido a una recuperación en la intermediación y solidez bancarias. Ello no obstante, los sistemas financieros de algunos de estos países siguen siendo frágiles, y restaurar la solidez y funcionalidad de la banca llevará algún tiempo.

Como ya hemos mencionado, los sistemas bancarios de América Latina han dado muestras de haber realizado un progreso considerable durante la última década. Los cierres, las fusiones de bancos, la

recapitalización de algunos bancos privados, la liquidación o privatización de bancos estatales han contribuido también a una mayor eficiencia del sistema. La introducción o consolidación de los planes de depósitos asegurados, el refuerzo de estándares prudenciales y la creciente supervisión de las actividades, tanto en el interior como en el exterior, así como una apertura a la participación extranjera, han desempeñado asimismo un importante papel en la promoción de unos sistemas bancarios más prósperos y resistentes en la región.

Pese a los progresos conseguidos, siguen en pie importantes desafíos. Comparados con los de otras regiones del mundo, los sistemas financieros de América Latina todavía van rezagados en lo que respecta a ciertos indicadores importantes. Los países de la región se han caracterizado por unos niveles de ahorro doméstico relativamente bajos, lo que ha limitado la disponibilidad de recursos a ser intermediados (un 17,5% frente a un 32% en la región Asia Pacífico y un 23% en Europa central en 2004); menos créditos al sector privado (un 30% frente a un 72% en Asia Pacífico y un 32% en Europa central en 2004), tasas de préstamos más altas, menores niveles de activos y depósitos bancarios, menores cantidades de emisiones de deuda en el sector privado, menores coeficientes de capitalización en el mercado bursátil y un grado todavía reducido de “bancarización” de la población en general.

Debe destacarse que todas estas escaseces restringen el desarrollo del sector financiero en la región y, en consecuencia, reducen el potencial de la misma en cuanto a desarrollo económico. Así, pues, las economías de América Latina deben seguir trabajando duro para proporcionar unos cimientos sólidos a sus sistemas financieros, y al mismo tiempo no cejar en sus esfuerzos de ponerse al nivel de otras regiones en cuanto a desarrollo.

La necesaria consolidación de los factores fundamentales del sistema financiero en América Latina

De la sección anterior puede concluirse que, durante los últimos años, los sistemas financieros de América Latina han consolidado, en general, su salud después de un período relativamente largo de convalecencia. La consolidación ha tenido lugar durante un período caracterizado por un entorno macroeconómico externo favorable para la

región. Los sectores financieros han recuperado su nivel de actividad y han contribuido de este modo al crecimiento, pero empezando desde un nivel muy bajo (consecuencia de las numerosas crisis económicas que ha atravesado la región).

La pregunta que hay que plantearse es si esta tendencia positiva puede continuar sin exponer a los países de la región a un riesgo irrazonable de un renovado ciclo de crisis. La respuesta es sencilla: ya se ha hecho mucho en este sentido, pero queda todavía mucho por hacer si se quiere garantizar un resultado positivo. Consolidar los sistemas financieros y prepararlos mejor para que sean capaces de resistir las perturbaciones económicas y los cambios en las condiciones del mercado requiere un esfuerzo exhaustivo y bien coordinado de las autoridades y de los diversos participantes en el sistema financiero. Los esfuerzos en las siguientes áreas son fundamentales:

- Una mejor gestión macroeconómica contribuiría a reducir la intensidad y la probabilidad de las crisis que afectan al sistema financiero. Una baja tasa de inflación y unas políticas fiscales sostenibles son necesarias para tener una producción más estable y unos ciclos económicos menos pronunciados. Las autoridades económicas deben ser conscientes de que, a medida que entramos en una fase más avanzada del ciclo económico positivo, una combinación de diversos factores, no necesariamente espectaculares, puede hacer que los mercados inviertan su curso y creen un entorno mucho menos favorable para los inversores y los prestatarios, que pueden haberse acostumbrado a la existencia de préstamos a unos tipos de interés bajos.
- Las reformas estructurales encaminadas a mejorar la infraestructura del mercado también contribuyen a la resistencia de los sistemas financieros. La existencia de unos derechos claros y concretos para los acreedores, un sistema judicial efectivo y coherente, unos estándares elevados en cuanto al comportamiento del mercado y a la transparencia de la información, y unos procedimientos de contabilidad y auditoría bien establecidos y bien supervisados contribuyen obviamente a promover una mayor disciplina en el mercado.
- Una mejor gestión de los riesgos por parte de las instituciones financieras hace que los sistemas financieros sean más resistentes a las crisis. Si bien la gestión de riesgos es responsabilidad de las instituciones financieras, los supervisores pueden influir en los

gestores de riesgos de los bancos estableciendo unos parámetros altos y utilizando los instrumentos de supervisión a su alcance para desalentar conductas de riesgo. Los supervisores bancarios deben permanecer vigilantes sobre los perfiles de riesgo de los intermediarios financieros y ante la vulnerabilidad de los mismos a las crisis del mercado.

- Y en último lugar, aunque no sea lo menos importante, un marco regulador y supervisor bien diseñado y una buena implementación de las capacidades supervisoras de la banca pueden mejorar la resistencia de los sistemas financieros controlando y disuadiendo las conductas de riesgo, garantizando que el sistema financiero disponga de amortiguadores para protegerse de una excesiva exposición a los riesgos y, en caso necesario, para excluir del juego del sistema financiero a los actores indeseables.

Con respecto al marco regulador y supervisor –que es uno de los componentes fundamentales de la infraestructura institucional– es conveniente analizar los dos tipos principales de retos a los que tienen que hacer frente las autoridades, retos que han sido identificados en los diecinueve PESF (programas de evaluación del sector financiero) que se han llevado a cabo en la región hasta este momento.

En primer lugar, tenemos los retos derivados de la necesidad de hacer frente a las principales vulnerabilidades y riesgos y a la excesiva exposición de los sistemas financieros de la región. En segundo lugar están los retos asociados con la necesidad de mejorar la regulación y supervisión bancarias. Estos últimos retos fueron identificados principalmente mediante la evaluación del nivel de conformidad de cada país con los BCP (Principios Básicos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea). Queremos dejar claro de entrada que los retos regionales específicos que se mencionan no son aplicables por igual a todos los países.

Principales vulnerabilidades y riesgos de los sistemas financieros en América Latina

Los retos principales a los que deben hacer frente los supervisores bancarios provienen de los riesgos y vulnerabilidades fundamentales que afectan a los sistemas financieros de la región, como por ejemplo:

- *Una elevada concentración de activos.* Una escasa profundidad financiera y una falta de diversificación pueden hacer que las carteras de los

bancos estén concentradas en unos cuantos clientes, grupos, sectores o regiones corporativos. Cuando la correspondencia de unos cuantos descubiertos correlativos puede llegar a afectar a la rentabilidad de un banco o, aún peor, tener un efecto significativo en su solvencia, la concentración excesiva crea un alto nivel de riesgo crediticio que debe ser abordado por los supervisores bancarios, incluso en el caso de que el banco en cuestión no esté violando ninguno de los límites legales establecidos. Una alta concentración de grandes descubiertos (incluyendo también al sector público) y de préstamos relacionados con dicha exposición puede ser un problema. Una concentración alta en la parte del pasivo puede añadirse a este ámbito de preocupación aumentando los riesgos de liquidez.

- *En determinados países, los conglomerados financieros tienen unas estructuras legales y corporativas que complican el control y la supervisión.* Ejemplos de esto son las empresas matrices y las sociedades de cartera no supervisadas, y los bancos paralelos, muchos de ellos constituidos en países extranjeros y protegidos por normas y leyes de confidencialidad. En este contexto, la fijación de precios por debajo de los costos, y la transferencia de riesgos y el contagio entre distintos miembros de un mismo conglomerado crean vulnerabilidades para el conglomerado en su conjunto, y a menudo para el sistema financiero en general, que no pueden ser adecuadamente evaluadas por los supervisores bancarios.
- *Los sistemas financieros parcialmente dolarizados tienden a estar expuestos a mayores riesgos en cuanto a solvencia y liquidez.* Algunos desajustes en los balances de cuentas generales de los prestatarios, incluidos los desajustes monetarios, en el vencimiento y en el tipo de interés, generan unos riesgos de solvencia excepcionales. El más frecuente de estos desajustes, si bien no el único, es el que acarrea riesgos crediticios inducidos por una divisa extranjera a las instituciones financieras. El riesgo de liquidez adicional en los sistemas financieros dolarizados tiene su origen en el respaldo potencialmente limitado del pasivo en dólares de los bancos. Estos riesgos adicionales aumentan la necesidad de un enfoque más activo de la regulación y la supervisión prudenciales.
- *La creciente integración financiera regional –como la que se está produciendo en América Central– expone a los sistemas financieros a mayores riesgos de contagio transfronterizos.* Si bien la integración financiera tiene

numerosos efectos positivos, incluyendo la capacidad de explotar economías de escala, los beneficios de la diversificación y *otras* sinergias dentro de la región, también aumenta los riesgos de contagios transfronterizos. Hacer frente a estos riesgos requiere la existencia de un marco regulador y supervisor más integrado y homogéneo. Puede ser necesaria la cooperación entre supervisores para intercambiar información y para permitir inspecciones *in situ* del supervisor del país en cuestión. Reducir la posibilidad de arbitrariedades en la regulación creadas por la existencia de diferencias en la regulación prudencial requiere que los países colaboren en el establecimiento de un marco regulador y supervisor que sea más homogéneo y coherente con los estándares internacionales. Como resultado del recientemente finalizado Proyecto Regional del Sector Financiero de América Central, el FMI ha respaldado una iniciativa encaminada a conseguir una efectiva supervisión consolidada de los conglomerados financieros regionales en América Central. Esto podría considerarse un primer paso hacia el objetivo más ambicioso de disponer de un marco más integrado.

- *La exposición al contagio transfronterizo se produce en algunos países no solamente debido a la actividad internacional de determinados conglomerados financieros, sino también a causa del gran porcentaje de operaciones con no residentes en su sistema financiero, y debido a la percepción de inversores y acreedores –fundamentada o no– de que los sistemas financieros que coexisten en el interior de una misma región comparten riesgos comunes. Por ejemplo, una gran concentración de operaciones con residentes de un país extranjero puede exponer a un sistema financiero a crisis originadas en el extranjero, como Uruguay aprendió en carne propia en 2001.*
- *En algunos países, estos riesgos pueden verse agravados por una cultura crediticia débil y una conducta de mercado igualmente débil. Una protección del acreedor débil y unos precedentes de interferencia gubernamental, para garantizar algún tipo de alivio de la carga de la deuda para los problemas deudores, a menudo revelan una cultura crediticia débil. En un entorno con una cultura crediticia débil, la disciplina de mercado se ve afectada, en la medida en que no existen incentivos para que bancos y prestatarios puedan gestionar prudentemente sus riesgos. Al contrario, es más probable que los bancos y los deudores actúen en connivencia para obtener*

del gobierno reducciones de la carga impositiva a la deuda. Una cultura crediticia débil puede también desarrollarse cuando el crédito se extiende rápidamente entre nuevos sectores de venta al por menor al obtener acceso a los créditos nuevos prestatarios sin experiencia financiera. En este tipo de entorno, la competencia lleva a los bancos a rebajar sus parámetros crediticios y a asumir unos riesgos más elevados. Una conducta del mercado débil agrava estos riesgos, ya que los bancos pueden no haber informado con total transparencia a los prestatarios de todos los términos y condiciones de sus contratos de préstamo. Dado que el exceso de préstamos produce moras, también puede llevar a la percepción de que los contratos de préstamos no han sido justos, y pueden producirse presiones y cabildos para obtener desgravaciones y alivios de la carga de la deuda.

¿Cómo se regulan y supervisan estas vulnerabilidades?

Un segundo grupo de retos surge de la necesidad de reforzar, en concordancia con las vulnerabilidades identificadas, el marco regulador y supervisor de los sistemas financieros. Las evaluaciones del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCP) hechas en el marco de los PESF apuntan a seis retos que son comunes a un gran número de países de América Latina.⁷

- 1) *Supervisión consolidada* (BCP 20-13 países). En muchos países, los supervisores no pueden controlar efectivamente a los grupos bancarios sobre unas bases consolidadas. La ausencia de una legislación que regule la posibilidad de llevar a cabo una supervisión consolidada de los conglomerados financieros, o la falta de una regulación global que incluya los requerimientos prudenciales fundamentales sobre unas bases consolidadas, no son los únicos problemas. Cuando hablamos de supervisión consolidada, la dificultad está en la letra pequeña y en los detalles. En este caso tienden a producirse problemas de coordinación entre supervisores locales y extranjeros acerca del alcance del arbitraje regulador, y a surgir dificultades relativas a la estructura de los

⁷ Las iniciales y la primera cifra entre paréntesis al principio de cada epígrafe se refieren a los principios básicos del Comité de Basilea (BCP) a que se alude, y la segunda cifra cita el número de países en la muestra que no se amoldan o que se amoldan mal a los BCP aludidos.

propios conglomerados. Generalmente debido a una combinación de estas dificultades los países no pueden supervisar efectivamente sus conglomerados sobre unas bases consolidadas. Un marco bien diseñado para una supervisión consolidada tiene que abordar todas estas cuestiones.

- 2) *Requerimientos mínimos de capital* (BCP-11 países). En muchos países, los requerimientos mínimos de capital no satisfacen los estándares internacionales. Si bien la baja ponderación dada a determinadas categorías de activos o las diferencias en la composición del capital pueden causar este problema, existen otras dos razones probables. En algunos países se trata de la ausencia de requerimientos de capital sobre una base consolidada, y en otros, de la existencia de una u otra forma de tolerancia reguladora que afecta a los requerimientos de capital efectivo.
- 3) *Supervisión de los riesgos bancarios* (BCP 12-11 países; BCP 13-10 países; BCP 11-9 países). Muchos países carecen de requisitos reguladores sobre gestión general de riesgos o sobre gestión de determinados riesgos concretos, como por ejemplo: mercado, crédito, liquidez, riesgo operativo o nacional. También es preciso desarrollar las capacidades necesarias para supervisar efectivamente dichos riesgos.
- 4) *Control interno y auditorías* (BCP 14-10 países). En muchos países, la ausencia de un sistema de control independiente y de auditorías obstaculiza el control interno.
- 5) *Acciones de saneamiento* (BCP 2-9 países). En muchos países, los supervisores no tienen a su disposición los instrumentos adecuados para tomar las oportunas medidas correctoras cuando los bancos no consiguen satisfacer los requisitos prudenciales o cuando asumen riesgos que ponen en peligro los intereses de los impositores, incluyendo, en circunstancias extremas, la capacidad de revocar la licencia bancaria. La incapacidad de imponer oportunamente medidas correctoras está a menudo relacionada con la existencia de tolerancias reguladoras u otro tipo de interferencias políticas. Pero también es cierto que algunos países tienen unos marcos de resolución de conflictos inadecuados o incompletos, y que disponen de un número muy escaso de instrumentos para la resolución de conflictos relacionados con la debilidad de las instituciones, y de

pocas garantías gubernamentales implícitas o explícitas para los acreedores de los bancos poco sólidos.

- 6) *Independencia de los supervisores bancarios* (BCP 1.2 y BCP 1.5-9 países). En muchos países, los supervisores bancarios carecen de independencia operativa y de protección legal para hacer su trabajo. La falta de independencia puede ser *de jure* o *de facto*; es *de jure* cuando el marco legal no garantiza la independencia de los supervisores bancarios; y es *de facto* cuando, a pesar de tener independencia legal, existen pruebas de la existencia de interferencias políticas o de captura por parte de la industria. Como hemos visto, la interferencia política o la falta de independencia afectan a la capacidad de los supervisores para hacer su trabajo, incluyendo su capacidad para exigir un capital mínimo adecuado para cubrir los riesgos bancarios y para imponer las oportunas medidas correctoras siempre que lo consideren necesario.

Es preciso reconocer que muchos países han tomado acciones correctoras –o que están en el proceso de tomarlas– una vez concluidos sus respectivos PESF (programas de evaluación), a menudo con la ayuda del Fondo. Al mismo tiempo, *actuar de completa conformidad con los Principios Básicos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea no es suficiente para estar en consonancia con un marco internacional estándar en evolución*. Diversos retos adicionales van apareciendo con la implantación de nuevos y más desarrollados estándares, como los cambios que se producirán próximamente en los Principios Básicos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, los nuevos Estándares para los Informes Financieros Internacionales, y el Nuevo Acuerdo de Capital conocido como Basilea II.

Independencia en materia de supervisión

Es esencial disponer de un supervisor bancario independiente capaz de hacer frente a todos los retos presentados en la sección anterior. Importantes crisis financieras ocurridas en muchos países han mostrado que las interferencias políticas en la supervisión bancaria pueden contribuir a hacer que una situación negativa empeore todavía más. Las interferencias que provocan dilaciones en la adopción de acciones correctoras pueden incrementar los costos de resolución y tener efectos

negativos persistentes en el sistema financiero. La inacción o la acción inoportuna también afectan a los sistemas financieros dificultando la disciplina de mercado y abonando el terreno para la competencia desleal, allí donde se permite a los bancos de riesgo fijar precios por debajo de los costos para de este modo ganar cuota de mercado. Por otra parte, proteger a los supervisores bancarios de las presiones políticas puede mejorar la calidad de la acción reguladora y supervisora. Del mismo modo que pasaba con la independencia de los bancos centrales en la década de los noventa, se ha ido aceptando cada vez más la necesidad de la independencia de los supervisores bancarios. Podemos afirmar que la independencia de las entidades encargadas de la supervisión bancaria es a la estabilidad financiera lo que la independencia de los bancos centrales es a la estabilidad monetaria.

Conseguir el respaldo político necesario para obtener una independencia efectiva no ha sido tarea fácil. Vamos a analizar ahora este tema de una forma más detallada.⁸

- *¿Por qué es tan difícil conseguir la independencia de los supervisores bancarios?* A pesar de la existencia de un consenso creciente en este sentido, la independencia de los supervisores bancarios ha demostrado ser algo muy difícil de conseguir y de mantener en muchos países. Hay dos puntos de legítimo interés que se citan a menudo cuando se pone en entredicho la independencia supervisora:
 - a) Si los reguladores están libres de toda forma de control político, es más probable que respondan a los intereses de los grupos más organizados, es decir, los grandes grupos industriales. Los reguladores que están sometidos a la *captura industrial* tienden a defender los intereses de la industria.
 - b) Los reguladores independientes *carecen de responsabilidad* y actúan por cuenta propia, siguiendo su propia agenda en contra de los deseos de la mayoría política; con referencia a este punto se usa a veces la expresión “la cuarta rama del gobierno”.
- *¿Por qué un consenso sobre la independencia de los supervisores bancarios es más difícil de conseguir que un consenso sobre la independencia del Banco Central?* Diseñar un arreglo institucional que incluya al

⁸ Esta sección se inspira en buena medida en el trabajo de Quintin y Taylor, “Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability”, IMF (2002).

mismo tiempo independencia y responsabilidad es más difícil para una agencia supervisora bancaria que para un Banco Central, por muchas razones:

- *Presencia de un objetivo claro y medible.* Para delinear un arreglo apropiado y responsable, tiene que estar muy claro de qué es responsable la agencia supervisora, es decir, cuáles son los objetivos estatutarios de la agencia. La responsabilidad de los bancos centrales es algo claro y fácil de medir: un objetivo (inflación). La responsabilidad de los supervisores bancarios no es tan sencilla. Generalmente, los supervisores tienen múltiples objetivos (estabilidad financiera, confianza en el sistema financiero, protección del impositor e integridad del mercado), y estos objetivos no son fáciles de cuantificar. Por ejemplo, si se elige la estabilidad financiera como objetivo de un supervisor bancario, definir si este objetivo se ha conseguido o no es muy difícil, y tiene la complicación adicional de que la estabilidad financiera no depende exclusivamente de las acciones del supervisor bancario.
- *Confidencialidad y transparencia.* Si los objetivos estatutarios no están demasiado claros o no son fácilmente cuantificables, tal vez poner hincapié en la transparencia puede contribuir a garantizar la responsabilidad. Pero, una vez más, en el trabajo de un supervisor bancario, la confidencialidad es a menudo necesaria para mantener la estabilidad financiera y la confianza en las instituciones financieras. Además, la información tiende a ser delicada durante períodos prolongados de tiempo.
- *Exigencia del cumplimiento de la ley y poder sancionador.* Los poderes sancionadores de los supervisores bancarios son más amplios que los de un banco central, dado que incluyen el poder de revocar una licencia y el de iniciar acciones legales contra gerentes y directores. Garantizar la responsabilidad en el uso de dichos poderes sancionadores es uno de los desafíos más importantes.
- *Conseguir la independencia de las interferencias políticas y de los grupos industriales, así como la responsabilidad, es fundamental para alcanzar un arreglo sostenible en el que los supervisores bancarios sean independientes.* Topamos con muchos problemas

cuando pensamos que es posible establecer un compromiso entre la independencia y la responsabilidad (tratando estos dos conceptos como si fueran mutuamente sustituibles). Es mucho mejor ver estos dos elementos como complementarios. Es decir, como la necesaria contrapartida o como el homólogo imprescindible de un acuerdo institucional sostenible. Además, para ser provechoso, un acuerdo sobre la responsabilidad de los supervisores bancarios tiene que tener en cuenta que los supervisores tienen muchos “jefes”, y, en consecuencia, la agencia supervisora tiene -de una forma u otra- que responder ante todos ellos: tiene que ser responsable ante el Parlamento, ante el poder ejecutivo, ante el poder judicial, ante la industria y la ciudadanía en general. El acuerdo sobre responsabilidad puede, pues, incluir varios tipos de informes *ex post* (explicatorios) al Congreso y al Gobierno (es decir, al Ministerio de Finanzas) relativos a desarrollos industriales, respuestas a requerimientos específicos del Congreso, propuestas al Congreso de nuevos mecanismos legislativos, procesos de consulta para el establecimiento de nuevos mecanismos reguladores en la industria, información acerca de las prácticas reguladoras y supervisoras en la página web de la agencia, publicación del informe anual de la actividad de la agencia (incluyendo estados de cuentas financieros auditados), educación del consumidor (y educación judicial) y planes de defensa del consumidor.

- *Si los bancos centrales ya son independientes, ¿no sería deseable hacer que los supervisores bancarios residiesen en el Banco Central, aprovechándose de una independencia ya existente?* Si bien los bancos centrales tienen una larga tradición de independencia y si bien puede argumentarse que la coordinación política entre los supervisores monetarios y los bancarios mejoraría si ambos trabajasen bajo un mismo techo, hay también inconvenientes potenciales que deben considerarse. En primer lugar, incorporar al supervisor bancario en el Banco Central dejaría a este a cargo de múltiples objetivos, y cabría la posibilidad de que se produjesen conflictos entre algunos de estos objetivos. Por ejemplo, los bancos centrales podrían sentirse más inclinados a relajar la política monetaria, sacrificando su objetivo de controlar la inflación, si los bancos pudiesen verse afectados por

la existencia de una política monetaria más estricta. En segundo lugar, estando las dos autoridades bajo un mismo techo, la reputación del Banco Central podría verse empañada debido a su actuación como supervisor bancario, y ello podría afectar a su capacidad de dirigir las políticas monetarias. Además, no tiene que darse por supuesto que la misma independencia que se otorga al Banco Central como autoridad monetaria se le otorgaría también automáticamente en su calidad de supervisor bancario. Y finalmente, el acuerdo institucional podría planificarse de un modo que asegurase una adecuada coordinación entre el Banco Central y el supervisor bancario como instituciones separadas, como ha sido el caso en muchos países, como Gran Bretaña, Suecia y Estados Unidos, entre otros. La cuestión es que incorporar al supervisor bancario en el Banco Central no es una panacea, y si es una opción deseable o no es algo que debería valorarse caso por caso.

En la mayor parte de países de América Latina, la defensa de la independencia de los supervisores es más acuciante ahora que antes de las últimas crisis bancarias. La falta de marcos adecuados para la resolución de conflictos llevó a muchos países a adoptar medidas especiales para resolver los problemas bancarios, algunas de las cuales fueron vistas por los políticos como excesivamente costosas. Se pusieron en marcha varias comisiones parlamentarias de investigación para averiguar quiénes habían sido los responsables del uso de fondos públicos durante esas crisis. Muchos dedos apuntaron a los supervisores bancarios, y existen casos en los que algunos supervisores fueron procesados e incluso pasaron una temporada en la cárcel. En algunos países se han promulgado disposiciones legales con el objetivo de castigar duramente el uso de fondos públicos y la aprobación de medidas especiales para resolver problemas bancarios. Además, algunos de estos países no han abordado el tema de la debilidad de su estructura de resolución de conflictos bancarios, un problema que estaba en la raíz de la necesidad de tomar medidas especiales para la resolución de los conflictos bancarios. Si la próxima crisis se produce en este entorno de incentivos perversos, los supervisores bancarios pueden sentirse menos inclinados a tomar medidas para resolver problemas, y los costos de la crisis pueden ser incluso más altos. Es preciso tomar medidas para abordar simultáneamente la debilidad del marco de resolución de los conflictos bancarios y la independencia y la protección legal de los supervisores.

En resumidas cuentas, lo esencial es que la solidez del sector financiero, y en última instancia la eficiencia del sector, probablemente estarán mejor protegidas cuando las autoridades reguladoras y supervisoras gocen del grado adecuado de independencia. Como se ha mencionado antes, puede establecerse una analogía entre la experiencia latinoamericana de reducir la inflación y el establecimiento de unos bancos centrales independientes. La mayor parte de América Latina se vio asolada, durante las décadas de 1970 y 1980, por una inflación muy elevada y volátil. Como respuesta a esta situación, se produjo un consenso respecto a la importancia de establecer una estabilidad en los precios y a la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales para llevar a cabo esta tarea, como por ejemplo garantizar la independencia del Banco Central. La edificación de un fuerte consenso intelectual, político y social para luchar contra la inflación se tradujo en la atribución a los bancos centrales de un grado mayor de autonomía para que pudieran tratar de cumplir el mandato claramente establecido de conseguir una estabilidad en los precios (junto con una disposición que garantizase los recursos necesarios al cumplimiento de dicho mandato). El resultado ha sido una inflación más baja y más estable, con unas expectativas inflacionarias mejor aseguradas en torno a los objetivos fijados. A finales del año 2004, la mayoría de los países de América Latina se caracterizaba por unas tasas de inflación bajas. Esta historia de éxito tiene que repetirse en el ámbito de la regulación y supervisión del sector financiero.

Conclusiones

En los últimos años se ha avanzado mucho en lo que respecta a prevención de las crisis y a mejora de la regulación y supervisión bancarias en América Latina. Los gobiernos han puesto mucho interés en perfeccionar el marco regulador del sistema financiero. Sin embargo, y mirando hacia adelante, es preciso avanzar unos pasos más para poder estar seguros de que los sistemas financieros de la región cumplan con su papel como vehículos para el crecimiento en un entorno estable.

Es urgente en América Latina aceptar la necesidad de preservar la estabilidad financiera. Mirando hacia adelante, se requiere un esfuerzo concertado para edificar el entendimiento público de la necesidad de una regulación y una supervisión efectivas, y de un consenso acerca de los

mecanismos institucionales que pueden respaldar dichos objetivos. En particular, la autoridad supervisora debería asumir el mandato explícito de respaldar la solidez financiera, y ser investida con la autonomía y los recursos (incluido el capital humano) necesarios para llevarlo a cabo.

La delegación de la autoridad de regulación y supervisión en una agencia independiente no solamente contribuye a la credibilidad de la política, sino que también sería una prueba de buena gobernanza en el sector público. En conexión con esto, la autoridad independiente debería ser responsable frente a quienes han delegado en ella esta responsabilidad, a saber, el gobierno y la asamblea legislativa, pero también frente a la ciudadanía en general. La transparencia es un vehículo para salvaguardar la independencia y la integridad, y es un instrumento fundamental para que la responsabilidad funcione de forma efectiva.

Es interés de los bancos centrales y de los gobiernos el unir fuerzas para contribuir a edificar el consenso político necesario que permita alcanzar la independencia de los supervisores bancarios. Las instituciones multilaterales y las asociaciones supervisoras, como el FMI y el Banco Mundial, también tienen una función que desempeñar, por ejemplo, difundiendo información sobre buenas prácticas, mediante una asistencia técnica dirigida, y mediante la organización de actividades de acercamiento con las que los políticos puedan escuchar a sus homólogos de los países en los que los supervisores bancarios son independientes, y a los supervisores bancarios de dichos países. Todo este difícil trabajo se vería compensado con la consolidación de los sistemas financieros de la región y con la prevención y la atenuación de las crisis bancarias.

Bibliografía

- Basel Committee on Banking Supervision, (1998), "Basel Capital Accord: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", actualizado en abril de 1998.
- ____ (2005), "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework", actualizado en noviembre de 2005.
- ____ (2005), "Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations", Consultative Document, Bank for International Settlements, julio de 2005 (versión final del documento, febrero de 2006).
- Carstens, A. (2005), Discurso en la 8ª Asamblea Anual de Supervisores Bancarios de las Américas, Oaxaca, México, septiembre.
- Carstens, A., D. Hardy y C. Pazarbasioglu (2004), "Banking Crises in Latin America and the Political Economy of Financial Sector Policy", ponencia presentada en el seminario *Governments and Banks: Responsibilities and Limits*, IDB-IIC Annual Meetings, Lima.
- Financial System Stability Assessments, IMF, varios documentos.
- García-Herrero, A. y M. S. Martínez-Peria (2005), "The Mix of International Bank's
- Foreign Claims: Determinants and Implications for Financial Stability", *Working Paper*, N°0525, Banco de España.
- Global Financial Stability Report (GFSR), IMF, varios números.
- Haldane, A. (2002), "Fixing Financial Crises", *Financial Stability Review*, Bank of England, diciembre.
- Haldane, A. y M. Kruger (2001), "The Resolution of International Financial Crises: Private Finance and Public Funds", *Financial Stability Review*, Bank of England, diciembre.
- Knight, M. (2005), "Challenges to Financial Stability in the Current Macroeconomic Global Environment", ponencia, Washington, D.C., IMF, septiembre.
- Large, sir A. (2005), "A Framework for Financial Stability", *Financial Stability Review*, Bank of England, junio.
- Peltier, C. (2005), "Banks in Latin America: why so little credit allocated to the private sector?", *Conjoncture*, PARIBAS, agosto.
- Quintyn, M. y M. W. Taylor (2002), "Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability", *IMF Working Paper*, WP/02/46, IMF.
- ____ (2004), "Should Financial Sector Regulators Be Independent?", *Economic Issues*, 32, IMF.
- World Economic Outlook (WEO), IMF, varios números.



Capítulo XII

El desarrollo económico en América Latina: grandes problemas emergentes, respuestas políticas limitadas

*Augusto de la Torre, Juan Carlos Gozzi
y Sergio L. Schmukler¹*

1. Introducción

Imaginemos un conductor seguro y responsable yendo por una autopista desconocida en un país extranjero y que de pronto se da cuenta de que se ha equivocado de mapa de carreteras. La mezcla de frustración y desorientación que experimenta no difiere mucho de la que experimentan muchos formuladores de políticas preocupados por el desarrollo económico de América Latina. Este artículo trata precisamente

¹ Los autores están en el World Bank. Este artículo se basa en la ponencia presentada en la Conferencia “Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina”, organizada por el CIDOB y celebrada en Salamanca, España, los días 7 y 8 de octubre de 2005. Agradecemos a los participantes en la conferencia sus valiosos comentarios. Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del World Bank. Direcciones de correo electrónico: adelatorre@worldbank.org, jgozzi@worldbank.org y sshmukler@worldbank.org.

de esta curiosa situación. Su tesis principal es que el actual paradigma del pensamiento político sobre el desarrollo económico de la región, aunque se haya elaborado a partir de un notable trabajo teórico y empírico, y extrayendo las abundantes lecciones aportadas por la experiencia, está poniendo de manifiesto cada vez más su incapacidad para hacer frente a las grandes cuestiones y retos emergentes. Al igual que en el caso del perplejo conductor de nuestro ejemplo, el problema no es no disponer de un buen mapa de carreteras, no conocer las normas básicas de circulación, o conducir de un modo irresponsable. El problema ni siquiera es el de no entender cómo hemos llegado al lugar en el que estamos, o el de no saber adónde queremos ir. El problema es pensar que los “mapas de carreteras” o los principios intelectuales que dominan la forma de pensar actual respecto de las políticas sobre el desarrollo económico, son válidos para todas las carreteras y pueden ayudarnos a llegar a nuestro destino. Estos principios e indicaciones son, por supuesto, útiles y, en muchos aspectos, esenciales. No debemos prescindir de ellos si no queremos perdernos incluso en lo que consideramos terreno familiar. Sin embargo, su relevancia es limitada a la hora de circular por algunas autopistas y carreteras secundarias, y por las nuevas carreteras que habrá que ir construyendo sobre la marcha.

En este artículo presentamos, de una forma esquemática, los rasgos más destacados del estado actual del pensamiento político sobre el desarrollo económico en América Latina. Argumentamos que dicha política se centra generalmente en asegurar la estabilidad financiera (reducción del riesgo sistémico) y en mejorar un contexto adecuado para la contratación financiera. Esto ha llevado a orientaciones operativas específicas que tienden a estar dominadas por la preocupación por la estabilidad económica, se centran de manera intensiva en las conexiones existentes entre los sectores monetario y financiero, y buscan fomentar la convergencia hacia las “mejores prácticas” codificadas en una multiplicidad de estándares y códigos internacionales.

Analizamos a continuación los principales mecanismos que han impulsado la evolución del pensamiento político sobre el desarrollo económico en América Latina durante las dos últimas décadas más o menos. Sostenemos que estos mecanismos son i) un cambio de paradigma duradero hacia un desarrollo basado en el mercado, y ii) un arduo proceso de interpretación y reinterpretación de las crisis financieras. Ilustramos de qué modo han funcionado e interactuado estos mecanismos para crear el profusamente texturizado paradigma político actual.

Para ver cómo encaja el paradigma político dominante con la realidad de los países de América Latina, analizamos algunos de los grandes problemas emergentes en los mercados financieros de estas economías. Opinamos que estos problemas están adquiriendo, por una parte, un estatus de alta prioridad entre las preocupaciones de los formuladores de políticas, y que, por otra parte, están desafiando cada vez más los principios fundamentales del actual paradigma político y del juego de herramientas que este lleva asociado. En particular, los problemas emergentes tienen que ver menos con la estabilidad económica y con el grado de convergencia hacia los estándares y códigos internacionales, y mucho más con las dificultades que surgen en la formación de mercados financieros en las economías pequeñas en el contexto de la globalización financiera. Para ilustrar este argumento básico, caracterizamos –si bien reconociendo que lo hacemos a grandes rasgos y siendo muy selectivos– algunos de los temas emergentes en los mercados bursátiles, en la financiación de las pymes (pequeñas y medianas empresas), y en los fondos de pensiones de aportación definida.

Antes de seguir adelante, conviene aclarar dos puntos respecto al alcance de este artículo. Primero, aunque nos centramos en América Latina, nuestro análisis es aplicable a muchos países en desarrollo, especialmente a aquellos a los que suele hacerse referencia como mercados emergentes. Algunos de los análisis son igualmente relevantes para las economías más desarrolladas. Pero la aplicación de nuestros análisis y conclusiones a países de otras regiones requiere cautela y tener en cuenta los rasgos intrínsecos del entorno institucional local, así como los problemas y los retos específicos a los que tiene que hacer frente el sistema financiero de cada país. Y segundo, el foco de este artículo se centra en temas relacionados con las políticas domésticas –o sea, aquellas políticas que están bajo el control de las autoridades locales. Así, pues, esto deja fuera el interesante e importante campo de las políticas cooperativas multilaterales cuyo objetivo es mejorar directamente la arquitectura financiera internacional en todos los países.²

El resto del trabajo se estructura del siguiente modo. En la sección 2 se describen los rasgos principales del actual paradigma político sobre el desarrollo económico en América Latina. En la sección 3 se analizan los principales mecanismos impulsores en la evolución del pensamiento político sobre el desarrollo económico. En la sección 4 se presentan los

² Un muy análisis convincente y bastante exhaustivo de varios temas relativos a la reforma de la arquitectura financiera internacional puede encontrarse en Eichengreen (1999).

grandes temas emergentes seleccionados de los mercados financieros que representan un reto cada vez mayor para el paradigma dominante. La sección 5 concluye con una serie de reflexiones finales.

2. El pensamiento político sobre el desarrollo económico: dónde estamos

El actual pensamiento político sobre el desarrollo económico en América Latina se basa en dos principios clave. El primero es que los mercados financieros, cuando se les permite trabajar libremente en un contexto regulador sólido, proporcionan el mejor mecanismo para una eficiente asignación de recursos desde los ahorrantes a los consumidores e inversores, así como para distribuir los riesgos entre aquellos que están mejor situados para cargar con ellos. Este principio pone de relieve la función crítica de los precios relativos en competencia –detectar y señalar escaseces relativas y riesgos relativos para poder guiar, como por medio de una mano invisible, miríadas de decisiones basadas en el interés personal y descentralizadas hacia el bien general. Este primer principio no ignora, por supuesto, las potenciales enfermedades del sector financiero –como las burbujas de activos, las conductas gregarias, las profecías autocumplidas, los contagios y las crisis. Pero sostiene que, a pesar de estas enfermedades, los mercados financieros competitivos son superiores a todas las alternativas conocidas. En parte debido a estas potenciales enfermedades, el actual pensamiento político se basa en un segundo principio igualmente importante: que el gobierno tiene que desempeñar un papel esencial y perfectamente bien definido. Este papel es el de fomentar la estabilidad sistémica por medio de una serie de regulaciones sólidas y prudentes, de unas prácticas de contabilidad y transparencia apropiadas, y de mecanismos de supervisión, con el objetivo de evitar crisis financieras innecesarias y, en el caso de que igualmente se produzcan, mitigar su costo, y todo ello sin provocar riesgos morales. El gobierno también tiene que facilitar el desarrollo del mercado financiero mediante el establecimiento de un entorno institucional e informativo adecuado para la redacción de contratos financieros y para velar por su cumplimiento. Conjuntamente, estos dos principios subrayan el irremplazable valor añadido que tiene la existencia de entidades financieras bien gestionadas y bien reguladas (como bancos, compañías de seguros, sociedades de inversión, asesorías

financieras y agencias de cambio y bolsa) que actúan como intermediarios mediante productos financieros (típicamente préstamos, bonos, depósitos, valores, derivados, fondos de inversión y pólizas de seguros) que, a su vez, canalizan y encarnan contractualmente la asignación de recursos y riesgos.

Las indicaciones políticas que se siguen de estos dos principios básicos son, por supuesto, numerosas y en absoluto estáticas. Existen, sin embargo, unas cuantas indicaciones que, en nuestra opinión, gozan de un amplio consenso y que delimitan el perfil básico del estado actual del pensamiento político sobre el desarrollo económico en América Latina y en los mercados emergentes en general. Vamos a mencionar cuatro de estas indicaciones de una forma explícita, y por consiguiente algo esquemática y simplificada.

Una primera indicación política es *la conveniencia de la adopción gradual de estándares y códigos internacionales*. La convicción subyacente es que estos estándares ayudan a identificar lagunas, a establecer los objetivos y prioridades de la reforma, y a canalizar adecuadamente el esfuerzo de la reforma. Efectivamente, se han formulado una serie de normas estándar como parte de iniciativas encaminadas a reforzar la arquitectura financiera internacional después de las crisis financieras de la segunda mitad de la década de los noventa. Entre las normas y códigos internacionales relevantes para el buen funcionamiento del sistema financiero se incluyen los siguientes: Principios Básicos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Objetivos y Principios del IOSCO (Organización Internacional del Mercado de Valores), Principios Básicos para los Sistemas de Importancia Sistémica del CPSS (Comité de Sistemas de Pago y Liquidación), Recomendaciones para los Sistemas de Pagos y Liquidación de Valores, del CPSS-IOSCO, Principios Básicos de la IAIS (Alianza Internacional para la Supervisión de Seguros), Código de Buenas Prácticas y Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras del FMI (Fondo Monetario Internacional), Principios de Gobernanza Corporativa de la OCDE, Estándares de Contabilidad y Auditoría, y Principios y Directrices del Banco Mundial para los Sistemas de Insolvencia Efectiva y Derechos de los Acreedores.³ Dada la proliferación de estándares y la intensidad

³ Al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial les ha sido encomendado el papel principal en la valoración y supervisión del cumplimiento de los estándares y códigos internacionales. Esta valoración a menudo se lleva a cabo en conexión con el FSAP (Programa de evaluación del sector financiero), una diagnosis muy completa del sistema financiero de un país que igualmente llevan a cabo estas dos instituciones, y los resultados de la misma se resumen en los llamados ROSC (Informes sobre el cumplimiento de los estándares y códigos). Para más detalles, véase www.worldbank.org/finance/html/fsap.html y www.worldbank.org/ifa/rosc.html

de los esfuerzos realizados para valorar el grado de cumplimiento y puesta en práctica de las recomendaciones correspondientes por parte de los diversos países, no resulta exagerado decir que, en el contexto del paradigma político dominante, la agenda para la reforma del desarrollo financiero se ha ido equiparando progresivamente a la de la convergencia hacia los estándares internacionales.

Una segunda indicación política es *la integración cautelosa internacional de los mercados financieros nacionales*. Si bien hay todavía un vigoroso debate sobre la secuenciación y el ritmo de la integración financiera internacional, hay mucho menos desacuerdo respecto de la orientación general del mismo, claramente favorable a una mayor integración, al menos para un grupo importante de países. Esto es lógico si tenemos en cuenta el principio básico más arriba mencionado según el cual debería permitirse a los mercados funcionar competitivamente en el marco de una regulación apropiada. Por supuesto, se reconoce que la integración financiera a menudo no ha funcionado como se había previsto inicialmente.⁴ Para muchas economías emergentes los beneficios de la globalización financiera –mayores oportunidades para el consumo, profundización y diversificación de los mercados financieros nacionales, reducciones considerables en el costo del capital– no han conseguido materializarse completamente, al menos en la medida esperada al principio del proceso de liberalización. Además, la liberalización y la globalización financieras han expuesto en muchos casos a estas economías a una mayor volatilidad de los flujos de capital y a crisis financieras. Confrontado con esta evidencia, el pensamiento político dominante pone el énfasis en las precondiciones institucionales y reguladoras para la liberalización financiera y en la secuenciación de los temas para minimizar los riesgos y maximizar los beneficios de la globalización financiera, en vez de abogar por un cierre permanente de los mercados financieros nacionales. El aislacionismo financiero es considerado como algo indeseable e inviable en la práctica, al menos para aquellas economías que ya están parcialmente abiertas, dados los incesantes cambios habidos en la tecnología de la información y en la innovación en el ámbito de los productos financieros.

Una tercera indicación política es *el avance hacia la flexibilización del tipo de cambio y el control de la inflación*. Esta indicación refleja un cambio

⁴ Para un análisis de este tema, véase De la Torre, Levy Yeyati y Schmukler (2002) y las referencias que allí se dan.

radical en años recientes.⁵ No habría sido el punto de vista dominante hace menos de una década. En esa época, los tipos de interés fijo o la dolarización, por un lado, y la flexibilidad de los tipos de cambio, por otro, eran vistos como alternativas en competencia, si bien igualmente respetables, abiertas a las economías emergentes que buscaban una integración segura en los mercados internacionales de capital.⁶ Pero el punto de vista a favor de la flexibilidad de los tipos de cambio ha llegado a dominar el pensamiento político en la región y el de la mayor parte de economías emergentes en general (excepto, por supuesto, en aquellos pocos países que puede razonablemente considerarse que satisfacen las condiciones de una “área monetaria óptima”).⁷ Este régimen es considerado como la mejor alternativa para aquellos países que tratan de capear los peligros de la globalización financiera, y aprovechar los beneficios que comporta. Esta convergencia intelectual es la consecuencia de un contraste importante entre la actual y las anteriores oleadas de la globalización financiera. Efectivamente, la actual oleada de globalización financiera se está desplegando en un entorno en el que las principales divisas en el “centro” flotan libremente una frente a otra, haciendo desaconsejable que los países de la “periferia” fijen unilateralmente la paridad de sus divisas. Por contraposición, la anterior oleada de globalización financiera –desde mediados del siglo XIX hasta 1914– se produjo en un contexto internacional en el que había un acuerdo sobre un tipo de interés fijo, el patrón oro, celosamente protegido mediante un estrecho compromiso mutuo por el “centro”, con lo que la adopción por parte de la periferia de un tipo fijo era más segura.⁸ Nótese que la indicación de avanzar hacia el objetivo conjunto de flexibilizar el tipo de cambio y controlar la inflación está respaldada por otras indicaciones políticas relativas a los principios fundamentales de las esferas macroeconómica (especialmente fiscal) e institucional (que va desde la independencia del banco central hasta el imperio de la ley). Existe un amplio consenso respecto al hecho de que, sin la presencia de estos principios fundamentales, los beneficios de las acciones centradas en los ámbitos monetario y cambiario no serían duraderos.

⁵ Unas valoraciones muy convincentes de los argumentos conceptuales y empíricos subyacentes a este cambio pueden encontrarse, por ejemplo, en Goldstein (2002), Larrain y Velasco (2001), y Mishkin y Savastano (2001).

⁶ Véase, por ejemplo, Calvo y Reinhart (2002), Eichengreen y Hausmann (1999), Fischer (2001) y Frankel (1999).

⁷ Véase Mundell (1961).

⁸ Bordo, Eichengreen e Irwin (1999) ofrecen una detallada explicación de las características de la actual oleada de globalización financiera comparándola con la anterior a 1914.

Una cuarta indicación política es *el fomento del desarrollo de los mercados de deuda monetaria locales*. Esto se considera cada vez más como una condición necesaria para mitigar la vulnerabilidad asociada con los desequilibrios de los balances generales de la deuda en las divisas no protegidas, una vulnerabilidad que ha doblegado a diversos sistemas financieros de la región (por ejemplo, Argentina 2001; Ecuador 1999; Uruguay 2002). Esta indicación surge parcialmente en respuesta a lo que ahora se considera un pesimismo excesivo en la literatura sobre el “pecado original” y está relacionada con la indicación previa sobre la flexibilidad de los tipos de cambio. La literatura del “pecado original” se centra en la incapacidad de los dirigentes y de las empresas de las economías emergentes para emitir esta divisa nacional a largo plazo denominada deuda. En sus fases iniciales tendía a recomendar la adopción de la dolarización formal como el camino privilegiado para la superación del “pecado original” y el desarrollo de mercados financieros nacionales más seguros en un contexto financieramente globalizado (Calvo y Reinhart, 2002; Eichengreen y Hausmann, 1999). A la luz del colapso del sistema de “convertibilidad” argentino, sin embargo, la literatura del “pecado original” ha tendido a engrosar las filas de los partidarios de la flexibilidad cambiaria al mismo tiempo que abogaba por un “camino a la redención” mediante el desarrollo de los mercados de la divisa nacional denominada deuda, que algunos sostienen que debería hacerse realidad antes de abrir completamente la cuenta de capital (Eichengreen y Asuman, 2002; Eichengreen, Hausmann y Panizza, 2005). En total, varias líneas de pensamiento han convergido, de modo que podemos afirmar con seguridad que en este momento hay un consenso político ampliamente compartido relativo a la indicación política de dar prioridad al desarrollo de los mercados locales de deuda monetaria.

Nótese que las mencionadas indicaciones políticas persiguen el objetivo de conectar adecuadamente las dimensiones macro y microeconómica que son clave para el desarrollo financiero. De una forma u otra, tratan de hacer realidad lo que en otra parte (De la Torre, Levy Yeyati y Schmukler, 2002) hemos denominado la “santísima trinidad” de una globalización financiera segura. Esta trinidad consiste en la coexistencia mutuamente reafirmante de i) un tipo de cambio flexible que permita una absorción eficiente de los *shocks* económicos; ii) una divisa local que se use de un modo intensivo como depósito de valor para los ahorros (por lo menos a nivel nacional y preferentemente también en el extranjero) y en torno a la cual puedan organizarse con seguridad los

contratos financieros; y iii) un sólido entorno informativo, contractual y regulador en el que puedan florecer la formulación y el cumplimiento de los contratos financieros.

Pero, ¿cómo se llegó al consenso actual en torno a estas indicaciones políticas? ¿Cuáles son los factores subyacentes en la evolución del pensamiento político sobre el desarrollo financiero en la región? Comprender cómo hemos llegado a la situación en la que estamos ahora puede ayudarnos a evaluar mejor la validez del paradigma político dominante y sus potenciales limitaciones, y también puede contribuir a orientar una posible reformulación del pensamiento político. Nos centramos ahora en estas cuestiones.

3. El pensamiento político sobre el desarrollo económico: de dónde venimos

El paradigma político dominante sobre el desarrollo económico en América Latina descrito en la sección 2 es relativamente nuevo visto desde una perspectiva histórica a largo plazo. En efecto, este paradigma ha tomado forma durante los últimos veinticinco años más o menos. Puede ser, por consiguiente, útil repasar los momentos más destacados de esta evolución histórica. Afirmamos en este sentido que han sido dos los mecanismos clave que han impulsado la reciente evolución del pensamiento político sobre el desarrollo económico en la región. El primero es el cambio de paradigma hacia un desarrollo económico basado en el mercado. El segundo es la hermenéutica de las crisis financieras, es decir, el complejo proceso de interpretar y reinterpretar las crisis. Centrémonos brevemente en la exposición de estos mecanismos, de sus interacciones y de las implicaciones que ello tiene para el debate sobre las políticas.

El *cambio de paradigma hacia un desarrollo económico basado en el mercado* fue parte de una transformación de mayor alcance en el pensamiento político sobre el desarrollo económico en un sentido opuesto al dirigismo estatal que había prevalecido en América Latina y otras muchas regiones durante las décadas de 1960 y 1970. En el sector financiero, este cambio puede interpretarse en parte como una reacción a lo que Ronald McKinnon calificó, en su influyente libro de 1973, como “represión financiera”, es decir, el subdesarrollo y el reducido tamaño de los mercados financieros resultantes de una excesiva intervención

del sector público.⁹ En consecuencia, la principal premisa del cambio de paradigma fue que la interferencia gubernamental –mediante proyectos crediticios “dirigidos”, límites a los créditos, bancos públicos, tipos de interés administrados y otros instrumentos– es un verdadero manantial de distorsiones que reprimen la contratación financiera, provocan una mala asignación de los recursos, y conducen a una gestión de los riesgos poco sólida y capaz de provocar riesgos morales. El nuevo paradigma requiere, por consiguiente, de un movimiento desde el intervencionismo estatal hacia una actitud regulada de *laissez-faire* en los mercados financieros.

Este cambio de paradigma condujo inicialmente a una indicación política genérica y más bien simplista: liberalizar el sistema financiero local y la cuenta de capital para conseguir eficiencia por medio de la competencia. Las acciones políticas en este sentido se desplegaron inmediatamente y una ola de liberalización recorrió América Latina desde finales de la década de los ochenta y comienzos de la de los noventa, cuando los sistemas de préstamo dirigido, los topes crediticios y los tipos de interés controlados fueron desmantelados, y los bancos públicos privatizados.¹⁰ Hacia finales de la década de 1990, América Latina había alcanzado unos niveles de liberalización del mercado financiero comparables a los del mundo desarrollado (véase el gráfico XII.1).

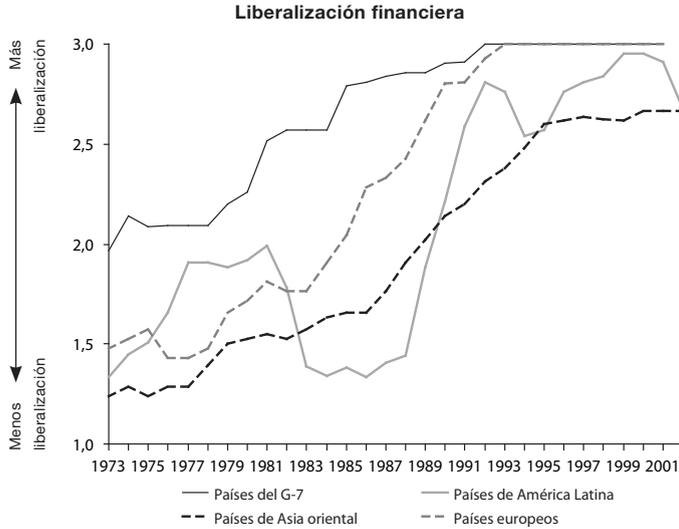
Esta indicación inicial se vio ulteriormente afectada por los modestos resultados de la liberalización en términos de profundidad financiera y, especialmente, por la recurrencia de las crisis financieras.¹¹

⁹ Para reflexiones sobre las dificultades que plantea una excesiva participación y dirigismo gubernamentales en los mercados financieros, véase, por ejemplo, Barth, Caprio y Levine (2001), Caprio y Honohan (2001) y La Porta, López de Silanes y Shleifer (2002). Diversos estudios han analizado también empíricamente el impacto de la represión financiera sobre el crecimiento económico, y han encontrado pruebas de un efecto negativo de la misma (véase, por ejemplo, Easterly, 1993; Galindo, Micco y Ordóñez, 2002; Roubini y Sala i Martín, 1992; y World Bank, 1989).

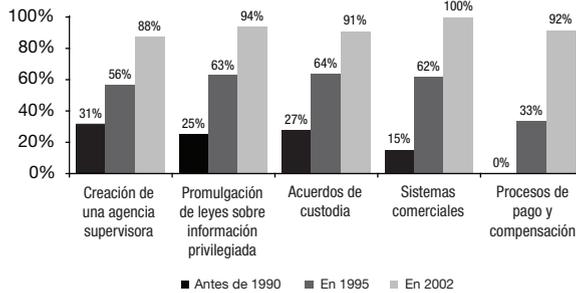
¹⁰ Algunos países latinoamericanos (Argentina, Chile y Uruguay) liberalizaron sus sistemas financieros en la década de 1970, pero estas reformas fueron revocadas después de la crisis de la deuda de 1982, y los sistemas financieros de la región siguieron estando reprimidos durante la mayor parte de la década de los ochenta.

¹¹ Una investigación pionera sobre las conexiones entre liberalización y crisis financieras es el trabajo clásico de Carlos Díaz-Alejandro (1985), ingeniosamente titulado “Adiós, represión financiera; bienvenido, crac financiero”. Diversos trabajos teóricos más recientes muestran que la liberalización económica puede estar asociada con las crisis (véase, por ejemplo, Allen y Gale, 2000; Bachetta y van Wincoop, 2000; Calvo y Mendoza, 2000; y McKinnon y Pill, 1997). Empíricamente, varios de estos trabajos han encontrado una relación entre la desregulación financiera, los ciclos boom-quiebra y las crisis bancarias y en la balanza de pagos (véase, por ejemplo, Corsetti, Pesenti y Roubini, 1999; Demirguc-Kunt y Detragiache, 1999; Kaminsky y Reinhart, 1999; y Tornell y Westermann, 2005).

Gráfico XII.1
REFORMAS EN EL SECTOR FINANCIERO



Porcentaje de países latinoamericanos que han implementado reformas del mercado del capital



Fuente: De la Torre y Schmukler (2004b), Kaminsky y Schmukler (2003).

En el gráfico de arriba se muestra la extensión de la liberalización financiera en varias regiones, y en el gráfico de abajo se muestra los porcentajes acumulativos de países latinoamericanos que han implementado reformas en diferentes áreas de los mercados de capital en diferentes momentos. El índice de liberalización financiera se ha calculado como el promedio simple de tres índices (liberalización de la cuenta del capital, sector financiero local y mercado de valores) cuyos valores están comprendidos entre 1 y 3, donde 1 significa ausencia de liberalización y 3 liberalización completa. Las series son promedios por países en cada región. Los datos correspondientes a los países del G-7 son promedios de Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos. Los datos correspondientes a los países de América Latina son promedios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Los datos correspondientes a los países de Asia del Este son promedios de Hong Kong, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Taiwán y Tailandia. Los datos correspondientes a los países europeos son promedios de Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, Portugal, España y Suecia. Los datos sobre liberalización financiera son promedios anuales calculados a partir de las cifras mensuales.

Como resultado de ello, el pensamiento político se desplazó hacia cuestiones relativas a la velocidad y a la secuenciación de la liberalización financiera, y puso un énfasis mucho mayor en el entorno facilitador, es decir, en las instituciones reguladoras, los marcos legales, las prácticas sobre contabilidad y transparencia, los sistemas de información para el deudor, las infraestructuras de mercado, las redes de seguridad, los derechos del acreedor y las cuestiones relativas al cumplimiento de los contratos (Caprio y Hanson, 2001; Caprio y Honohan, 2001; Klapper y Zaidi, 2005; Rajan y Zingales, 2001).

Si bien el campo de atención del pensamiento político se ensanchó desde un enfoque inicial centrado en la liberalización hasta un mayor énfasis multidimensional en la cuestión institucional, todo el tiempo estuvo guiado por una búsqueda encaminada a liberar a los mercados financieros y hacerlos trabajar mejor, tanto a nivel local como internacional. En particular, las cuentas de capital continuaron abriéndose –al mismo tiempo que las medidas para atraer entidades financieras extranjeras y carteras de inversores al mercado local tuvieron que ser complementadas, permitiendo una mayor libertad para que el capital y los servicios financieros pudiesen abandonar el mercado local. Más tarde, la agenda de la reforma orientada a conseguir un *laissez faire* regulado y a la integración en el mercado financiero internacional se vio impulsada por el programa de convergencia hacia estándares internacionales más arriba mencionado.

El segundo mecanismo que ha contribuido a dar forma al pensamiento político sobre el desarrollo económico en la región ha sido el embate de las crisis financieras recurrentes, y en particular las lecciones políticas que se extrajeron de la *hermenéutica de las crisis financieras*.¹² Para ilustrar este punto, repasaremos brevemente tres de las principales lecciones y las indicaciones políticas con ellas asociadas que se derivaron del proceso de interpretación y reinterpretación de las crisis financieras.

En primer lugar, la recurrencia de las crisis confirmó que *unos fundamentos macroeconómicos pobres son particularmente peligrosos en los sistemas financieros abiertos*. Esta lección central recibió su consagración conceptual en los denominados modelos de crisis financiera de primera

¹² América Latina fue la región con la mayor incidencia de crisis bancarias durante el período 1974-2003. La década de 1990 y comienzos del 2000 fue un período particularmente turbulento para la región, con muchas crisis gemelas (monetaria y bancaria), entre ellas las de Venezuela en 1994, México en 1995, Brasil en 1999, Ecuador en 1999, Argentina en 2001, Uruguay en 2002 y República Dominicana en 2003. Véase Caprio y Klingebiel (2003) e IADB (2004).

generación.¹³ El influyente artículo de Krugman, publicado en 1979, sobre las crisis en la balanza de pagos allanó el terreno en este sentido, y fue seguido por una auténtica avalancha de trabajos teóricos que clarificó los procesos dinámicos por medio de los cuales los desequilibrios fundamentales pueden crear el marco para un súbito ataque a la divisa o al sistema bancario. Este tipo de ataque es determinístico en el sentido de que anticipa lo inevitable (es decir, la devaluación de la moneda o el hundimiento del sistema bancario ocurrirá tanto si se produce el ataque como si no), incluso aunque su fecha exacta sea difícil de predecir y no esté asociada con cambios apreciables en las cuestiones fundamentales.¹⁴ Un trabajo empírico posterior (Kaminsky y Reinhart, 1999) encontró que un deterioro de los factores fundamentales precedía a las crisis financieras en la mayoría de países. Esto llevó a una serie de esfuerzos para identificar indicadores de aviso tempranos que pudiesen señalar anticipadamente la probabilidad de una crisis financiera y que, por ello mismo, permitiesen a los formuladores de las políticas adoptar medidas para evitarla.

En resumidas cuentas, una primera y duradera lección de las crisis financieras fue que la apertura financiera incrementa espectacularmente la importancia de una fuerte liquidez y de la solvencia (fiscal y financiera) de las posturas. La indicación política asociada fue, por consiguiente, la de evitar las malas políticas macroeconómicas y financieras que generan desequilibrios. En particular, el consejo político fue el de supervisar de cerca determinados indicadores que, según se ha descubierto empíricamente, preceden a las crisis financieras: desequilibrios fiscales/externos, sobrevaloración del tipo de interés real, grandes cantidades de deuda a corto término, rápida acuñación de moneda y aceleración de la inflación, crecimiento rápido del crédito, y burbujas en los precios del mercado inmobiliario, entre otros. Esta temprana detección de los problemas tendría que ir seguida por la seria adopción de acciones preventivas.

Una segunda lección que se extrajo de las crisis financieras fue que fenómenos como *los desequilibrios múltiples, los ataques autocumplidos y el contagio no son simples curiosidades teóricas; son amenazas muy reales,*

¹³ Un sucinto pero lúcido análisis sobre los modelos de crisis financiera puede encontrarse en Eichengreen (1999).

¹⁴ En conexión con esto, véase también Dooley (2000), que sostiene que, allí donde hay temor a la flotación, las reservas internacionales proporcionan una “doble garantía” para los depósitos bancarios y para la moneda, que acentúa la vulnerabilidad del país a rachas fraguadas en un momento en que no hay cambios perceptibles en las cuestiones fundamentales por parte de agentes que, para evitar pérdidas de capital, anticipan lo inevitable. Véanse también Aghion, Bacchetta y Banerjee (2001) y Burnside, Eichenbaum y Rebelo (2001).

especialmente en la medida en que los mercados financieros locales están expuestos a grandes flujos de capital internacional y a inversores que pueden diversificar el riesgo entre diferentes países. Una vez más, estos fenómenos recibieron una considerable atención teórica en los denominados modelos de crisis financieras de segunda generación.¹⁵ Un mensaje central de estos modelos es que el hecho de que se produzca una crisis está sujeto a cierta indeterminación, lo que hace que la predicción de las crisis sea una empresa inherentemente elusiva. Por supuesto, los factores fundamentales siguen siendo importantes en estos modelos, ya que los ataques autocumplidos parecen más probables en el caso de aquellos países que ya han caído en una zona de alta vulnerabilidad como resultado de tener unos pobres fundamentos macroeconómicos y financieros.¹⁶ Pero el hecho de que la crisis se produzca o no dependerá solamente del estado y de la trayectoria de los factores fundamentales, pero con una compleja interacción entre las expectativas del mercado, la voluntad y capacidad del gobierno para defender la divisa o el sistema bancario a la luz de su propia evaluación de los costos y beneficios de dicha acción, y el grado total de fragilidad macroeconómica y financiera. Por ejemplo, allí donde el sistema bancario y las finanzas públicas son débiles, el equilibrio entre los beneficios potenciales de preparar una defensa (credibilidad reafirmada, estabilidad de precios, evitación de los efectos negativos del saldo acreedor) y los costos potenciales (altos tipos de interés, aumento de la deuda pública, incremento de los riesgos morales, contracción económica, y el consiguiente debilitamiento de la capacidad de pago entre los deudores) es difícil de determinar, tan difícil como formular expectativas. Dichas circunstancias crean un terreno abonado para el equilibrio múltiple, en la medida en que diferentes constelaciones de intereses y tipos de cambio se vuelven compatibles con los mismos factores fundamentales, con un resultado real que depende de las expectativas relativas a la determinación del gobierno (y a sus partidarios multilaterales) de resistir e imponerse en una lucha defensiva. Como consecuencia de ello, los ataques especulativos pueden llegar a acarrear su propio cumplimiento, provocando una crisis financiera que de lo contrario no se produciría, con la circunstancia agravante de que los mercados no pueden aprender de los errores (ya que el resultado solamente da validez a sus expectativas).

¹⁵ Véanse, por ejemplo, Obstfeld (1996), Ozcan y Sutherland (1998) y Wyplosz (1998).

¹⁶ Los modelos de segunda generación de las crisis financieras no descartan, sin embargo, la posibilidad de que el puro contagio lleve a la crisis en un país con unos fundamentos inicialmente sólidos, y que, como resultado de la crisis, se deteriore mucho e instantáneamente.

En vista de las amenazas que representan los equilibrios múltiples, las profecías autocumplidas, y el contagio, las indicaciones políticas se centraron naturalmente en contrarrestar las imperfecciones del mercado financiero y en evitar la caída en las zonas de alta vulnerabilidad. Este último objetivo incrementó aún más la importancia de unas políticas macroeconómicas sólidas y prudentes. Y el primero añadió un nuevo conjunto de implicaciones políticas que hicieron hincapié en una mayor transparencia (para reducir las asimetrías de información) y que establecieron o reforzaron las zonas de reserva en los sectores fiscal y financiero (para compensar los déficits de ingresos en los malos momentos y para atenuar las burbujas y la rotura de topes en el sector financiero). La amenaza de equilibrios múltiples también alimentó las indicaciones que favorecían la adopción de compromisos previos convincentes –es decir, de acciones políticas mediante las cuales los gobiernos se atan de manos para minimizar las conductas temporalmente inconsecuentes– lo que, a su vez, condujo a la popularidad pasajera de los tipos fijos.

Una tercera lección de las crisis financieras ha sido que *los desajustes más importantes (vencimiento, duración, divisa) en los balances deudores son "bombas de relojería"*. Si bien los desajustes fueron factores impulsores en muchas crisis, incluyendo las crisis del Sudeste Asiático de la segunda mitad de la década de los noventa, el aspecto más negativo de los desajustes lo ejemplificaron en América Latina sobre todo las devastadoras crisis del Ecuador (1999) y Argentina (2001). Trabajos posteriores (por ejemplo, Calvo, Izquierdo y Mejía, 2004) han descubierto pruebas empíricas que sugieren que la dolarización de las obligaciones aumenta la probabilidad de un frenazo repentino en la entrada de capitales. El caso de Argentina, además, ilustró los graves inconvenientes de un compromiso previo monetario rígido, incluyendo la molesta característica de que dicho compromiso exacerba los desajustes monetarios.¹⁷ Las lecciones que se aprendieron con estas devastadoras experiencias llevaron a importantes revisiones en las indicaciones políticas. Una de las más destacadas fue, como se ha dicho más arriba, el cambio a favor de la flexibilidad de

¹⁷ Véase, por ejemplo, De la Torre, Levy Yeyati y Schmukler (2003), que sostienen que Argentina no adoptó políticas para mitigar los desajustes monetarios debido a que ello hubiera minado la credibilidad del compromiso con la fijación de la paridad un peso-un dólar. Además, los regímenes cambiarios de tipo fijo podrían inducir a los agentes a subestimar la posibilidad de futuros cambios de divisa, lo que llevaría a un número excesivo de préstamos en divisas extranjeras (Eichengreen, 1994), y también podría generar riesgos morales en presencia de garantías de rescate implícitas o explícitas (Burnside, Eichenbaum y Rebelo, 2001; McKinnon y Pill, 1998; Schneider y Tornell, 2004).

los tipos de cambio para evitar apuestas unilaterales (Goldstein, 2002; Mishkin, 2003) y desalentar la dolarización de las responsabilidades (Ize y Levy Yeyati, 2003). Otras indicaciones políticas exigían la reducción de esos riesgos sistémicos que provocan desajustes (De la Torre y Schmukler, 2004a); la mejora en la gestión de la deuda pública para centrarse en el riesgo, y no sólo en los costos, y fomentar el desarrollo de los mercados deudores en divisa local (Eichengreen y Hausmann, 2002; Eichengreen, Hausmann y Panizza, 2005); y el desarrollo prudencial de regulaciones específicamente diseñadas para garantizar que los bancos internalizan apropiadamente los riesgos de prestar en divisas extranjeras a personas que cobran en divisas locales (Ize y Powell, 2004).

Estos dos factores –el cambio de paradigma hacia un desarrollo económico basado en el mercado, y la hermenéutica de las crisis– han interactuado de una manera compleja en las últimas décadas. Esta interacción ha dado lugar a unos debates muy acalorados y a la formulación de opiniones contradictorias, pero, más allá de las diferencias, las partes en conflicto han compartido habitualmente una misma orientación favorable al mercado. El idilio con los mercados financieros libres ha tenido muchos altibajos pero no ha terminado en divorcio. Los puntos de vista de las políticas sobre tipos de cambio han sido muy variados y, como hemos dicho, han estado sujetos a grandes oscilaciones, pero a pesar de todo se han centrado en reducir los riesgos y en maximizar los beneficios de la integración en los mercados financieros internacionales. Se han hecho ímprobos esfuerzos para actualizar los marcos regulador y supervisor, pero siempre tratando de mejorar al mismo tiempo las complementariedades entre la regulación prudencial y la disciplina de mercado. Ha habido debates muy tensos en el debate de las políticas encaminadas a resolver las imperfecciones del mercado financiero, en los que algunos teóricos han hecho hincapié en que el principal problema que se debía corregir era el de los riesgos morales (debido a las expectativas de que los inversores fueran ayudados por el gobierno local o por las agencias multilaterales), y otros teóricos sostenían que el principal culpable era la globalización (las externalidades negativas de una arquitectura financiera internacional imperfecta, con grandes cambios exógenos en los rendimientos requeridos por los inversores internacionales para sostener los activos de los mercados emergentes).¹⁸ Igualmente, ha habido encarnizados debates respecto a la

¹⁸ Véase Broner, Lorenzoni y Schmukler (2004); Calvo (2002); Eichengreen (1999) y Obstfeld (1998).

secuenciación del proceso de liberalización de los mercados financieros, con posturas a favor de “poner palos en las ruedas” de la integración internacional y posponerla hasta que los mercados y las instituciones locales se hayan consolidado, y otras posturas dudando de la efectividad de los esfuerzos realizados para bloquear la integración financiera y haciendo hincapié más bien en que la liberalización es necesaria para vencer la resistencia a la reforma.¹⁹ Pero, una vez más, los participantes en estos debates han compartido generalmente un deseo común, el de garantizar que los mercados financieros funcionasen adecuadamente.

El cambio de paradigma hacia el desarrollo económico basado en el mercado ha perdurado, en gran parte, debido a que ha interiorizado constructivamente las lecciones más claras de las crisis financieras. Este proceso, sin embargo, ha decantado comprensiblemente el énfasis del pensamiento político a favor de la gestión del riesgo sistémico y, consiguientemente, se ha dado prioridad a la consecución de la estabilidad financiera. Por supuesto, otras dimensiones del desarrollo económico –eficiencia, profundidad, diversidad y margen de acceso– no han sido ignoradas, pero no han ocupado el primer plano. El paradigma político dominante, además, se ha enriquecido hasta el punto de que se ha esforzado en tomar en consideración el papel crucial de la incertidumbre y de los incentivos en los mercados caracterizados por una información asimétrica y unos contratos incompletos. Esto ha servido de contrapeso a la confianza del paradigma en el poder de la competencia en el mercado con un énfasis creciente en el entorno institucional. Sin embargo, el reforzamiento de las instituciones ha sido ampliamente (e incluso crecientemente) visto a través de las lentes dominantes de la convergencia hacia los estándares internacionales. La ya mencionada emergencia de numerosos estándares y códigos internacionales, aunque inicialmente motivada por preocupaciones relativas a la estabilidad económica, ha proporcionado, en efecto, un marco básico para que los responsables de formular las políticas combinaran, al hacerlo, la preocupación por la estabilidad con la preocupación por el desarrollo. La centralidad de la preocupación por la estabilidad y los parámetros de referencia establecidos por los estándares internacionales han sido dos de los principales impulsores del pensamiento político sobre el desarrollo económico. ¿Son, sin embargo,

¹⁹ Ocampo (2003), Stiglitz (1999, 2000) y Tobin (2000) presentan diversas interpretaciones del punto de vista que favorece la secuenciación e incluso sugieren que la integración financiera debería llevarse a cabo sobre una base permanente. Para el punto de vista contrario que hace hincapié en el papel de la liberalización en el fomento de la reforma financiera, véase, por ejemplo, Rajan y Zingales (2003).

suficientes para abordar los nuevos, y más bien desalentadores, desafíos a los que tendrán que hacer frente los mercados financieros de América Latina? Nos centramos ahora en esta cuestión.

4. Grandes problemas emergentes, respuestas políticas limitadas

Después del análisis precedente debería estar claro que el aumento de conocimiento que ha apuntalado la evolución del pensamiento político sobre el desarrollo económico en América Latina ha sido impresionante. A pesar de toda su riqueza, sin embargo, el paradigma político dominante está siendo sobrepasado cada vez más por algunos grandes problemas que van emergiendo. No tenemos una opinión formada respecto de si será necesario un nuevo cambio de paradigma para abordar estos problemas adecuadamente, o si bastará con una adaptación flexible del paradigma actual. En lo que resta de este artículo intentaremos simplemente ilustrar algunas de las muchas maneras en que los nuevos problemas emergentes están dejando en evidencia los límites del paradigma político dominante.

Antes de entrar en materia, de todos modos, queremos hacer notar que una primera indicación de que algo no funciona o de que falta algo en el paradigma político actual, es la brecha existente entre la intensidad de las reformas del sector financiero efectuadas en América Latina y las expectativas que ello ha generado, por un lado, y el bajo nivel de desarrollo económico observado en la región, por otro. Esta brecha es una característica que afecta por igual a todos los problemas emergentes que se presentan más abajo. Hemos hablado en otra parte y por extenso de la naturaleza de esta brecha con respecto al estado de desarrollo del mercado de valores en América Latina (De la Torre, Gozzi y Schmukler, 2006a; De la Torre y Schmukler, 2004b), mostrando que estos mercados, especialmente los del sector privado, arrojan unos resultados muy pobres en comparación con los estándares internacionales, y están por debajo de lo que podría esperarse (desde el punto de vista de las medidas comúnmente usadas en cuanto a tamaño y liquidez) después de considerar la renta per cápita, el tamaño de la economía, las políticas macroeconómicas, los índices de desarrollo legal e institucional, y las reformas.²⁰ Remitimos, por tanto, al lector a estos trabajos.

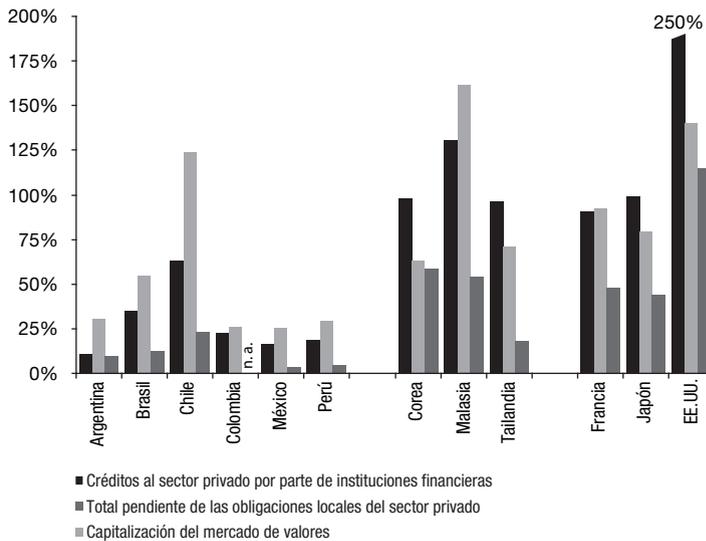
²⁰ Véase también Borensztein, Eichengreen y Panizza (2006).

Teniendo en cuenta el propósito de este artículo, bastará con presentar unas cuantas pruebas. La intensidad de las reformas llevadas a cabo en América Latina relacionadas con el sector financiero se refleja en el gráfico XII.1. Este gráfico demuestra la dificultad de afirmar que haya habido una escasez de reformas en la región. Efectivamente, este gráfico muestra que los países latinoamericanos no sólo liberalizaron ampliamente sus sistemas financieros, sino que también llevaron a cabo reformas importantes en áreas consideradas clave para el adecuado funcionamiento de los mercados de capital, como los acuerdos de custodia, sistemas de pago y compensación, plataformas comerciales y regulaciones sobre el intercambio de información privilegiada. En contraste con el intenso esfuerzo reformista realizado, el desarrollo de los mercados financieros en la región, tal como reflejan los gráficos XII.2 a XII.5, ha sido comparativamente bajo. En el gráfico XII.2 se proporciona una instantánea que muestra la profundidad de los mercados financieros locales en los países de América Latina comparados con los de otras economías emergentes y con los de los países desarrollados a finales del 2004. La profundidad financiera se mide por el crédito al sector privado por parte de intermediarios financieros, por la capitalización del mercado de valores, y por la extraordinaria cantidad de bonos corporativos locales, todo ello como un porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB). Como se muestra en este gráfico, aunque hay diferencias entre los diversos países de América Latina, la mayor parte de países de la región tienen unos mercados financieros considerablemente más pequeños que los países del G-7 y que los países de Asia oriental. Chile es la única excepción, pues el tamaño de sus mercados financieros, especialmente de su mercado de valores, supera ampliamente al de otros países de América Latina, e incluso resiste bien la comparación con los mercados financieros de los países desarrollados y con los de Asia oriental. Sin embargo, el análisis de los indicadores de la actividad real del mercado de valores, como las transacciones, muestra que el mercado bursátil chileno sigue estando poco desarrollado en comparación con los mercados de Asia oriental y de los países desarrollados.²¹ En los gráficos XII.3, XII.4 y XII.5 se muestra la evolución en el tiempo de estos indicadores de la profundidad financiera, comparando la media de las siete mayores economías latinoamericanas con la de Asia oriental y con la de los países del G-7. Una vez más, el panorama que presentan estas series

²¹ Las transacciones bursátiles sobre el PIB alcanzaron un 12,4 % en Chile en 2004, comparado con un 65,5% en Francia, un 74,2% en Japón y un 165,9% en EEUU. Los países de Asia oriental presentados en el gráfico también tuvieron niveles de actividad comercial significativamente más altos que los de Chile, con unas transacciones de valores sobre el PIB de un 94% en Corea, un 50,8% en Malasia y un 66,7% en Tailandia.

temporales es desalentador –con América Latina claramente rezagada (o sea, divergiendo) de las tendencias manifestadas por los parámetros de comparación. La divergencia en términos de actividad del mercado de valores (tanto en cuanto a capitalización como a transacciones) y de los bonos corporativos pendientes (véase los gráficos XII.3 y XII.4) es todavía más preocupante a la luz del estancamiento virtual de los créditos al sector privado en la región (véase el gráfico XII.5). Efectivamente, los créditos al sector privado en los países de América Latina han rondado en torno al 30% del PIB en los últimos 25 años, en claro contraste con la tendencia ascendente en Asia oriental y en los países del G-7, donde los créditos bancarios al sector privado han alcanzado ya niveles en torno al 76 y al 126% del PIB, respectivamente.²²

Gráfico XII.2
DESARROLLO DEL SECTOR FINANCIERO LOCAL POR PAÍSES

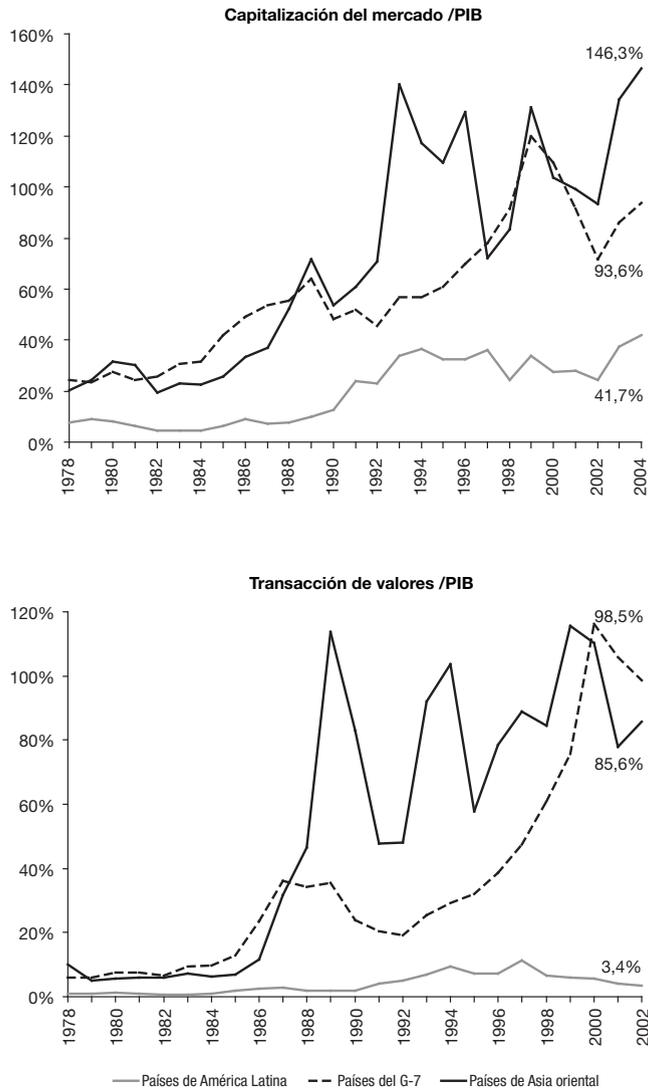


Fuente: BIS, IMF International Financial Statistics, S&P Emerging Markets Database, World Bank.

En este gráfico se muestra los créditos al sector privado por parte de bancos de depósitos y otras instituciones financieras sobre el PIB, la capitalización del mercado de valores local sobre el PIB, y el total pendiente de las obligaciones locales del sector privado sobre el PIB a finales de 2004 para los países seleccionados.

²² El promedio de créditos al sector privado que se muestra en el gráfico 5 enmascara la altísima volatilidad de esta variable a lo largo del tiempo en los diversos países considerados individualmente. Además, en algunos de ellos, como en México, ha habido largos períodos de coeficientes crédito/PIB descendentes o estancados después de una crisis financiera.

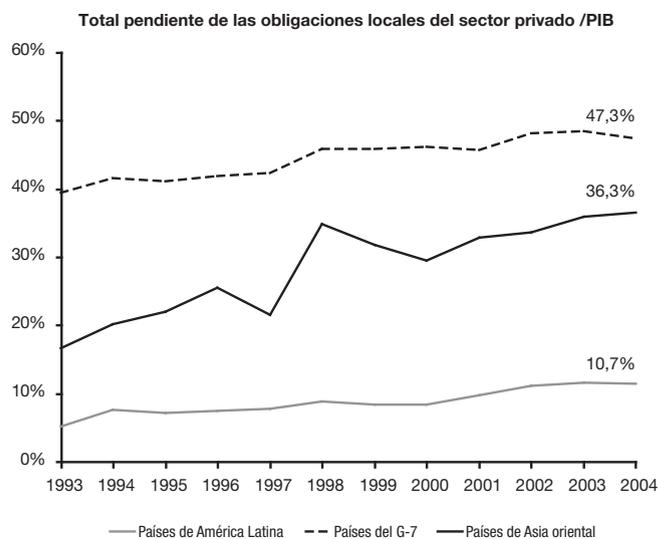
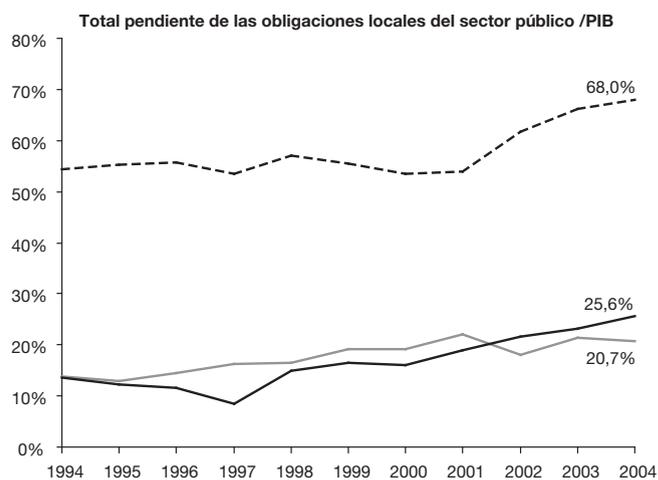
Gráfico XII.3
DESARROLLO DEL MERCADO DE VALORES LOCAL



Fuente: S&P Stock Markets Factbook, World Bank.

En este gráfico se muestra la evolución de la capitalización del mercado de valores local sobre el PIB y las transacciones de valores locales sobre el PIB. Las series son promedios de varios países. Los datos correspondientes a los países del G-7 son promedios de Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos. Los datos correspondientes a los países de Asia del Este son promedios de Hong Kong, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Taiwán y Tailandia. Los datos correspondientes a los países de América Latina son promedios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

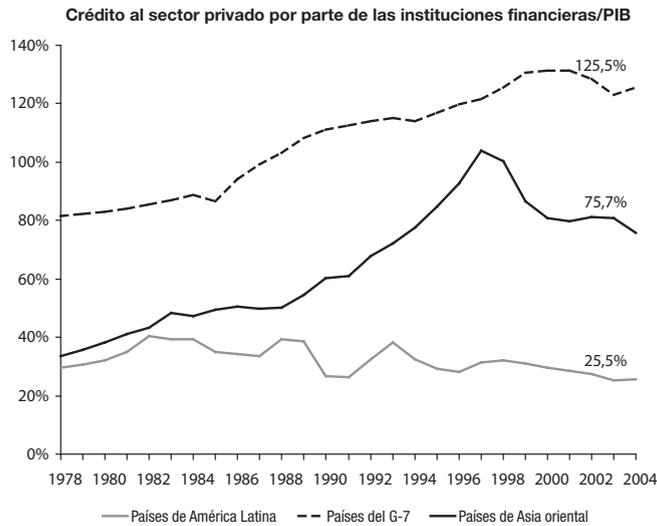
Gráfico XII.4
DESARROLLO DEL MERCADO DE OBLIGACIONES LOCAL



Fuente: BIS, World Bank.

En este gráfico se muestra la evolución de las cantidades pendientes de las obligaciones del sector público y privado en los mercados locales sobre el PIB. Las series son promedios de varios países. Los datos correspondientes a los países del G-7 son promedios de Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos. Los datos correspondientes a los países de Asia del Este son promedios de Hong Kong, Corea, Malasia, Taiwán y Tailandia. Los datos correspondientes a América Latina son promedios de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

Gráfico XII.5
DESARROLLO DEL SECTOR FINANCIERO



Fuente: World Bank.

En este gráfico se muestra la evolución de los créditos al sector privado por parte de los bancos de depósito y otras instituciones financieras sobre el PIB. Las series son promedios de varios países. Los datos correspondientes a los países del G-7 son promedios de Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos. Los datos correspondientes a los países de Asia del Este son promedios de Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia. Los datos correspondientes a América Latina son promedios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

La cuestión de por qué América Latina presenta unos niveles tan bajos de desarrollo financiero en comparación con los niveles internacionales, a pesar del impresionante número de reformas realizado (incluyendo la rápida apertura de mercados y el significativo reforzamiento de los aspectos reguladores y legales), constituye un reto para el paradigma político dominante. Decirles a los formuladores de las políticas que “tengan paciencia y que redoblen sus esfuerzos reformistas” ya no parece ser una opción muy convincente, especialmente si consideramos lo vigorosas que son las tendencias del desarrollo financiero en otros mercados emergentes. Una vez consignado el hecho general de que el actual paradigma político es cuestionado por unos resultados decepcionantes, ilustraremos a continuación la discordancia existente entre este paradigma y los problemas emergentes en tres áreas: los mercados de valores locales, la financiación de las pymes y los sistemas de pensiones de aportación definida.

El futuro de los pequeños mercados de valores locales

Uno de los desafíos más importantes para los reformadores del sector financiero en América Latina, especialmente en los países más pequeños, es la necesidad de modernizar sus puntos de vista para el desarrollo de los mercados de valores locales. Esto no fue visto como un desafío hasta muy recientemente debido al punto de vista implícito –compartido por los formuladores de políticas locales y por los consejeros de las instituciones multilaterales, entre muchos otros– según el cual el desarrollo de los mercados financieros locales en las economías emergentes debería medirse con el baremo de los mercados financieros de los países industrializados, y según el cual la agenda de la reforma, aunque sea difícil, está muy clara. Sin embargo, cada vez hay más pruebas de que las cosas no están tan claras como se creyó inicialmente y que la idea implícita de construir un “mini Wall Stret” local era una idea equivocada que necesita una revisión importante.²³

Efectivamente, la opinión convencional entre los reformadores ha sido que los mercados de valores locales crecerían mediante las reformas encaminadas a consolidar un entorno favorable, particularmente en lo relativo a contabilidad y estándares de transparencia, protección del accionista minoritario (y de los derechos de propiedad en general), prácticas de gobernanza corporativa, cumplimiento de las obligaciones tributarias, infraestructuras para la contratación, el pago y la compensación bursátil, y regulación del mercado de valores y de las medidas para el cumplimiento de la misma. La reforma de la gobernanza corporativa y la reforma tributaria han sido normalmente consideradas como las más difíciles en América Latina, dada la alta concentración de la riqueza y el alto grado de evasión de impuestos, que dificultan la buena disposición a “salir a bolsa”, ya que ello comporta una dilución del control y el tener que hacer público el verdadero estado financiero de las compañías. Ningún formulador de políticas sensato pensaba que el camino de la reforma fuera fácil, pero la mayoría de ellos tendían a pensar que los aspectos técnicos de las reformas habían sido perfectamente comprendidos.

²³ Para más debates sobre este tema, véase De la Torre, Gozzi y Schmukler (2006a) y De la Torre y Schmukler (2004b).

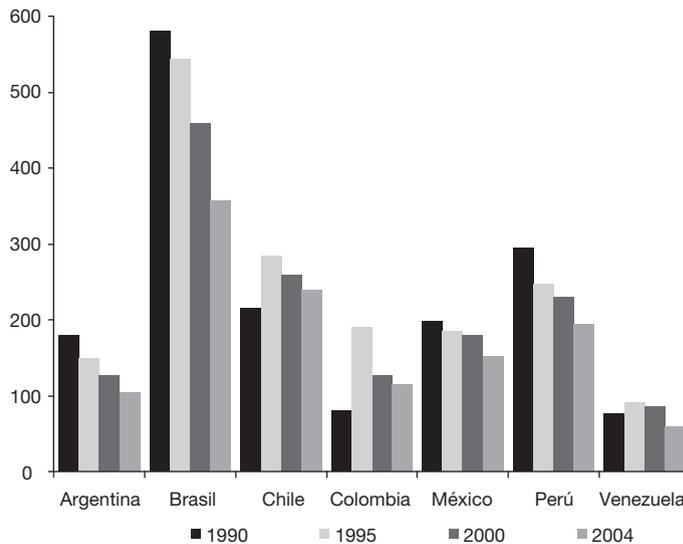
Una vez más aparecieron diversos estándares y códigos (por ejemplo, sobre la regulación del mercado de valores, la gobernanza corporativa, contabilidad y auditoría) que dieron a los formuladores de políticas unos puntos de referencia claros para sus esfuerzos reformistas orientados a la convergencia. La expectativa asociada era que, a medida que las reformas se imponían y que la convergencia hacia los estándares internacionales progresaba, los mercados de capitales locales de la región se parecerían cada vez más a los de los países desarrollados.

Al igual que el granjero de la película *Campo de sueños* que oye una voz (“Si lo construyes, ellos vendrán”) que le lleva a construir un campo de béisbol con la esperanza de que así conseguirá atraer a un grupo de legendarios jugadores, los reformadores latinoamericanos trabajaron duro para construir un entorno favorable a sus mercados bursátiles locales, con la esperanza de que “ellos” –es decir, las compañías inversoras y los inversores privados locales y extranjeros– “vendrían”. Lo que ha sucedido en muchos países ha sido más bien lo contrario. “Ellos”, de hecho, se han marchado, como demuestra el hecho de que el número de títulos bursátiles con cotización en los mercados locales ha descendido en la última década, más o menos, en la mayoría de mercados bursátiles latinoamericanos (véase el gráfico XII.6). Esta reducción en el número de empresas registradas en el mercado bursátil se ha asociado con la creciente migración de empresas latinoamericanas a los centros financieros internacionales, como Nueva York y Londres.²⁴ Un importante elemento de la tendencia a la globalización durante las últimas décadas ha sido la internacionalización de los servicios financieros, que ha significado el uso de intermediarios financieros internacionales por parte de emisores e inversores de las economías emergentes. Las empresas latinoamericanas han participado activamente en este proceso registrándose en bolsas extranjeras y emitiendo

²⁴ Las fusiones y las adquisiciones, así como el hecho de que los accionistas mayoritarios trataran de aumentar su participación en el control de las empresas han sido aducidos como posibles explicaciones para las exclusiones de las listas de cotización en los mercados bursátiles de América Latina. Una comparación regional de los datos de los valores en lista durante la última década muestra que, en contraste con las exclusiones en los mercados latinos, los mercados bursátiles en Asia del Este han experimentado un fuerte aumento en el número de empresas en las listas de cotización. Se han propuesto diversas explicaciones para dar cuenta de estas tendencias divergentes. Una de ellas es que, a diferencia de los mercados bursátiles europeos y estadounidenses, que tuvieron buenos resultados en la década de 1990, los mercados bursátiles de Hong Kong y Tokio, los candidatos naturales para la migración en Asia, no han tenido tan buenos resultados en los últimos años (World Bank, 2004).

recibos negociables.²⁵ De hecho, la internacionalización de las emisiones y transacciones bursátiles en América Latina es considerablemente mayor que en otras regiones (véase el gráfico XII.7). En muchos países latinoamericanos, la actividad en el extranjero supera la actividad en los

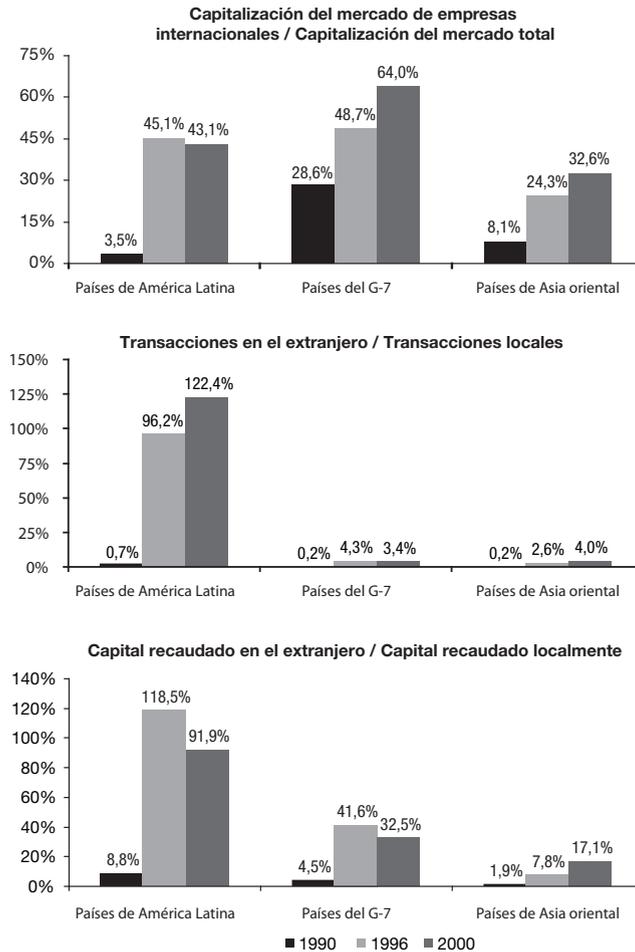
Gráfico XII.6
NÚMERO DE EMPRESAS QUE COTIZAN EN EL MERCADO DE VALORES LOCAL EN AMÉRICA LATINA



Fuente: S&P Stock Markets Factbook

²⁵ Hay diferentes formas de "listar" valores locales en los mercados financieros internacionales. Una forma tradicional es vincular la acción a otro mercado bursátil. Las compañías europeas tienden a usar este método de internacionalización más a menudo. Una forma popular de internacionalización entre las empresas de los mercados emergentes es mediante certificados de depósitos en custodia como los llamados ADR (American Depositary Receipts) o GDR (Global Depositary Receipts). Estos certificados son recibos negociables en divisas extranjeras denominados derivados financieros, emitidos por los bancos internacionales y que representan títulos o valores garantizados por un depositario local. La contratación de ADRs en los parques estadounidenses ha crecido desde los 75 billones de dólares en 1990 hasta un trillón en 2005, y actualmente hay más de 1900 programas ADR patrocinados por compañías de 73 países. Los programas de certificados de depósito crecen o decrecen en función de la demanda, ya que la emisión de los mismos y su reconversión a los valores subyacentes comporta solamente un pequeño costo de transacción. Véase Levy Yeyati, Schmukler y van Horen (2006).

Gráfico XII.7
INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE VALORES
RESPECTO A LA ACTIVIDAD LOCAL



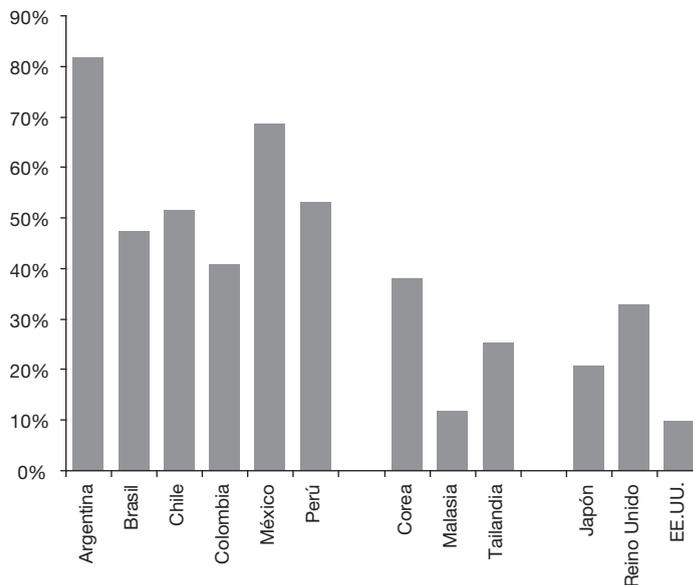
Fuente: De la Torre y Schmukler (2004b).

En este gráfico se muestra la capitalización del mercado de las empresas internacionales sobre la capitalización total del mercado, las transacciones en el extranjero respecto a las del mercado local, y el capital recaudado en el extranjero sobre el capital local. Las series son promedios de varios países. Los datos correspondientes a los países del G-7 son promedios de Canadá, Francia, Alemania, Italia y Japón. El Reino Unido y Estados Unidos no se incluyen porque se consideran centros financieros internacionales. Los datos correspondientes a los países de Asia del Este son promedios de Hong Kong, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Taiwán y Tailandia. Los datos correspondientes a América Latina son promedios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Las empresas internacionales son las identificadas como poseyendo al menos un programa de recepción de depósitos activo en algún momento del año en curso, o habiendo recaudado capital en los mercados internacionales en el año en curso o en el anterior, o habiendo operado en las Bolsas de Londres (London Stock Exchange, LSE), Nueva York (NYSE) o NASDAQ.

parqués locales. Incluso los inversores locales han empezado a operar desde sus propios países en los mercados internacionales, más líquidos y menos costosos, sorteando los mercados bursátiles locales. Esto es muy fácil de conseguir en un mundo en el que las operaciones pueden realizarse electrónicamente desde cualquier lugar. Además de la creciente migración y de la exclusión de los boletines de cotización, los mercados de valores de la región están muy concentrados, con un corto número de títulos dominando la capitalización y las operaciones bursátiles (véase el gráfico XII.8). Además, estos mercados tienen poca liquidez, en parte como resultado de unos coeficientes de “flotación” muy bajos (una escasa proporción de títulos cotizables con los que operar).

Estos resultados no implican que las reformas no hayan servido de nada o que no tenían que haberse llevado a cabo. Pero sí significan que las expectativas asociadas con las reformas deben ser revisadas y que es necesario reconsiderar desde una nueva perspectiva la agenda

Gráfico XII.8
CONCENTRACIÓN DEL MERCADO DE VALORES



Fuente: World Federation of Exchanges.

En este gráfico se muestra los porcentajes sobre el total de las transacciones en el mercado de valores, representado por las diez empresas más importantes en cada mercado en 2004. Los datos correspondientes a Estados Unidos son los de la Bolsa de Nueva York (NYSE).

de la reforma. En efecto, varios trabajos empíricos recientes muestran que las mejoras en los fundamentos macroeconómicos e institucionales, así como las reformas relativas a los mercados de capital, han tenido una clara tendencia a la internacionalización. Si bien estos factores han fomentado realmente el desarrollo del mercado de valores local, han espolado aún más la internacionalización de las emisiones y operaciones bursátiles (Claessens, Klingelbiel y Schmukler, 2006; De la Torre, Gozzi y Schmukler, 2005). Hay, además, investigaciones empíricas muy interesantes que sugieren que el desarrollo por debajo de las expectativas de los mercados de valores locales no es independiente de su internacionalización –estos trabajos muestran que la migración de las emisiones y operaciones bursátiles al extranjero ha tenido un efecto negativo en el número de operaciones y en la liquidez de los mercados locales (Levine y Schmukler 2006a, b).

Por supuesto, los reformadores de la década de los noventa no desdeñaron el proceso de globalización; más bien lo respaldaban. Pero también tendían a esperar que el efecto de las reformas fuera atraer inversores extranjeros y liquidez global a sus mercados nacionales. No previeron que el fruto de sus esfuerzos sería una tendencia creciente, por parte de los mejores operadores y agentes, a trasladarse a los mercados internacionales, afectando de un modo negativo en este proceso a la liquidez del mercado nacional de valores.

La citada evidencia (escaso desarrollo del mercado de valores en la región a pesar de las reformas realizadas, tendencia favorable a la internacionalización de las reformas, etc.) plantea preguntas que el paradigma político dominante parece poco preparado para contestar. Si bien será necesario todavía mucho trabajo teórico, nosotros hemos argumentado en otra parte (De la Torre y Schmukler, 2004b) que un mejor entendimiento de la interacción entre globalización, tamaño del mercado local y características clave de los contratos bursátiles es un buen lugar para empezar a tratar de encontrarle un sentido a la evidencia disponible. El reducido tamaño del mercado es seguramente uno de los principales culpables de la iliquidez de los mercados bursátiles latinoamericanos, considerando que la liquidez de los mercados secundarios depende positivamente del tamaño del mercado, junto con los efectos de red y de aglomeración propios de las economías de escala. Este simple hecho explica por qué la liquidez global se está concentrando en torno a unos cuantos centros financieros internacionales. También constituye una buena lección para los países más pequeños de América Latina, porque

la iliquidez provoca iliquidez (limitando la capacidad de los inversores de relajar sus posturas sin incidir en los precios, la iliquidez desanima la entrada de nuevos actores, lo que, a su vez, limita todavía más la liquidez) y dificulta enormemente la “revelación de precios” (una de las funciones más características de los mercados bursátiles en relación con los mercados bancarios, por ejemplo).²⁶

Otro factor que podría fomentar aún más la internacionalización de las emisiones y operaciones bursátiles es que dicha internacionalización no genera desajustes en los balances.²⁷ Por tanto, por sí misma no implica ningún tipo de vulnerabilidad sistémica, incluso en el caso de que el país que se integra tenga una divisa débil. Seguramente ello aumenta los incentivos para que los emisores migren hacia unos mercados internacionales que son mucho mayores y profundos y que disponen de mucha mayor liquidez, siempre que el emisor pueda romper las barreras en cuanto a tamaño y costos de la emisión de valores.²⁸ Este razonamiento sugiere que, dada la globalización, las reformas y las

²⁶ En ausencia de una liquidez razonable del mercado secundario, las preocupaciones relativas a la integridad de los precios no pueden desvanecerse totalmente. La iliquidez significa que la tasación de valores tiene que hacerse mediante métodos que, aunque estén bien diseñados y uniformemente aplicados, son sustitutos imperfectos de la realidad –un precio de mercado observable y fiable-. Estos métodos no son muy sofisticados a la hora de capturar en tiempo real los cambios en los riesgos reales y percibidos y en las perspectivas de los emisores. Debilitando la revelación de precios –incluso allí donde los estándares de transparencia son altos– la iliquidez del mercado secundario causa que “marcar al mercado” pierda gran parte de su significado y convierte la contabilidad imparcial de valores en una tarea inherentemente tentativa.

²⁷ En este sentido, los contratos bursátiles difieren claramente de los contratos de deuda. En el caso de la deuda, la internacionalización puede aumentar el problema de la divisa débil. Esto es debido a que en aquellos países en los que el equilibrio de la tasa de cambio está sujeto a muchas fluctuaciones, los préstamos en moneda extranjera exponen a los deudores del sector no negociable al riesgo del tipo de cambio, y, como consecuencia, exponen a sus acreedores al riesgo por defecto inducido por el tipo de cambio. En contraste con ello, los contratos bursátiles no están sujetos a este riesgo por defecto porque no obligan al emisor a pagar un movimiento que es independiente de su actuación. Como consecuencia, el emisor de una garantía no se expone a ningún riesgo por el tipo de cambio, aunque sus ingresos procedan del sector emergente no negociable de la economía. Evidentemente, su actuación puede verse afectada de varias maneras por las fluctuaciones del tipo de cambio, pero tales efectos se trasladan a los inversores por medio de las variaciones en el pago de dividendos.

²⁸ Basándose en más de treinta entrevistas realizadas a participantes en el mercado, Ladekarl y Zervos (2004) concluyen que los valores emitidos en cantidades inferiores a los 150-200 millones de dólares “no son lo bastante atractivos para muchos de los inversores de los grandes mercados emergentes”. Claessens, Klingebiel y Schmukler (2004), empleando una amplia muestra de empresas de 53 países, muestran que el tamaño de la compañía es un factor determinante en la probabilidad de acceso a los mercados financieros internacionales.

mejoras institucionales locales pueden realmente facilitar y hacer más asequible a los grandes emisores locales salir al extranjero, haciéndolos más atractivos a los inversores internacionales, lo que concuerda con la evidencia disponible (Claessens, Klingebiel y Schmukler, 2006; De la Torre, Gozzi y Schmukler, 2005).²⁹

Sea como sea, el hecho es que los formuladores de las políticas topan con un número cada vez mayor de problemas relativos al futuro de los mercados bursátiles locales, especialmente en los países latinoamericanos más pequeños. ¿Existe una versión “moderada” del mercado de valores local para los países pequeños que sea complementaria de la integración en el mercado financiero internacional? ¿Debería una “versión moderada” como esta desenfatar las transacciones locales centralizadas y más bien caracterizarse por unos estándares de transparencia menos exigentes y por una colocación privada de acciones y una actividad extrabursátil relativamente mayores? ¿Qué podría esperarse de un mercado así, dado que adolecería de iliquidez estructural y que, por ello, desempeñaría un papel muy limitado en la “revelación de precios”? ¿Qué hacer con las costosas e infrautilizadas infraestructuras de las bolsas centralizadas? ¿Deberían los países pequeños simplemente “arrojar la toalla”, olvidarse de desarrollar un mercado bursátil local y dejar que sus inversores y las grandes corporaciones residentes obtengan servicios bursátiles en los centros financieros internacionales? ¿Hay alguna ventaja en perseguir la integración del mercado bursátil regional en vez de promover simplemente la integración global?

Si bien nuestra capacidad de contestar estas difíciles preguntas está todavía en una fase muy temprana, una cosa es cierta: no es probable que se encuentren las respuestas confiando simplemente en el saber convencional de los paradigmas políticos preferentemente orientados a conseguir la estabilidad y muy influidos por los informes acerca del cumplimiento de los estándares y códigos internacionales.

²⁹ La evidencia también concuerda con las conclusiones que se presentan en Aggarwal, Klapper y Wysocki (2004) –estos autores analizan las carteras de valores de los mercados bursátiles emergentes en poder de los fondos de inversión estadounidenses y encuentran que es más probable que los gestores de los fondos inviertan en países con unos estándares contables, unos derechos para los accionistas y unos marcos legales más rigurosos-. Igualmente, Ladekarl y Zervos (2004) consideran que las políticas macroeconómicas, la gobernanza corporativa y el marco legal y regulador son importantes determinantes para que los inversores en los mercados emergentes consideren que vale la pena invertir en un país. Wojcik, Clark y Bauer (2004) consideran que las compañías con una mejor práctica de gobernanza corporativa tienen mayores probabilidades de participar en los mercados bursátiles estadounidenses.

La financiación de las pequeñas y medianas empresas

En la historia del desarrollo económico de las economías actualmente avanzadas, los créditos bancarios a las empresas, incluyendo las pequeñas y medianas empresas, precedieron a la expansión de los créditos al consumo. Recientemente, América Latina parece estar proyectando al revés la misma película –con el crecimiento de los créditos al consumo superando sustancialmente el crecimiento de créditos a las pymes. Los fondos prestables disponibles para el sector privado en los mercados locales (es decir, aquellos fondos disponibles una vez que el gobierno ha satisfecho sus, a menudo importantes, necesidades financieras) no está fluyendo en cantidades significativas hacia las pymes. Los sistemas financieros formales parecen estar fallando en términos de su capacidad de “irrigar” recursos de un modo amplio y de salvar las brechas existentes en el acceso a la financiación.³⁰ Las pymes se están convirtiendo en un caso ejemplar en este sentido, y ello está provocando cada vez más preocupación entre los formuladores de las políticas en toda la región.

Las pymes son un sector que parece haber sido sacado del circuito principal de la financiación del sector privado. En un extremo del mercado de préstamos corporativos tenemos a las grandes compañías más solventes. Estas compañías tienen acceso a una amplia gama de productos para obtener préstamos bancarios o generar deuda en los mercados bursátiles tanto nacionales como internacionales. En el otro extremo tenemos las microempresas. Aunque, tradicionalmente, estas compañías no han tenido acceso a una financiación formal, recientemente se ha producido una vigorosa expansión de la microfinanciación comercial. Esta expansión se ha visto impulsada por el desarrollo de las técnicas de préstamo y por un avance tecnológico considerable (métodos de contaje, banca electrónica, etc.) cuyos efectos se han visto potenciados por la presencia creciente de oficinas de crédito, favoreciendo de este modo que las instituciones dedicadas a la microfinanciación alcanzasen la escala necesaria y redujeran los costos de un modo considerable.³¹ En el punto medio entre estos dos extremos del mercado de créditos corporativos se encuentran las pymes,

³⁰ Para una reflexión sobre los temas conceptuales relativos al acceso a la financiación, véase De la Torre (2006) y De la Torre, Gozzi y Schmukler (2006b).

³¹ Véase, por ejemplo, Hardy, Holden y Prokopenko (2002) para una descripción de cómo la disponibilidad de sistemas de información al deudor, combinada con las tecnologías del contaje, ha permitido al Banco del Trabajo del Perú convertirse en una institución de microfinanciación comercialmente viable. CGAP (2003) presenta una perspectiva general sobre cómo funciona el contaje y sobre su aplicación a la microfinanciación.

para las que la financiación ha tendido a estancarse. Al mismo tiempo, como se ha dicho más arriba, se ha producido un fuerte crecimiento en el crédito al consumidor. Las instituciones financieras se centraron inicialmente en proporcionar financiación al consumidor de gama alta –desde préstamos para bienes duraderos a préstamos flexibles mediante tarjetas de crédito. En los últimos años, con la creciente comercialización de la microfinanciación, las instituciones financieras han empezado también a conceder micropréstamos al consumo destinados a consumidores de gama baja. En resumen, la historia que parece estarse desplegando es la de que, en la medida en que la competencia en el mercado de préstamos a las grandes compañías se ha incrementado –lo que es un reflejo de la globalización financiera y de la expansión de los mercados de obligaciones locales– los bancos se han ido desplazando hacia los productos de crédito masivos, como la financiación a los microempresarios y los préstamos al consumidor. En este proceso, el segmento de las pymes ha sido pasado por alto, al menos de momento.

Las soluciones a esta aparente expulsión de las pymes del circuito financiero dominante no son fáciles. Pueden aducirse unas cuantas razones –que deberían considerarse básicamente como hipótesis, dada la escasez de investigaciones empíricas– para explicar por qué los problemas en las políticas sobre la financiación de las pymes son un hueso duro de roer. Primero, las pymes, consideradas individualmente, son seguramente demasiado pequeñas para acceder directamente y de forma individual a los mercados de capital. En efecto, las pymes no pueden emitir deuda o valores en las cantidades mínimas (digamos, entre 30 y 50 millones de dólares) que se requiere de los inversores institucionales. (Los inversores institucionales no quieren normalmente ser los únicos o los principales titulares de una emisión y, al mismo tiempo, quieren una emisión con un grado mínimo de liquidez en el mercado secundario que facilite una “salida” cuando sea necesario).

Segundo, no es probable que los fondos de pensiones locales y extranjeros y otros inversores internacionales busquen activos de pymes individuales como parte de sus estrategias de diversificación de carteras. Esto simplemente no merece la pena. O, para decirlo de una manera más formal, la reducción del riesgo marginal que se obtiene incluyendo un emisor más en la cartera se ve aparentemente compensada por el costo marginal de la protección y supervisión del emisor en una fase mucho más temprana de lo que se cree comúnmente. La frontera riesgo-retorno se alcanza de este modo con unos activos relativamente escasos,

lo que aporta otra razón para explicar por qué la participación en los mercados de capital se segmenta favoreciendo a las grandes emisiones y emisores, incluso en países como Chile y México, donde los mercados de obligaciones negociables han crecido rápidamente.³² Como muestra el gráfico XII.9 para el caso de Chile, solamente las compañías más grandes han podido emitir obligaciones en el mercado local. De modo parecido, en el caso de México, solamente un puñado de grandes empresas, las más conocidas, explican la mayor parte de la actividad en el mercado local de obligaciones negociables.

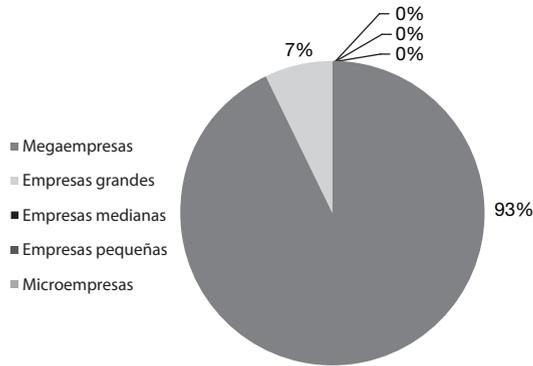
Una tercera razón que puede explicar por qué el sector de las pymes ha sido pasado por alto es que los préstamos bancarios a las pymes no pueden tratarse fácilmente como simples mercancías. Debido a la opacidad y a la heterogeneidad de los riesgos de diferentes pymes, la correspondiente tecnología de préstamos a las pymes no puede confiar demasiado –como hacen las tecnologías de préstamos al consumidor y los microcréditos– en los métodos de contaje.³³ Estos métodos funcionan analizando amplias muestras de prestatarios para identificar las características que predicen la probabilidad de mora y de pérdida en caso de mora. Por lo tanto, son más aplicables a prestatarios y a productos de préstamo homogéneos que pueden ser producidos en masa. Los riesgos de un micro préstamo pueden ser “anotados” con información sobre las características personales del propietario de la microempresa, dado que la viabilidad financiera de la empresa está estrechamente relacionada con la de su propietario. Esta información es fácil de conseguir, incluyendo la que se obtiene por medios electrónicos. Los riesgos de un préstamo a una pyme, en cambio, son menos acomodables a las técnicas de contaje y, por consiguiente, los

³² Esta hipótesis es consistente con la evidencia disponible, aunque será preciso investigar más para determinar si es capaz de pasar pruebas empíricas y teóricas más rigurosas. Considérese, a modo de ejemplo, el caso de Chile, donde desde hace un tiempo se han realizado esfuerzos para mejorar la diversificación local de riesgos mediante la relajación de los límites reguladores de la inversión local por fondos de pensiones obligatorios, y la más reciente introducción de un sistema de fondos múltiples con diferentes perfiles riesgo-retorno. Los resultados de estos esfuerzos han sido decepcionantes. En particular, la gama de emisores corporativos representada en la cartera global de los fondos de pensiones no se ha ampliado mucho (Rocha, 2004). Esto sugiere que, incluso en un régimen de inversiones más liberal, existen al parecer factores estructurales que limitan el alcance de la diversificación de las carteras de los inversores institucionales.

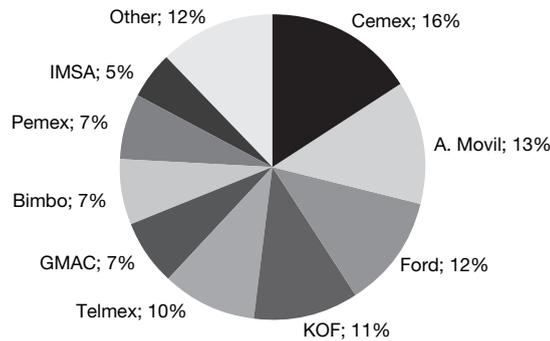
³³ El contaje del crédito es una técnica estadística automatizada que se emplea para valorar el riesgo del crédito por parte de los solicitantes de un préstamo. Comporta analizar una amplia muestra de prestatarios anteriores para determinar las características que predicen la probabilidad de mora y de pérdida en caso de mora. Los sistemas de contaje generan normalmente una única medida cuantitativa (el contaje crediticio) para evaluar la aplicación del crédito.

Gráfico XII.9
SEGMENTACIÓN EN EL ACCESO AL MERCADO DE
OBLIGACIONES LOCAL

**Chile – Total acumulativo de bonos corporativos emitidos
en el mercado local según el tamaño de la empresa (2002-2003)**



**México – Total pendiente de bonos corporativos en el
mercado local por emisor (Oct-2003)**



Fuente: Bolsa Mexicana de Valores, JPMorgan. Sirtaine (2004).

En el gráfico de arriba se muestra la distribución del total acumulativo de bonos corporativos emitidos en el mercado chileno durante el período 2000-2003 por tamaño de la empresa. El gráfico de abajo muestra la distribución del total pendiente de bonos corporativos en el mercado mejicano en octubre de 2003 por emisor. Por megaempresas se entiende aquellas con unas ventas anuales netas de IVA por encima de 600.000 UF (17,2 millones de dólares); las empresas grandes son las que tienen ventas entre 10.000 UF (2,8 millones de dólares) y 600.000 UF; las empresas medianas son las que tienen ventas entre 25.000 UF (0,7 millones de dólares) y 100.000 UF; las firmas pequeñas las que tienen ventas entre 2.400 UF (68.688 dólares) y 25.000 UF; y las microempresas las que tienen ventas por debajo de los 2.400 UF. Las microempresas representan alrededor del 82% de todas las empresas, mientras que las pequeñas empresas son el 15% y las medianas el 2%. Las megaempresas y las grandes combinadas representan solamente el 1% del total.

préstamos a las pymes no pueden convertirse en productos de crédito masivos como los de los artículos de consumo, especialmente a medida que avanzamos en la escala empresarial desde las empresas pequeñas a las medianas. En efecto, una pyme es muy probablemente una compañía de responsabilidad limitada con varios propietarios, lo que hace que las características individuales de los propietarios sean menos relevantes a la hora de valorar la solvencia del solicitante de un crédito. Esta valoración requiere el conocimiento de la naturaleza del negocio, sus operaciones y proyecciones del flujo de caja, y los detalles específicos que respaldan la calidad de la gestión. Estas características, sin embargo, son no solamente difíciles de observar, sino también diferentes para diferentes pymes, lo que requiere técnicas de préstamos más individualizadas para organizar y controlar a los distintos deudores. Los elevados costos de supervisión e investigación que ello comporta disuaden a los bancos con restricciones de capital de desarrollar un servicio de préstamo a las pymes, especialmente cuando tecnologías de préstamos más estandarizadas en mercados para productos de crédito masivos a artículos de consumo ofrecen oportunidades más lucrativas. Además, debido a su heterogeneidad, los préstamos a pymes son mucho más difíciles de titular –es decir, de ser empaquetados en un fondo común de activos que avala unas garantías que han de ser vendidas en los mercados de capital– lo cual limita todavía más el salto de los mercados bancarios a los mercados de capital a favor de la financiación de las pymes.³⁴

Cuarto, la tecnología de préstamos a las pymes hace un uso intensivo de la infraestructura institucional local para la redacción y el cumplimiento de contratos crediticios, a diferencia, digamos, de las tecnologías de préstamos al microconsumo o de las tarjetas de crédito, que hacen un uso muy limitado de dicha infraestructura. Estas últimas tecnologías no requieren normalmente garantías colaterales, y sus procedimientos de mora consisten principalmente en cancelar el título y registrar la mora en la oficina de crédito. En las tecnologías de préstamo de las tarjetas de crédito y microcréditos, en efecto, la prosecución de la recuperación post-mora a través del sistema judicial no acostumbra a salir a cuenta y los acreedores la anticipan y la cargan *ex-ante* en el tipo de interés. Esto ayuda a explicar

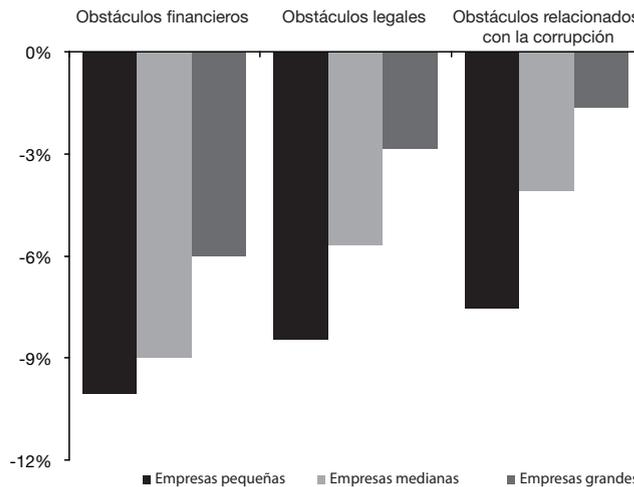
³⁴ Una excepción en este sentido es la factorización de cuentas por cobrar de pymes, especialmente cuando dichas cuentas son títulos sobre compañías grandes y solventes en conexión con bienes o servicios ya prestados por la pyme. Para un análisis de los mercados de factoraje y la posible función de la política gubernamental, véanse De la Torre, Gozzi y Schmukler (2006b) y Kappler (2005).

por qué los microcréditos y los créditos al consumo de masa son industrias florecientes incluso en países con unos entornos contractuales débiles. Por contraste, las tecnologías de préstamos a pymes no pueden evitar una fuerte dependencia de las instituciones que respaldan el cumplimiento de los contratos. Por ejemplo, y dada la aplicabilidad limitada de las técnicas de contaje, los préstamos a pymes tienden a recurrir a requerimientos colaterales para mitigar adecuadamente el problema del agente principal, y los esfuerzos de recuperación a través de los tribunales son la norma en caso de mora. Como resultado de ello, la calidad de las leyes sobre garantías colaterales, la claridad de los derechos del acreedor en caso de bancarota, y la fiabilidad de los procesos judiciales son factores muy relevantes para los préstamos a pymes. De forma consistente con este argumento, existen pruebas empíricas –aunque todavía limitadas– que sugieren que la calidad del entorno institucional tiene un fuerte impacto en el crecimiento y en el acceso a la financiación de las pymes. Por ejemplo, Beck, Demirguc-Kunt y Maksimovic (2005) han encontrado que la medida en que los problemas financieros, legales y relativos a la corrupción afectan al crecimiento depende del tamaño de la empresa, siendo las empresas más pequeñas las más afectadas por dichos factores (véase el gráfico XII.10). Igualmente, Chong, Galindo y Micco (2004) han encontrado que las pymes no solamente financian una proporción considerablemente menor de sus inversiones con créditos bancarios, por comparación con las empresas más grandes, sino también que la diferencia en financiación bancaria entre las pymes y las grandes compañías es mayor en aquellos países con una peor protección al acreedor y unos sistemas judiciales menos eficientes. Dado que las pymes no tienen acceso al mercado de valores, este menor nivel de financiación bancaria implica que una mayor proporción de su esfuerzo inversor tiene que ser financiado con beneficios retenidos o con créditos al proveedor.

La quinta dificultad para la expansión de la financiación de las pymes es la posibilidad de que regulaciones como las de Basilea o las de tipo AML (Anti-Money Laundering), referidas al lavado de dinero, pueden muy bien desalentar aún más sin darse cuenta los préstamos a este sector. Estas regulaciones pueden reducir el valor que tiene para los bancos el tipo de relación prestataria basada en un conocimiento individualizado de los solicitantes de préstamos. Por ejemplo, la regulación que requiere que los bancos usen la información de la oficina de crédito en el proceso de apertura del préstamo, y suministren la información relevante del préstamo a dicha oficina, reduce la capacidad del banco de apropiarse de

los beneficios derivados de sus esfuerzos por construir un conocimiento individualizado de la pyme en cuestión. Así, estas regulaciones, contrariamente a las expectativas comunes, pueden disuadir a los bancos de entrar efectivamente en el negocio de los préstamos a pymes, especialmente en ausencia de una mejora compensatoria del entorno contractual. De modo similar, la capacidad de los bancos para establecer tratos con pymes informales y opacas mediante relaciones de préstamo puede verse debilitada por regulaciones que requieren que los expedientes de apertura de préstamos incluyan estados de cuentas financieros formales, sofisticados análisis de los flujos de caja, y transparencia en el

Gráfico XII.10
IMPACTO DE LOS OBSTÁCULOS FINANCIEROS Y LEGALES SOBRE
EL CRECIMIENTO DE LAS EMPRESAS POR TAMAÑO



Fuente: Beck, Demirguc-Kunt y Maksimovic (2005).

En este gráfico se muestra el impacto de diferentes limitaciones en el crecimiento de las empresas según el tamaño de las mismas. Los valores dados se han calculado como la media anual de cada obstáculo para los diferentes grupos de empresas multiplicada por los coeficientes de los diferentes grupos de empresas estimados a partir de una regresión del crecimiento de las empresas en los últimos tres años (calculado a partir de las ventas) sobre mediciones de la propiedad, características de la industria, tamaño de la empresa, variables regionales e interacciones entre diferentes simulaciones para los diferentes grupos de empresas y los obstáculos considerados al crecimiento de las empresas. Las empresas se clasifican como pequeñas si tienen entre 5 y 50 empleados, medias si tienen entre 51 y 500, y grandes si tienen más de 500 empleados. Los datos sobre la relevancia de los obstáculos se basan en las respuestas a las encuestas en las que se pedía a las empresas en qué medida afectaban a su actividad y al crecimiento de su negocio los problemas financieros, legales y relacionados con la corrupción. Los datos proceden del World Business Environment Survey (WBES) y corresponden a más de 4200 empresas de 54 países.

cumplimiento de las obligaciones tributarias. Igualmente, las regulaciones de tipo AML que requieren una documentación considerable para satisfacer los requerimientos de conocimiento exhaustivo del cliente pueden excluir del circuito de los préstamos a pymes informales que, en caso contrario, podrían estar incluidas en el mismo. Todo esto son, por supuesto, hipótesis que requieren una exploración más rigurosa, pero evidencia anecdótica en toda la región sugiere que no pueden desestimarse fácilmente.

En suma, la financiación (o la falta de financiación) de las pymes es un problema emergente en las mentes de los formuladores de políticas latinoamericanos. Como hemos dicho, el tema es bastante complejo y no es fácil encontrar soluciones a corto e incluso a medio plazo, si bien suscitan cuestiones acerca de qué otra cosa pueden hacer los gobiernos aparte de esperar pacientemente la eventual materialización de mejoras sustanciales en el entorno contractual como resultado de las reformas. Si bien la búsqueda de respuestas políticas tiene que continuar, el debate que hemos presentado más arriba debería dejar claro que el paradigma político dominante proporciona una muy escasa orientación para la realización de esta tarea.

Fondos de pensiones de aportación definida

El ejemplo pionero de Chile en la reforma de las pensiones tuvo un importante efecto demostración en América Latina, pues reformas similares fueron adoptadas ulteriormente por muchos países durante la década de 1990, entre ellos Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Estas reformas consistieron, básicamente, en un cambio desde un sistema de pensiones administradas por el gobierno tipo “sistema de reparto”, de prestaciones definidas, hacia unos sistemas que se basan principalmente en el denominado “segundo pilar”, es decir, en fondos de pensiones obligatorios, de administración privada y aportación definida (AD). Estos tipos de reforma de las pensiones fueron una de las manifestaciones más destacadas del cambio de paradigma a favor del desarrollo económico pro-mercado que hemos explicado más arriba. Reflejaban una decisión estratégica, casi filosófica: dar a los mercados el papel predominante en la administración del ahorro relacionado con las jubilaciones y en proporcionar seguridad a los ingresos de los jubilados.

No cabe duda de que la reforma de las pensiones tipo Chile está en la buena dirección, por una serie de razones, de las cuales destacamos tres. La primera es el potencial de dichas reformas para estimular el desarrollo

del mercado de capitales y el crecimiento económico.³⁵ La segunda es la coherencia de estas reformas con las tendencias fundamentales en los mercados laborales. En efecto, las actuales economías competitivas requieren una mayor movilidad laboral y unos cambios de profesión más frecuentes, factores que se ven facilitados mediante unas cuentas de pensiones individuales transferibles. La tercera, y tal vez la más importante, es el hecho de que el actual aumento en la esperanza de vida, que se da tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, incide claramente a favor de un aumento de la importancia que tiene el componente del ahorro individual (o autoprevisión) en los sistemas de seguridad social nacionales respecto al componente de los seguros (fondos comunes contra riesgos). Veamos brevemente con mayor detalle este tercer punto.

El aumento de la esperanza de vida implica el aumento de la probabilidad que los individuos sobrevivan más allá de su capacidad de generar trabajo –es decir, de que vivan un número de años considerable una vez dejan de recibir rentas por su trabajo debido al deterioro natural de la capacidad de trabajo relacionada con la edad. A medida que esta probabilidad particular aumenta, el ahorro individual debería desempeñar un papel más importante respecto a los seguros (fondos de riesgo entre individuos) debido a que el costo del seguro aumenta con la probabilidad del evento de pérdida en cuestión, mientras que el costo del ahorro (autoprevisión) es independiente de dicha probabilidad. Se sigue de ello que, a medida que aumenta la probabilidad de tener una vida relativamente larga después de la jubilación, también lo hace el costo del seguro relativo al costo de la autoprevisión, induciendo a los individuos racionales a confiar más en el ahorro (que en los seguros) para hacer frente al riesgo de pérdida debido a la probabilidad de dicho evento (Ehrlich y Becker, 1972).³⁶ La misma lógica puede aplicarse al nivel social conjunto: los fondos comunes entre individuos para financiar las prestaciones de jubilación sobre una base de sistema de reparto se vuelven más caros a medida que

³⁵ En un estudio muy completo, Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) concluyeron que la reforma de las pensiones en Chile, en parte debido a su impacto positivo en el desarrollo del mercado de capitales, aceleró el crecimiento del PIB en medio punto porcentual anual de promedio durante el período de 21 años comprendido entre 1981 y 2001.

³⁶ En este trabajo seminal, Ehrlich y Becker proporcionan una teoría del “seguro global” para la seguridad en la vejez. Muestran que, frente a los varios riesgos relacionados con la edad, los individuos racionales distribuirán sus esfuerzos entre la autoprevisión (para reducir la probabilidad del evento de pérdida), el ahorro (para asegurarse contra el evento de pérdida) y el seguro de mercado (para protegerse del evento de pérdida mediante el fondo de riesgo conjunto). El peso que los individuos otorgan a cada alternativa depende en gran parte del costo del seguro respecto al costo del ahorro, que a su vez depende de la probabilidad relativa de los diferentes tipos de riesgo relacionados con la edad.

aumenta la proporción entre las personas de edad y la población activa, mientras que el costo de la autoprevisión mediante el ahorro individual permanece constante. En resumen, tiene sentido dar mayor importancia al ahorro individual en los sistemas de seguridad social a medida que las nuevas generaciones vivan más tiempo que las viejas. Ello no significa, por supuesto, que no haya un lugar importante para el componente de seguro (fondo común de riesgos) en el sistema de pensiones reformado. El seguro es pertinente para protegerse de los riesgos que tienen una probabilidad relativamente menor. Puede tomar la forma de seguro de mercado, es decir, de anualidades para protegerse del riesgo de vivir un tiempo de jubilación mayor que el que permite el ahorro acumulado durante los años en activo. También puede tomar la forma de una red de seguridad social, es decir, un “primer pilar” de sistema de reparto diseñado para hacer frente al riesgo de caer en la pobreza durante la vejez.

A medida que el sistema reformado de pensiones en la región continúa madurando, van surgiendo nuevos retos más complejos que no fueron anticipados al comienzo de la reforma. La capacidad de los formuladores de políticas para abordar adecuadamente dichos retos es clave para mejorar la actuación de los sistemas de pensiones reformados y para garantizar su sostenibilidad sociopolítica. Pero mientras los grandes retos emergentes en este sector pueden ser identificados y caracterizados, el desarrollo de respuestas políticas adecuadas se encuentra todavía en una fase incipiente.

Posiblemente, el mayor reto que tiene planteado el sistema de pensiones en América Latina es el de su baja cobertura (Gill, Packard y Yermo, 2004). Este reto, sin embargo, queda fuera del ámbito de la política del desarrollo económico y concierne principalmente a la política de protección social. Aunque, por supuesto, tiene cierta relación con la política financiera. Por ejemplo, los reformadores habían esperado al principio –algo ingenuamente– que la implicación de los mercados financieros en la gestión del ahorro individual para la jubilación llevaría espontáneamente a un aumento en las coberturas. Los trabajadores ya no verían sus pensiones contributivas como un impuesto, sostenían, sino como su propio dinero, y en consecuencia se apuntarían voluntariamente al sistema, lo que produciría una expansión natural de la cobertura.³⁷

³⁷ Packard (2001) analiza empíricamente el impacto de las reformas de pensiones tipo Chile sobre la cobertura en América Latina, y encuentra un efecto incentivo positivo, pero es un efecto que se da sólo gradualmente, a medida que los trabajadores se van familiarizando con el nuevo sistema de seguridad social.

Viendo las cosas con perspectiva, es evidente que las expectativas en este sentido eran exageradas y que el impacto de la reforma de las pensiones sobre la cobertura ha sido más bien pequeño.³⁸

Sea como sea y dado el objetivo de este artículo, evitaremos detenernos en el tema crucial de la cobertura y repasaremos algunos de los problemas emergentes de los sistemas de pensiones de contribución definida que afectan a la política del desarrollo económico. Con este fin, nos centraremos en tres retos clave para la consecución de los objetivos del sistema de pensiones basado en el segundo pilar: i) el aumento de las tasas de sustitución previstas;³⁹ ii) la limitación en el tiempo de la volatilidad de las tasas de sustitución; y iii) la construcción de un mercado fuerte para las anualidades.

Vamos a considerar primero el *reto de aumentar las tasas de sustitución previstas*. Es cada vez más evidente que no existe una respuesta fácil a la cuestión fundamental de si el sistema de fondos de pensiones obligatorios, de contribución definida, será capaz de generar de un modo consistente en el futuro, para aquellas personas que tienen cobertura en el sistema, unas tasas de sustitución adecuadas, dadas las tasas de contribución actuales. Por tasas de sustitución adecuadas entendemos un flujo de ingresos durante la jubilación que sea coherente con la mitigación del ciclo vital del consumo y que minimice el riesgo de pobreza en la vejez. Una importante amenaza en este sentido proviene de los bajos saldos

³⁸ La cobertura de las pensiones de la población económicamente activa en la región es preocupantemente baja, y en la mayoría de los casos no ha aumentado apreciablemente después de la reforma. En todos los países latinoamericanos, con la excepción de Chile, menos de la mitad de la población económicamente activa participa en el sistema de pensión obligatoria, y en muchos países la cobertura está por debajo del 25%. La baja cobertura es claramente una fuente de preocupación mayor para los formuladores de políticas que los problemas de acceso a la financiación por parte de las pymes o que la falta de desarrollo del mercado de valores. Una cobertura baja de la pensión hoy significa un riesgo mayor y creciente de que la gente caiga en la pobreza durante su vejez en el futuro –es decir, una crisis social en perspectiva-. El riesgo de pobreza en la vejez es, comparado con el riesgo de sobrevivir a la edad activa, de un tipo menor de probabilidad. Por ello, como hemos apuntado, es un riesgo más fácil en principio de abordar mediante los fondos comunes (seguros) que mediante el ahorro (autoprevención). El debate, en consecuencia, ha vuelto a centrarse en el potencial papel complementario de un “primer pilar” de sistema de reparto revisado a la hora de abordar el problema de la cobertura. Los sistemas de primer pilar se basan por definición en los fondos comunes de riesgo entre individuos, y podrían utilizarse para establecer un mínimo de ingresos en la vejez para la mayoría de ciudadanos, pero este mínimo necesitaría financiarse o bien mediante contribuciones adicionales de los trabajadores o a partir de los ingresos generales, lo que no es un asunto banal.

³⁹ La tasa de sustitución se define formalmente como el coeficiente entre la pensión de jubilación y la renta anterior a la jubilación.

acumulados en los fondos de pensiones en el momento de la jubilación, debido a unos coeficientes bajos en la densidad de la aportación –es el problema originado en el caso de aquellos individuos que no realizan aportaciones continuas a sus fondos de pensiones durante toda su vida laboral debido, por ejemplo, a largos períodos de desempleo o a prolongadas caídas en el sector informal durante su vida laboral. Pero incluso allí donde la densidad de la aportación es alta, la maximización de las tasas de sustitución previstas para un riesgo determinado es más difícil de conseguir mediante los mercados financieros de lo que se había previsto inicialmente. En particular, los elevados retornos reales conseguidos durante la década de los noventa –que fueron del orden de un 10% anual en varios de los países que reformaron el sistema de pensiones– es poco probable que se repitan en el futuro, y ello llevaría automáticamente a unas tasas de sustitución para un riesgo dado menores de lo esperado.

La suposición razonable de que en el futuro habrá unos retornos reales más bajos de promedio (comparados con los de la década de los noventa) da una gran importancia a los esfuerzos políticos encaminados a incrementar los retornos reales *netos* en las pensiones de contribución definida sin aumentar excesivamente el riesgo. Esto necesariamente apunta a unas políticas cuyo objetivo sea facilitar la consecución de unos retornos reales más elevados *y/o* a la reducción de las tarifas que cargan los AFP (administradores de los fondos de pensiones).⁴⁰ A primera vista, la dirección general de las acciones políticas apropiadas parece obvia: hacer que los AFP operen en un mercado más competitivo dándoles, al mismo tiempo, la libertad de diversificar las carteras que administran, siempre con la garantía de que no dejen de asumir continuamente sus responsabilidades fiduciarias como administradores del ahorro de los trabajadores. La base de este razonamiento es que la libertad y la competitividad tienen como consecuencia unas tarifas más bajas y unos retornos más altos para un riesgo dado. De hecho, hemos aprendido que las cosas no son tan sencillas, pues las tensiones políticas y ciertas cuestiones técnicas han complicado las cosas mucho más de lo que inicialmente se había creído, tal como se explica más abajo.

⁴⁰ El efecto sobre las tasas de sustitución de unos retornos más elevados o de unas tarifas más bajas se acumula con el tiempo hasta alcanzar unas magnitudes nada insignificantes. Rocha (2004) ha calculado que un descenso permanente de las tarifas sobre la base de 30-40 puntos en los activos llevaría a un incremento de entre un 7 y un 9% en los coeficientes de sustitución en el caso de Chile.

Pero volvamos antes a las tensiones surgidas en conexión con el objetivo político de posibilitar unos retornos más elevados permitiendo una mayor diversificación local e internacional de las carteras de los fondos de pensiones obligatorios. En realidad, los formuladores de políticas de la región no han tenido la libertad necesaria para perseguir este objetivo, pues se han visto obligados a equilibrarlo con otros tres objetivos políticos. El primero de estos objetivos políticos en competencia ha sido fiscal: facilitar al gobierno la gestión del flujo de caja teniendo en cuenta la necesidad de financiar la transición de la reforma de las pensiones. En ausencia de un ajuste fiscal compensatorio (Chile fue el único de los países de la región embarcados en la reforma que fue capaz de llevarlo a cabo, principalmente gracias a un incremento mayor en la recaudación tributaria), los gobiernos han confiado en la financiación de la deuda para realizar los pagos a los jubilados bajo el viejo sistema de reparto, mientras que ya no recibían las contribuciones de los trabajadores incorporados al nuevo sistema. Los recursos de los fondos de pensiones del segundo pilar han sido empleados con este propósito (además de para satisfacer las necesidades generales del gobierno en cuanto al déficit en la financiación), y esto ha ido acompañado normalmente de una serie de regulaciones en el sentido de que una mayor proporción de las carteras de los fondos de pensiones tenía que ser asignada al papel gubernamental. No tiene, pues, nada de sorprendente que las carteras de la mayoría de fondos de pensiones del segundo pilar en la región sean más bien poco diversificadas y estén dominadas por los títulos de endeudamiento gubernamentales.⁴¹

El segundo objetivo político en competencia ha sido el de utilizar el poder inversor de los fondos de pensiones para estimular el desarrollo de los mercados financieros locales y la economía local, especialmente proporcionando financiación a largo plazo al sector privado sin sacrificar su deber fiduciario básico.⁴² Este objetivo ha producido la renuencia, por parte de los formuladores de políticas latinoamericanos, a dar una amplia libertad a los AFP para que diversificaran las carteras de los fondos de pensiones mediante la inversión en activos extranjeros. Esta reluctancia

⁴¹ Chile y Perú son excepciones en las que la deuda gubernamental no se lleva la parte del león de las carteras de los fondos de pensiones. Se presentan datos relativos a la composición de estas carteras, por ejemplo, en Gill, Packard y Yermo (2004) y en De la Torre y Schmukler (2004b).

⁴² En efecto, el fomento del desarrollo financiero local puede ser consistente con las obligaciones fiduciarias de los fondos de pensiones en la medida en que la profundización de la financiación local promueva el crecimiento.

se ha visto a menudo reforzada por un discurso nacionalista y por la preocupación de que permitir a los AFP buscar activos en los mercados internacionales se parecía mucho a dar una bendición oficial a la huida de capitales. Tal como se ha visto en la sección anterior, la expectativa de que los fondos de pensiones se diversificarían en una amplia gama de activos locales, incluyendo la financiación de las pymes, ha resultado ser errónea. En cualquier caso, como el crecimiento de los fondos de pensiones ha sobrepasado claramente la disponibilidad de activos locales adecuados, los formuladores de políticas se han visto obligados a elevar el techo de la inversión en fondos de pensiones en el extranjero, si bien de un modo gradual y a regañadientes. Chile es una vez más el país más adelantado de todos los de la región en este sentido, y actualmente permite que hasta un 30% de las carteras de los fondos de pensiones se invierta en activos externos.

Finalmente, la posibilidad de mitigar las regulaciones sobre la inversión de los fondos de pensiones se ha visto limitada por una preocupación política más profunda, presente especialmente en aquellos países en los que el segundo pilar constituye el núcleo del plan nacional de seguridad social. Permitir que los fondos de pensiones asuman más riesgos para aumentar los retornos implica que también se producirán pérdidas de vez en cuando. Pero dichas pérdidas provocan una sensibilidad política mayor en aquellos países con sistemas de pensiones nacionales dominados por un segundo pilar donde los trabajadores soportan todos los riesgos del mercado, por comparación con aquellos países en los que el segundo pilar es un complemento a un sistema de reparto y en donde, como resultado de ello, los trabajadores soportan en conjunto un menor riesgo del mercado (Rocha, 2004). Por consiguiente, en el caso de los primeros países, no es razonable esperar una total liberalización de las regulaciones sobre la inversión de los fondos de pensiones. Más bien, no debería ser ninguna sorpresa encontrar, como de hecho encontramos, que en estos casos los reguladores tienden a evitar más los riesgos y que las regulaciones están sesgadas a favor de una distribución de carteras más conservadora.

En general, el objetivo político de aumentar las tasas previstas de sustitución mediante la liberalización de las regulaciones relativas a los fondos de pensiones se ve sometido a una tensión nada trivial con otros objetivos políticos que apuntan en una dirección diferente. Si bien personas muy razonables pueden no estar de acuerdo respecto al peso relativo que debe darse a cada uno de los objetivos políticos en conflicto, no cabe duda de que el recorrido político hacia unas tasas de sustitución

más elevadas mediante una distribución más libre de las carteras de los fondos de pensiones está lleno de complicaciones que no fueron del todo previstas en el momento de hacer la reforma.

Centrémonos ahora en los problemas políticos implícitos en el intento de incrementar las tasas de sustitución previstas mediante el fomento de la competencia entre AFP respecto a las tarifas que cargan por la gestión de activos. También este punto ha resultado ser mucho más conflictivo para los sistemas reformados de lo inicialmente previsto, principalmente debido a complicaciones relacionadas con aspectos de la organización industrial de la industria de las pensiones. Estos aspectos dificultan la posibilidad de promover la competencia y garantizar simultáneamente la consecución de economías de escala. Nos explicaremos. La competencia parece crucial para rebajar las tarifas. Sin embargo, un aumento de la competencia mediante la reducción de barreras a la entrada y una mayor libertad por parte de los afiliados para cambiar de AFP puede tener efectos contraproducentes, como demostró la experiencia chilena a mediados de los noventa. Puede llevar a una guerra mercadotécnica entre numerosos AFP, lo que puede debilitar la capacidad de la industria para capturar economías de escala y tener como resultado una subida en los costos administrativos y, con ella, también en las tarifas. Lo contrario también puede darse. Es decir, si las autoridades reguladoras incrementasen las barreras de entrada, promoviesen el entendimiento tipo cártel entre los AFP y limitasen la capacidad por parte de los afiliados de cambiar de un AFP a otro –todo ello para facilitar la explotación de las economías de escala– la falta de competitividad resultante aumentaría la posibilidad de que los pocos AFP en ejercicio no trasladasen la reducción de los costos administrativos a los afiliados, sino que, más bien, aumentasen de una forma anormal sus beneficios. La política apropiada para escapar de este dilema no es ni obvia ni fácil de diseñar y llevar a cabo.

En la región se han realizado diversos intentos de reducir costos y tarifas, con resultados desiguales. Una vía de acción para mejorar la competitividad en las tarifas ha sido facilitar el cambio a los fondos de tarifa baja, como se ha hecho en México.⁴³ Otra línea de ataque ha sido la de mejorar la transparencia mediante la publicación de las tarifas de

⁴³ En México, las cuentas de pensiones sin decidir se asignan automáticamente a los AFP en el cuartil más bajo en términos de tarifas cargadas. Esta política se ha complementado con la reducción de las barreras de entrada para los AFP, relajando las restricciones de un año de espera para los cambios si los individuos migran a un fondo de menor tarifa, y facilitando los cambios por medio de Internet.

una manera que las haga comparables.⁴⁴ La eficacia de estas acciones, sin embargo, se ha visto afectada por el hecho aparentemente general de que los afiliados de los fondos de pensiones tienden a ser bastante insensibles a las diferencias tarifarias y a los retornos netos entre diversos fondos –un fenómeno que necesita ser investigado más a fondo.⁴⁵ Por consiguiente, algunos países, como Bolivia, han subastado licencias para la gestión de fondos de pensiones entre un número muy bajo de operadores, dándoles exclusividad (para permitirles capturar economías de escala) y estableciendo al mismo tiempo un techo a las tarifas por la gestión de activos que están autorizados a aplicar. El debate político, en consecuencia, ha sido de amplio alcance, y las propuestas de reforma más radicales han entrado en el debate en los últimos años. Estas propuestas se centran esencialmente en ofrecer por separado los servicios básicos relativos a las pensiones que están sujetos a economías de escala (recaudación de aportaciones, gestión de cuentas, pagos a los jubilados, etc.) y aquellos servicios en los que puede desarrollarse la competitividad (gestión de activos), siguiendo las líneas del modelo sueco.⁴⁶ La idea subyacente, y

⁴⁴ La comparabilidad de las tarifas entre AFP se ve normalmente complicada debido a la existencia de múltiples estructuras tarifarias, pues los AFP pueden cargar tarifas como porcentajes de las aportaciones, de los sueldos o de los activos gestionados. En algunos países los AFP pueden también aplicar tarifas fijas. Se han hecho varios esfuerzos para mitigar el problema de la comparabilidad. Por ejemplo, las autoridades mejicanas calculan y hacen públicas “tarifas equivalentes sobre activos” en diversos fondos. Este cálculo, sin embargo, es la segunda mejor alternativa, válida solamente para un individuo “promedio”. Las tarifas como porcentaje de las aportaciones se permitieron para facilitar la entrada en la naciente industria de las pensiones en la época de las reformas. El cambio en esta fase a una estructura tarifaria uniforme basada en las tarifas como porcentaje de los activos no es trivial, ya que tendría importantes consecuencias distributivas y consolidaría el poder en el mercado de los AFP en ejercicio, que ya disponen de un amplio activo sobre la base del que pueden cobrar tarifas.

⁴⁵ Por ejemplo, en el caso de Chile, Berstein y Micco (2002), Berstein y Ruíz (2005) y Marinovic y Valdés (2005) proporcionan evidencia econométrica de pautas de cambio de los afiliados entre un AFP y otro, lo que demuestra que el cambio está sólo débilmente relacionado con la actuación de los AFP.

⁴⁶ En 1994 Suecia reformó su sistema de pensiones, sustituyendo su sistema de reparto de beneficios definidos por un sistema que combina un pilar teórico de contribución definida con un segundo pilar financiado de contribución definida con una cuenta individual privadamente gestionada. Este segundo pilar se basa en un modelo de cámara de compensación en el que una agencia pública actúa de intermediaria entre contribuidores y gestores de activos, y centraliza la mayor parte de las actividades que están sujetas a economías de escala (recaudación de aportaciones, gestión de cuentas, registros de archivo, etc.). Los trabajadores pueden elegir cómo distribuir sus fondos entre varios (cientos de) fondos de pensiones registrados y la cámara de compensación central transfiere estas aportaciones a los fondos seleccionados. Las compañías que gestionan los activos solamente conocen la inversión total de las aportaciones de las pensiones, pero no quiénes son los inversores individuales, lo que reduce el peligro de una guerra mercadotécnica entre fondos (véanse James, Smalhout y Vittas, 2001; y Palmer, 2000 para más detalles).

prometedora, en este tipo de propuestas es la de promover la centralización y la cooperación en las infraestructuras y en los servicios administrativos, en donde las economías de escala son importantes, y la competencia en los precios y en la calidad de los servicios de gestión de activos, donde no lo son. Si bien esta idea comporta un considerable potencial para el incremento de las tasas de sustitución previstas mediante una reducción tarifaria, su diseño y su implementación específicos en las circunstancias concretas de un país determinado serán asuntos sumamente complejos.

Vamos a considerar ahora el *reto de limitar la volatilidad en el tiempo de las tasas de sustitución*. El punto que queremos destacar en conexión con esto es que parece haber un cierto grado de compensación –inherente en los sistemas de pensiones de contribución definida– entre incrementar las tasas de sustitución previstas (aumentando la competitividad en las tarifas y en los retornos), por un lado, y mantener unas tasas de sustitución estables en el tiempo, por el otro.⁴⁷ Para desarrollar este punto, observemos primero que hay un grado inevitable de volatilidad en las tasas de sustitución en las cohortes de los sistemas de pensiones de contribución definida puros. En dichos sistemas, los individuos soportan todos los riesgos de la inversión (mercado, crédito, inflación, etc.) durante la fase de acumulación, y el riesgo de anualidadización (el riesgo de recibir una prestación baja en la vejez debido a haber adquirido la anualidad en unos momentos en que los tipos de cambio eran bajos) durante la jubilación. Dado que estos dos tipos de riesgos no se compensan necesariamente entre sí, las tasas de sustitución son volátiles en el tiempo. Esto significa que individuos de diferentes generaciones pueden obtener diferentes tasas de sustitución aunque, durante su vida laboral, dichos individuos obtengan unos ingresos similares y realicen un esfuerzo de ahorro similar para su jubilación. En resumen, en los sistemas de contribución definida puros, determinada variancia en los ingresos por jubilación de individuos similares en diferentes cohortes estadísticas es inevitable y aleatoria, y puede crear un problema de desigualdad horizontal intergeneracional.

Este núcleo inevitable de desigualdad horizontal intergeneracional puede, sin embargo, exacerbarse en gran manera debido a las políticas cuyo objetivo es incrementar la competitividad entre AFP por los retornos netos. Esto plantea la necesidad de un equilibrio compensatorio, cuyo núcleo lo constituye el problema del agente principal en la administración

⁴⁷ Debemos muchas de las ideas contenidas en los siguientes párrafos de esta sección (particularmente la formulación de la política de equilibrio en términos de volatilidad de la tasa de sustitución) a una serie de esclarecedores debates con Gregorio Impavido.

del fondo de pensiones de contribución definida. Nos explicaremos. Los AFP son gestores de activos puros –no tienen una responsabilidad formal respecto a los trabajadores en el momento de la jubilación; más bien, como hemos visto, pasan todos los riesgos al trabajador. Esto comporta un problema de agencia inherente, ya que el comportamiento inversor de los AFP no tiene por qué ser consistente con los intereses a largo plazo del trabajador contributivo. Para mitigar este problema de agencia, se adoptan políticas encaminadas a incrementar la transparencia y la competencia en tarifas y retornos, por ejemplo mediante una continua contabilidad mercado a mercado de carteras de fondos de pensiones, publicación periódica de tarifas y retornos de inversión, y libertad por parte de los afiliados para pasar de un AFP a otro. Pero es probable que un aumento de la competencia y una mayor transparencia resulten en una reducción de los horizontes de inversión de los AFP, una intensificación de su mentalidad gregaria, y un mayor énfasis puesto en las consideraciones de inversión tácticas (por oposición a las estratégicas). Todo ello puede exacerbar la volatilidad en el tiempo de las tasas de sustitución. Además, los horizontes de inversión cortos también implican que los AFP podrían no ser los inversores continuos y dedicados a activos de larga duración que se supone habitualmente que son. De hecho, experiencias recientes en México y Colombia muestran que los AFP pueden comprar activos de larga duración con la misma facilidad con que pueden deshacerse de ellos, en función de sus expectativas relativas a los tipos de interés y a las pérdidas o ganancias de capital a corto plazo asociadas con ellos.

En suma, el equilibrio entre fomentar la competencia en los precios y mantener unas tasas de sustitución estables es inherente a los sistemas de pensiones de aportación definida. Un movimiento hacia un objetivo político se lleva a cabo a expensas del otro. Este equilibrio creará con toda seguridad una gran tensión en aquellos países en los que el segundo pilar es el único componente, o el componente dominante, del sistema de seguridad social nacional. Conseguir un equilibrio político adecuado dada la existencia de esta especie de contradicción no es en absoluto una tarea fácil. El pensamiento sobre las reformas encaminadas a reducir la volatilidad de las tasas de sustitución sin reducir excesivamente el nivel de las mismas, se encuentra en una fase embrionaria. De todos modos, la dirección de las reformas parece clara: deberían orientarse a establecer una conexión más estrecha y fluida entre la fase de acumulación (fondos de pensiones de aportación definida) y la fase de desacumulación (anualidades y otros productos de jubilación). Varias de las opciones que

se debaten parecen merecer consideración en este sentido. En particular, la elección de fondos de pensiones podría hacerse depender del ciclo vital. Por ejemplo, los trabajadores de más avanzada edad podrían ser obligados a elegir solamente entre carteras fuertemente inclinadas a favor de valores de renta fija de larga duración y relativamente seguros.⁴⁸ Podría introducirse además un fondo de pensiones de ciclo vital por defecto, con una composición de la cartera que cambiase automáticamente con la edad del trabajador. También podría proporcionarse información complementaria y más adecuada sobre tasas de sustitución.

Finalmente, nos centramos en el *reto de saber si todos los países latinoamericanos estarán en condiciones de organizar un mercado de anualidades profundo, eficiente y bien regulado*. Este mercado es el complemento clave del fondo de pensiones de aportación definida, y es fundamental para permitir a los pensionistas abordar el denominado “riesgo de mortalidad” –es decir, el riesgo de sobrevivir durante la jubilación más años de los calculados en función del ahorro acumulado durante la vida laboral. Como hemos sugerido más arriba, dado que este es un riesgo de baja probabilidad (comparado con el riesgo de sobrevivir a la propia capacidad de trabajo), es preferible hacerle frente mediante un seguro que mediante la autoprevisión. Un mercado de anualidades que funcione bien hace esto precisamente –permite que los trabajadores transfieran el riesgo de mortalidad a las compañías de seguros de vida, que lo gestionan por un precio, mediante fondos comunes y un complejo sistema de modelización de gestión de activos y pasivos que transfiere a los individuos asegurados los beneficios de la diversificación de riesgos mediante la comunalización de los fondos. El mercado de anualidades, sin embargo, es un mercado muy sofisticado en el que los riesgos son complejos y que exige gestores de riesgo altamente cualificados, infraestructuras de mercado e institucionales adecuadas, acceso a los activos, regulación y supervisión orientada al riesgo, etc. La posibilidad de que todos los países de la región sean capaces de desarrollar localmente un mercado así, es una cuestión decisiva, pero que sigue abierta. Esto, por supuesto, plantea la cuestión de si, en qué medida y bajo qué condiciones, disponer de una industria de anualidades y fondos de pensiones globales sería un buen sustituto, o incluso una alternativa mejor, al hecho de tener una industria local.

⁴⁸ Para eliminar completamente el riesgo de anualidadización, la composición de la cartera del fondo de pensiones a medida que el trabajador se acerca a la edad de la jubilación debería convergir hacia la composición de la cartera de la compañía de seguros de vida que vende una anualidad al trabajador en el momento de su jubilación.

Esperamos que el análisis precedente haya bastado para que el lector se hiciera una idea de los grandes problemas emergentes con respecto a los mercados de pensiones de aportación definida y a las anualidades. También debería haber quedado claro que, si bien la mejora de la actuación del sistema de pensiones reformado constituye un imperativo político en la región, los temas políticos con ella asociados quedan en buena medida al margen del radar del paradigma político dominante sobre desarrollo económico.

5. Pensamientos finales

Este artículo ha argumentado que los grandes temas emergentes en la agenda política relativa al desarrollo económico en América Latina tienen menos que ver con la estabilidad financiera y con los principios codificados en los estándares y códigos internacionales, que con el hecho de completar los mercados en el marco de la globalización. Estos temas emergentes, que en gran parte brotan de la interacción existente entre las reformas adoptadas en la región en los últimos 25 años, y los desarrollos en los mercados financieros globales, plantean unos retos técnicos y establecen una dinámica político-económica cuya naturaleza y complejidad no fue tenida en cuenta en el momento de proceder a las reformas. El paradigma político dominante sobre el desarrollo económico parece inadecuado para abordar estos temas. En efecto, una tensión subyacente y significativa para el paradigma político actual proviene de una preocupación creciente entre los formuladores de políticas latinoamericanos acerca de si los actuales sistemas financieros, más estables, internacionalizados y mejor regulados, están realmente contribuyendo al desarrollo social y económico tanto como se esperaba.

Una observación que debe hacerse es que la estabilidad del sistema financiero y la búsqueda de convergencia con los estándares internacionales no parecen, por sí mismas, conducir a los resultados esperados –en términos de amplitud, profundidad y diversidad de los servicios financieros clave que necesitan las familias y las empresas. Por ejemplo, los mercados para las pymes y la financiación de los pequeños agricultores no parecen estar despegando en la mayor parte de la región. La financiación asequible de viviendas está en un estado de subdesarrollo. Solamente las grandes compañías de los países más grandes de la región parecen tener acceso a

financiación a largo término en divisas locales. Gran parte de la población de América Latina no tiene ni siquiera acceso a los servicios bancarios más básicos, y menos aún a productos de pensiones o de seguros para protegerse de los riesgos básicos. Además, la segmentación del acceso a los servicios financieros parece profundizarse aún más a medida que los sistemas locales de financiación van creciendo e integrándose mejor en los mercados internacionales. El proceso de globalización financiera está produciendo seguramente unos beneficios mayores, pero estos parecen concentrarse a favor de las grandes compañías y de las familias más acaudaladas.

Los retos políticos relacionados con esta situación son, pues, enormes. ¿Qué reformas podrían reorientar a los sistemas financieros para posibilitarles salvar de un modo más rápido y eficaz la brecha del acceso? ¿Cómo evitar la mentalidad excesivamente centrada en el corto término de la contratación financiera? ¿Qué servicios financieros deberían proporcionarse localmente y cuáles en el extranjero? ¿Existe una versión adecuada de los mercados bursátiles locales para los países pequeños? ¿Cómo podríamos reducir la volatilidad de las tasas de sustitución en los sistemas de pensiones obligatorios de contribución definida sin reducir excesivamente el nivel previsto en las tasas de sustitución? ¿Deberían los gobiernos adoptar un papel político más proactivo, fomentando el desarrollo económico y yendo más allá del actual enfoque encaminado a mejorar el entorno legal y regulatorio?

Cuanto más profundizamos en estas cuestiones, más claro resulta lo poco probable que es que el paradigma político dominante, a pesar de toda su riqueza, arroje un poco de luz y proporcione orientación en estos temas. Esto no significa, por supuesto, que las indicaciones políticas de dicho paradigma (analizadas en este mismo artículo) deban ser abandonadas o ignoradas. Por lo general, estas indicaciones son perdurables, especialmente en lo relativo a la estabilidad financiera, ya que se basan en teorías consistentes y en las lecciones aportadas por la experiencia. La cuestión a plantear es si, y cómo, este paradigma tiene que ser revisado y modificado para dar nuevas respuestas a nuevos problemas cada vez más acuciantes. Es evidente que se precisan más trabajos de investigación. La evidencia tiene que reconsiderarse más detalladamente para establecer mejores diagnósticos. Y un cierto grado de modestia intelectual también será imprescindible para revisar adecuadamente el paradigma político y corregir las expectativas.

Bibliografía

- Aggarwal, R., L. Klapper y P. D. Wysocki (2004), "Portfolio Preferences of Foreign Institutional Investors", *Journal of Banking & Finance*.
- Aghion, P., P. Bacchetta y A. Banerjee (2001), "Currency Crises and Monetary Policy in an Economy with Credit Constraints", *European Economic Review*, N°45, pp. 1121-1150.
- Allen, F. y D. Gale (2000), "Bubbles and Crises", *Economic Journal*, N°110, pp. 236-255.
- Bacchetta, P. y E. van Wincoop (2000) "Capital Flows to Emerging Markets: Liberalization, Overshooting and Volatility", *Capital Flows and the Emerging Economies—Theory, Evidence, and Controversies*, S. Edwards (ed.), Chicago, University of Chicago Press.
- Barth, J., G. Caprio y R. Levine (2001), "Banking Systems around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?", *Prudential Regulation and Supervision: Why is it Important and What are the Issues?*, F. Mishkin (ed.), Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Beck, T. y A. de la Torre (2006), "The Basic Analytics of Access to Financial Services", mimeo, World Bank.
- Beck, T., A. Demirguc-Kunt y V. Maksimovic (2005), "Financial and Legal Constraints to Firm Growth: Does Firm Size Matter?", *Journal of Finance*, N°60, pp. 137-177.
- Berstein, S. y A. Micco (2002), "Turnover and Regulation: The Chilean Pension Fund Industry", *Workink Paper*, N° 180, Banco Central de Chile.
- Berstein, S. y J. L. Ruiz (2005), "Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados: El Caso de las AFP en Chile", *Workink Paper*, N°4, Superintendencia de AFP.
- Bordo, M. D., B. Eichengreen y D. A. Irwin (2000), "Is Globalization Today Really Different than Globalization a Hundred Years Ago?", *Wirtschafts Politische Blatter*, N°2, pp. 121-129.
- Borensztein, E., B. Eichengreen y U. Panizza (2006), "Building Bond Markets in Latin America", mimeo, Inter-American Development Bank y UC Berkeley.
- Broner, F., G. Lorenzoni y S. Schmukler (2004), "Why Do Emerging Economies Borrow Short Term?", *Working Paper Series*, N°3389, World Bank Policy Research.
- Burnside, C., M. Eichenbaum y S. Rebelo (2001), "Hedging and Financial Fragility in Fixed Exchange Rate Regimes", *European Economic Review*, N°45, pp. 1151-1193.
- Calvo, G. (2002), "Globalization Hazard and Delayed Reform in Emerging Markets", *Economia*, N°2, pp. 1-29.
- Calvo, G., A. Izquierdo y L. F. Mejía (2004), "On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of Balance Sheet Effects", *NBER Working Paper*, N°10520.
- Calvo, G. y E. G. Mendoza (2000), "Rational Contagion and Globalization of the Securities Market", *Journal of International Economics*, N°51, pp. 79-113.
- Calvo, G. y C. M. Reinhart (2002), "Fear of Floating", *Quarterly Journal of Economics*, N°117, pp. 379-408.
- Caprio, G. y J. Hanson (2001), "The Case for Liberalization and Some Drawbacks",

- Financial Liberalization: How Far, How Fast?*, G. Caprio, P. Honohan y J. Stiglitz (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Caprio, G. y P. Honohan (2001), *Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*, Nueva York, World Bank, Oxford University Press.
- Caprio, G. y D. Klingebiel (2003), "Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises", mimeo, World Bank.
- CGAP (2003), "Scoring: The Next Breakthrough in Microcredit?", *Occasional Paper*, N°7.
- Chong, A., A. Galindo y A. Micco (2004), "Creditor Protection and SME Finance", mimeo, Inter-American Development Bank.
- Claessens, S., D. Klingebiel y S. Schmukler (2004), "Accessing International Equity Markets: What Firms from Which Countries Go Abroad?", mimeo, World Bank.
- Claessens, S., D. Klingebiel y S. Schmukler (2006), "Stock Market Development and Internationalization: Do Economic Fundamentals Spur Both Similarly?", *Journal of Empirical Finance*.
- Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (2003), "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile", presentado en la Conferencia Reformas a los sistemas de pensiones: sus efectos y retos, organizada por la International Federation of Pension Funds Administrators, 11 de julio, Panamá.
- Corsetti, G., P. Pesenti y N. Roubini (1999), "What Caused the Asian Currency and Financial Crisis?", *Japan and the World Economy*, N°11, pp. 305-373.
- De la Torre, A., J. C. Gozzi y S. Schmukler (2005), "Stock Market Development under Globalization: Whither the Gains from Reforms?", mimeo, World Bank.
- De la Torre, A., J. C. Gozzi y S. Schmukler (2006a), "Capital Market Development: Whither Latin America?", mimeo, World Bank.
- De la Torre, A., J. C. Gozzi y S. Schmukler (2006b), "Innovative Experiences in Access to Finance: Market Friendly Roles for the Visible Hand?", Washington, D.C., World Bank Latin America and Caribbean Regional Study.
- De la Torre, A., E. Levy Yeyati y S. Schmukler (2002), "Financial Globalization: Unequal Blessings", *International Finance*, N°5, pp. 335-357.
- De la Torre, A., E. Levy Yeyati y S. Schmukler (2003), "Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board", *Economía*, N°3, pp. 43-107.
- De la Torre, A. y S. Schmukler (2004a), "Coping with Risks through Mismatches: Domestic and International Financial Contracts for Emerging Economies", *International Finance*, N°7, pp. 349-390.
- De la Torre, A. y S. Schmukler (2004b), "Whither Latin American Capital Markets?", Washington, D.C., World Bank Latin America and Caribbean Regional Study.
- Demirguc-Kunt, A. y E. Detragiache (1999), "Financial Liberalization and Financial Fragility", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., World Bank.
- Díaz-Alejandro, Carlos (1985), "Good-Bye Financial Repression, Hello Financial Crash", *Journal of Development Economics*, N°19.
- Dooley, M. P. (2000), "A Model of Crises in Emerging Markets", *The Economic Journal*, N° 110, pp. 256-272.

- Easterly, W. (1993), "How Much do Distortions Affect Growth?", *Journal of Monetary Economics*, N°32, pp. 187-212.
- Ehrlich, I. y G. S. Becker (1972), "Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection", *Journal of Political Economy*, N°80, pp. 623-648.
- Eichengreen, B. (1994), *International Monetary Arrangements for the 21st Century*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- _____ (1999), *Towards a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Eichengreen, B. y R. Hausmann (1999), "Exchange Rates and Financial Fragility", *New Challenges for Monetary Policy*, Proceedings of a Symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Eichengreen, B. y R. Hausmann (2002), "How to Eliminate Original Financial Sin", *Financial Times*, 22 de noviembre.
- Eichengreen, B., R. Hausmann y U. Panizza (2005), "The Mystery of Original Sin", *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, B. Eichengreen y R. Hausmann (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Fischer, S. (2001), "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?", Distinguished Lecture on Economics in Government, delivered at the American Economic Association meetings in New Orleans, 6 de enero.
- Frankel, J. (1999), "No Single Exchange Rate Regime is Right for All Countries or at All Times", *Princeton Essays in International Finance*, 215.
- Galindo, A., A. Micco y G. Ordóñez (2002), "Financial Liberalization and Growth", ponencia presentada en la conferencia Financial Globalization: A Blessing or a Curse?, organizada por la George Washington University y el World Bank, 30-31 de mayo.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2004), *Keeping The Promise Of Old Age Income Security in Latin America*, Palo Alto, CA. World Bank, Stanford University Press.
- Goldstein, M. (2002), *Managed Floating Plus*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Hardy, D., P. Holden y V. Prokopenko (2002), "Microfinance Institutions and Public Policy", *IMF Working Paper*, N°02/159.
- Holzmann, R. (1998), "Financing the Transition to the Multi-Pillar", *World Bank Social Protection Discussion Paper*, N°9809.
- Holzmann, R., R. Palacios y A. Zviniene (2001), "Implicit Pension Debt: Issues, Measurement, and Scope in International Perspective", World Bank Pension Primer Paper.
- Ize, A. y E. Levy Yeyati (2003), "Financial Dollarization", *Journal of International Economics*, N°59, pp. 323-347.
- Ize, A. y A. Powell (2004), "Prudential Responses to De Facto Dollarization", *IMF Working Paper*, N°04/66.
- Inter-American Development Bank (2004), "Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending", Report on Economic and Social Progress in Latin America, Washington, D.C.

- James, E., J. Smalhout y D. Vittas (2001), "Administrative Costs and the Organization of Individual Account Systems: A Comparative Perspective", *New Ideas About Old Age Security*, R. Holzmann y J. Stiglitz (eds.), Washington, D.C., World Bank.
- Kaminsky, G. L. y C. M. Reinhart (1999), "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems", *American Economic Review*, N°89, pp. 473-500.
- Kaminsky, G. L. y S. Schmukler (2003), "Short-Run Pain, Long-run Gain: The Effects of Financial Liberalization", *NBER Working Paper*, N°9787.
- Klapper, L. (2005), "The Role of Factoring for Financing Small and Medium Enterprises", *World Bank Policy Research Working Paper*, N°3593.
- Klapper, L. y R. Zaidi (2005), "A Survey of Government Regulation and Intervention in Financial Markets", mimeo, World Bank.
- Ladekarl, J. y S. Zervos (2004), "Housekeeping and Plumbing: The Investability of Emerging Markets", *World Bank Policy Research Working Paper*, N°3229.
- La Porta, R., F. López-de-Silanes y A. Shleifer (2002), "Government Ownership of Banks", *Journal of Finance*, N°57, pp. 265-301.
- Larraín, F. y A. Velasco (2001), "Exchange-Rate Policy in Emerging-Market Economies: The Case for Floating", *Princeton Essays in International Economics*, 224.
- Levine, R. y S. Schmukler (2006a), "Migration, Spillovers, and Trade Diversion: The Impact of Internationalization on Domestic Stock Market Liquidity", *Journal of Banking & Finance*.
- Levine, R. y S. Schmukler (2006b), "Internationalization and Stock Market Liquidity", *Review of Finance*, N°10, pp. 153-187.
- Levy Yeyati, E., S. Schmukler y N. Van Horen (2006), "International Financial Integration through the Law of One Price", *World Bank Policy Research Working Paper*, N°3897.
- Mackenzie, G., P. Gerson, A. Cuevas y P. Heller (2001), "Pension Reform and the Fiscal Policy Stance", *IMF Working Paper*, N°01/214.
- Marinovic, I. y S. Valdés (2005), "La demanda de las AFP chilenas: 1993-2002", ponencia presentada en el Annual Meeting of the Chilean Economics Society.
- McKinnon, R. y H. Pill (1997), "Credible Economic Liberalizations and Overborrowing", *American Economic Review*, N°87, pp. 189-193.
- McKinnon, R. y H. Pill (1998), "International Overborrowing: A Decomposition of Credit and Currency Risks", *World Development*, N°26, pp. 1267-1282.
- Mishkin, F. (2003), "Financial Policies and the Prevention of Financial Crises in Emerging Market Countries", *Economic and Financial Crises in Emerging Market Countries*, M. Feldstein (ed.), Chicago, University of Chicago Press.
- Mishkin, F. y Savastano, M. (2001), "Monetary Policy Strategies for Latin America", *Journal of Development Economics*, N°66, pp. 415-444.
- Mundell, R. A. (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, N°51, pp. 657-665.
- Obstfeld, M. (1996), "Models of Currency Crises with Self-Fulfilling Features", *European Economic Review*, N° 40, pp. 1037-1047.

- _____ (1998), "The Global Capital Market: Benefactor or Menace?", *Journal of Economic Perspectives*, N°12, pp. 9-30.
- Ocampo, J. A. (2003), "Capital-Account and Counter-Cyclical Prudential Regulations in Developing Countries", *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, R. French-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), Londres, Palgrave/MacMillan.
- Ozkan, F. G. y A. Sutherland (1998), "A Currency Crisis Model with an Optimising Policymaker", *Journal of International Economics*, N°44, pp. 339-364
- Packard, T. (2001), "Is there a Positive Incentive Effect from Privatizing Social Security?, Evidence from Pension Reform in Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, N°2719.
- Palmer, E. (2001), "The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues", *World Bank Social Protection Discussion Paper*, N°0012.
- Rajan, R. y L. Zingales (2001), "Financial Systems, Industrial Structure, and Growth", *Oxford Review of Economic Policy*, N°17, pp. 467-482.
- Rajan, R. y L. Zingales (2003), *Saving Capitalism from the Capitalists*, Nueva York, Crown Business Division of Random House.
- Rocha, R. (2004), "Chile: The Pensions Sector", Technical Background Paper to the Chile FSAP, mimeo.
- Roubini, N. y X. Sala-i-Martin (1992), "Financial Repression and Economic Growth", *Journal of Development Economics*, N°39, pp. 5-30.
- Schneider, M. y A. Tornell (2004), "Bailout Guarantees, Balance Sheet Effects, and Financial Crises", *Review of Economic Studies*, N°71, pp. 883-913.
- Sirtaine, S. "Corporate Sector Issues: Balance Sheet Vulnerabilities and Access to Finance", Technical Background Paper to the Chile FSAP, mimeo.
- Stiglitz, J. (1999), "Bleak Growth for the Developing World", *International Herald Tribune*, 10-11 de abril.
- _____ (2000), "Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability", *World Development*, N°28, pp. 1075-1086.
- Tobin, J. (2000), "Financial Globalization", *World Development*, N°28, pp. 1101-1104.
- Tornell, A. y F. Westermann (2005), *Boom-Bust Cycles and Financial Liberalization*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Wojcik, D., G. C. Clark y R. Bauer (2004), "Corporate Governance and Cross-Listing: Evidence from European Companies", ponencia presentada en el European Science Foundation Exploratory Workshop Economic Geography and European Finance, Oxford, 17-18 de septiembre.
- World Bank (1989), *World Development Report*, Washington, D.C.
- _____ (2004), *Global Development Finance 2004 - Harnessing Cyclical Gains for Development*, Washington, D.C.
- Wyplosz, C. (1998), "Globalized Financial Markets and Financial Crises", *Regulatory and Supervisory Challenges in a New Era of Global Finance*, J. J. Teunissen (ed.), Amsterdam, FONDAD.



Capítulo XIII

Políticas cambiarias en América Latina: modas, tendencias y decepciones¹

Sebastián Edwards

1. Introducción

Durante los últimos veinticinco años los países de América Latina han experimentado todos los regímenes cambiarios posibles: fijos, fijos pero ajustables (*peg-but-adjustable*), reptantes (*crawling pegs*), “tablitas”, caja de convertibilidad (*currency board*), bandas cambiarias de todo tipo, dolarización y, más recientemente, tipos de cambio libres o flotantes. Para la mayoría de los analistas son sorprendentes tanto el entusiasmo desenfrenado con que los responsables de las políticas acogen los nuevos regímenes cambiarios cuando éstos recién son adoptados, como la facilidad con que éstos son descartados (e incluso condenados) una vez que resulta aparente que no constituyen ninguna panacea.

¹ Esta es una traducción del inglés del artículo “Exchange rate policies in Latin America: Fads, fashions and dissappointments”, presentado en la conferencia “Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina”, Universidad de Salamanca, 7-8 de octubre de 2005. El autor contó con la valiosa colaboración del trabajo de investigación de Roberto Álvarez.

Hace treinta años, los tipos de cambio reptantes fueron proclamados como la gran solución a los tradicionales desequilibrios externos de la región. Lo único que se necesitaba, decían, era ajustar aproximadamente el tipo de cambio nominal a la tasa de inflación y todos los problemas quedarían resueltos.² Los últimos años de la década de los setenta y los primeros de la de los ochenta fue la época de los ajustes “preanunciados”, también conocidos como “tablitas”. Después de las crisis que a principios de la década de los ochenta afectaron al Cono Sur, los tipos de cambio “preanunciados” fueron descartados y de un día para otro recibieron el mismo trato que un periódico viejo. Lo que vino a continuación fue una historia de amor con toda clase de bandas cambiarias –en México, Chile y Colombia, entre otros países. En algún momento de la década de los noventa, las palabras “credibilidad” y “precompromiso” (*pre-commitment*) pasaron a ser las fórmulas mágicas y las cajas de convertibilidad se transformaron en la última moda. Aunque solamente Argentina adoptó esta fórmula, muchos economistas latinoamericanos manifestaron un gran entusiasmo por la idea y trataron de venderla por toda la región. Posteriormente, cuando la economía argentina empezó a tambalearse, nos dijeron que las cajas de convertibilidad no tenían suficiente credibilidad; que lo que se necesitaba era la dolarización y Panamá pasó a ser la nueva moda de la temporada. Ecuador y El Salvador siguieron su ejemplo, mientras que otras naciones –incluida Argentina– consideraron seriamente la posibilidad de adoptar un régimen monetario dolarizado. Hoy en día son los tipos de cambio flotantes lo que está de moda. En la mayoría de los países la opción favorita es la flotación pura. Muchos economistas, expertos y funcionarios del Banco Central respectivo nos dicen que no debería haber intervención de ningún tipo y que el mercado es quien mejor sabe cómo funcionan estas cosas.

Soy consciente, por supuesto, de que la descripción que acabo de hacer es una simplificación. Siempre ha habido puntos de vista alternativos y diferentes posiciones y prácticas políticas. Esto es, por lo demás, lo que cabría esperar de una región tan vasta que abarca treinta y dos países. En este momento, por ejemplo, Argentina interviene mucho en el mercado cambiario, mientras que Venezuela tiene un régimen

² Véanse los ensayos incluidos en Williamson (1981)

cambiario fijo, pero ajustable. De todos modos, y a pesar de determinadas excepciones, me parece que es apropiado decir que durante los últimos treinta años las políticas cambiarias en América Latina han sido afectadas por toda clase de modas y tendencias. La falta de flexibilidad con que las políticas cambiarias se han abordado en el pasado ha provocado muchas frustraciones y decepciones. Y, aunque tal vez sea muy pronto para decirlo, es posible que el actual entusiasmo por los tipos de cambio de libre flotación también acabe produciendo desencanto y desilusión.

El propósito de este artículo es presentar una serie de propuestas útiles para pensar en el futuro de las políticas cambiarias en la región. Sin embargo, no intentaré responder a la pregunta de cuál es “el” régimen cambiario óptimo para los países de América Latina. De hecho, el punto de partida del análisis que aquí se presenta es reconocer que no existen fórmulas mágicas universalmente adaptables, y que las políticas más apropiadas en algunos países no lo son en otros. No obstante lo anterior, creo que hay unos cuantos principios generales que pueden aplicarse a todos los países. En vez de proporcionar una prescripción de política concreta, en la sección 2 se abordan temas que contribuyen a clarificar la cuestión acerca de cuáles son las políticas cambiarias más apropiadas. He organizado el análisis alrededor de unas cuantas (concretamente siete) regularidades empíricas acerca de los tipos de cambio en los países emergentes. La mayor parte de dichas regularidades tienen que ver con la relación existente entre la tasa de cambio y la actividad económica –crecimiento, inflación e inestabilidad macroeconómica. En la sección 3 se analizan las implicaciones para América Latina de la reciente decisión de China de ajustar (apreciar) el valor de su divisa. Argumento que muchos analistas regionales han malinterpretado el objetivo que persigue China con esta política. A pesar de esta variación en el tipo de cambio, China seguirá siendo un competidor formidable en el mercado global. América Latina tendrá que competir con China aumentando su productividad, no confiando en que los ajustes cambiarios resuelvan el problema. Sin embargo, cuando se trata de aumentar el crecimiento de la productividad, la mayoría de países de América Latina no están preparados para recoger el guante. Finalmente, en la sección 4, se formulan algunas observaciones a modo de conclusión.

2. Siete regularidades empíricas sobre tipos de cambio y desarrollo económico

En esta sección argumento siete regularidades empíricas sobre tipos de cambio y desarrollo económico. Aunque no afirmo que éstas sean las siete únicas regularidades aplicables a las naciones emergentes –y a los países de América Latina–, sí creo que son las más relevantes al pensar en las políticas cambiarias en países en desarrollo.

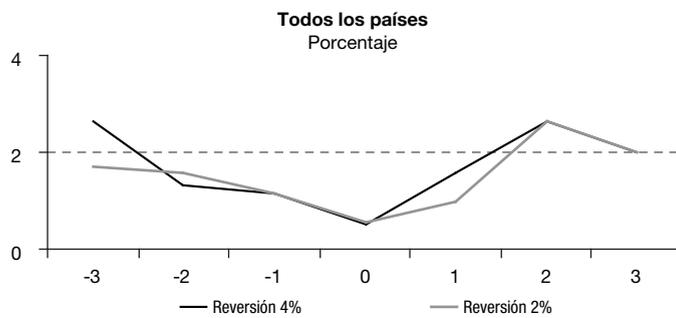
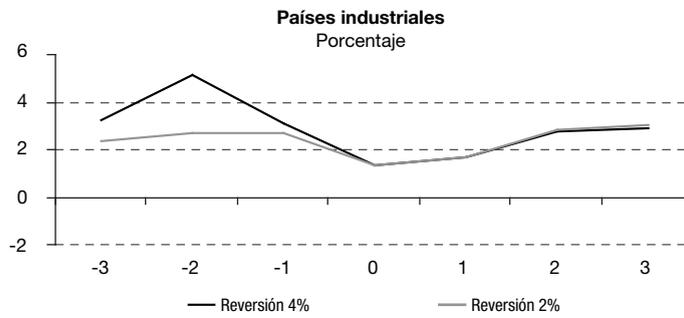
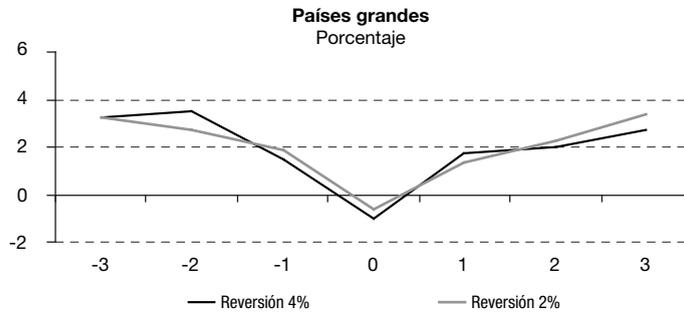
Regularidad número uno: las crisis de los tipos de cambio son muy costosas

La evidencia empírica sugiere de un modo bastante convincente que las crisis cambiarias son muy costosas en términos de la disminución del crecimiento, aumento del desempleo y crecimiento de la inflación. En este contexto, cuando hablo de crisis del tipo de cambio me refiero a una depreciación grande (digamos de más del 15% en un período de tres meses) del tipo de cambio nominal, y/o a una reversión de la “cuenta corriente”, por la cual el déficit de la cuenta corriente se reduce significativamente en el período de un año. En Edwards (2004), analicé esta cuestión usando regresiones de paneles dinámicos y llegué a la conclusión de que grandes reversiones de la cuenta corriente tenían “un efecto negativo en el crecimiento del PIB per cápita, incluso controlando por la inversión (p. 52)”.³ Freund y Warnock (2005) usaron un enfoque estadístico multivariado y llegaron a la conclusión de que los cambios de tendencia estaban relacionados con una disminución del crecimiento económico. Frankel y Cavallo (2004) llegaron a una conclusión parecida utilizando una definición de crisis algo diferente.

En el gráfico XIII.1 se presentan datos (medianas) sobre el crecimiento del PIB per cápita en los períodos alrededor a las crisis externas. Estos datos se exponen para tres muestras: “países grandes” –países que se encuentran en la parte superior (primer 25%) de la distribución mundial del PIB, y entre los que se incluyen algunos países de América Latina–, “países industrializados” y “todos los países”. Como puede verse, en las tres muestras consideradas hay un descenso en el crecimiento del PIB en el año de la crisis externa. Es interesante notar, sin embargo, que la caída en

³ En un artículo reciente, Guidotti *et al.* (2004) consideran el papel de la apertura en un análisis sobre el comportamiento de las importaciones y de las exportaciones en el período subsiguiente a una de estas reversiones. Véase también Frankel y Cavallo (2004).

Gráfico XIII.1
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA
(Mediana)



la tasa de crecimiento del PIB parece ser de corta duración. En las muestras correspondientes a los “países grandes” y a “todos los países” se da una clara recuperación del crecimiento del PIB per cápita un año después del episodio del cambio de tendencia. Tests no paramétricos χ^2 indican que en los países en crisis, el crecimiento es significativamente menor en los años alrededor a la crisis que en el grupo de control conformado por países que no han experimentado crisis (los valores “p” oscilan entre 0,07 y 0,00).

Para analizar más a fondo este tema, estimé regresiones en los efectos (potenciales) de las crisis monetarias en el crecimiento de corto plazo. Se usan dos definiciones de crisis: i) una depreciación mensual del tipo de cambio nominal que exceda por tres desviaciones estándar la variación promedio para el país en cuestión. Esta variable se denomina *Cri_xr*; y ii) una definición más amplia que combina, en un indicador, cambios en el tipo de cambio nominal (depreciación) con cambios (descensos) en el *stock* de reservas internacionales. Para más detalles acerca de este indicador, véase Eichengreen *et al.* (1996) y Edwards (2004). Este indicador se llama *Cri_index*.

Considérese la siguiente ecuación relativa a la dinámica del crecimiento:

$$(1) \quad \Delta g_{jt} = \lambda [\check{g}_j - g_{jt-1}] + \phi v_{jt} + \gamma \mu_{jt} + \varepsilon_{jt}$$

donde \check{g}_j es la tasa de crecimiento real del PIB per cápita de largo plazo en el país j ; los términos v_{jt} y μ_{jt} son crisis no correlacionadas, con media cero y variancia finita. Más concretamente, v_{jt} es un *shock* de términos de intercambio y μ_{jt} expresa otros *shocks*, incluidas las *crisis cambiarias*. La ecuación (1) tiene la forma de un modelo de corrección de equilibrio. La tasa real de crecimiento en el período t sufrirá una desviación respecto a la tasa de crecimiento de largo plazo debido a la existencia de tres tipos de *shocks*: v_{jt} , μ_{jt} y ξ_{jt} . Con el tiempo, sin embargo, la tasa de crecimiento real convergerá a hacia su valor de largo plazo, con la tasa de convergencia dada por el coeficiente λ . El parámetro ϕ , en la ecuación (1), se espera que sea positivo, lo que indica que una mejoría en los términos de intercambio tendrá como consecuencia una aceleración (temporal) en la tasa de crecimiento, y que un *shock* negativo de términos de intercambio tendrá consecuencias negativas en g_{jt} .⁴

⁴ Para más detalles, véase Edward y Levy Yeyati (2005).

La ecuación (1) es estimada utilizando un procedimiento GLS (*General Least Square*) en dos etapas. En la primera etapa se calcula el crecimiento de largo plazo usando datos de corte transversal. Los resultados obtenidos en esta etapa se usan para generar las tasas de crecimiento de largo plazo que sustituyen a \check{g}_j en la ecuación (1).⁵ En la segunda etapa, el análisis de panel se realiza estimando la ecuación (1) mediante GLS. Estas estimaciones se realizan utilizando tanto efectos fijos como efectos aleatorios.⁶ El conjunto de datos empleado cubre 157 países y abarca el período que va de 1970 a 2001.

En el cuadro XIII.1 se presentan los resultados de la segunda etapa estimada con efectos aleatorios.⁷ El coeficiente estimado de la brecha de crecimiento es, como era de esperar, positivo, significativo y menor que

Cuadro XIII.1
REGRESIONES DE LAS CRISIS CAMBIARIAS
Y DEL PIB PER CÁPITA
(Efectos aleatorios. Cálculos modelo GLS)

	(1)	(2)
Brecha crecimiento	0,80 (42,51)*	0,80 (42,51)*
Cambio en términos de intercambio	0,08 (13,28)*	0,08 (13,24)*
Cri_xr	-1,27 (3,82)*	- -
Cri_index	- -	-0,91 (3,89)*
Constante	-0,31 (2,96)*	-0,23 (2,11)**
Número de observaciones	1971	1971
Número de países	91	91
R ²	0,49	0,49

Valor absoluto del estadístico t se indica entre paréntesis.

Las regresiones incluyen, pero no se presentan, variables dummies para cada país.

* significativo al 1%.

** significativo al 5%.

*** significativo al 10%.

⁵ Véase Edwards (2004) para una reflexión sobre este punto.

⁶ Debido a razones de espacio, solamente se reportan los resultados de efectos aleatorios.

⁷ Las estimaciones de la primera etapa pueden ser solicitadas directamente al autor.

uno. La estimación punto es alta, lo que sugiere que, en promedio, las desviaciones entre el crecimiento a largo plazo y el crecimiento real se eliminan con bastante rapidez. Asimismo, como también era de esperar, las estimaciones de los coeficientes asociados a las crisis de términos de intercambio son siempre positivas y estadísticamente significativas, lo que indica que una mejora (o deterioro) en los términos de intercambio resulta en una aceleración (o desaceleración) en la tasa de crecimiento del PIB real per cápita. Como puede verse en el cuadro XIII.1, en ambas regresiones el coeficiente de la variable correspondiente a la crisis monetaria es *significativamente negativo*, lo que indica que la crisis tiene como consecuencia un descenso importante en el crecimiento del PIB. Los cálculos puntuales sugieren que este descenso en el crecimiento per cápita oscila entre 0,91 y 1,27 puntos porcentuales por año. Este descenso del crecimiento continúa en el tiempo hasta que el crecimiento de corto plazo converge de nuevo con su valor de largo plazo.

Estos resultados, por consiguiente, respaldan la idea de que las crisis del sector externo –y en particular las crisis cambiarias– tienen una importante repercusión negativa en el crecimiento del PIB. Desde una perspectiva de política el mensaje es más bien simple: un objetivo importante de la política cambiaria debería ser evitar aquellas situaciones que conducen hacia una crisis cambiaria y/o a una reversión de la cuenta corriente.

Regularidad número dos: los países con tipo de cambio más flexible han tendido a crecer más rápidamente en el largo plazo

La evidencia empírica sugiere con bastante claridad que, en el largo plazo los países con regímenes cambiarios más flexibles –tanto si se trata de regímenes de tipo de cambio flotante o de regímenes intermedios– han tenido mejor desempeño económico, en términos de crecimiento del PIB, que aquellos países que tienen regímenes cambiarios más rígidos. Llegar a esta conclusión, no obstante, no ha sido nada fácil, ni tampoco ha estado libre de controversias. Hasta hace muy poco, las investigaciones acerca de la relación de los regímenes cambiarios y la actividad económica habían estado sujetas a dos limitaciones. Por un lado, los datos estaban sujetos a una grave “sesgo de la supervivencia”. El problema es que solamente aquellos países que han defendido con éxito la fijación de su moneda son incluidos en la categoría “tipo de cambio fijo”. Por otro lado, los países

que adoptaron un tipo de cambio fijo, pero que no lograron mantenerlo, han sido normalmente clasificados como países con “régimen cambiario flexible”. Esto significa que las elevadas tasas de inflación provocadas por el desplome del tipo de cambio son incorrecta (o injustamente) atribuidas a la flexibilidad del sistema cambiario. De modo similar, una desaceleración en el crecimiento producida después de una crisis cambiaria ha sido a menudo (e incorrectamente) asociada al régimen cambiario que reemplaza al régimen de tipo de cambio fijo.

Una segunda limitación de los estudios tradicionales sobre la relación existente entre los sistemas cambiarios y la actividad económica es que muchos países clasifican incorrectamente su tipo de régimen cambiario. En efecto, muchos países que tienen oficialmente un régimen cambiario flotante tienen *de facto* un tipo de cambio fijo; y países que en realidad tienen un tipo de cambio flotante son clasificados algunas veces como regímenes cambiarios de tipo fijo. Esta clasificación incorrecta de los regímenes cambiarios significa que, en muchas ocasiones, determinados resultados son indebidamente atribuidos a un régimen cambiario particular.

Trabajos de investigación reciente han abordado estos dos problemas. Probablemente el más conocido es el llevado a cabo por Levy Yeyati y Sturzenegger (2003). Estos autores utilizan datos de la volatilidad de las reservas internacionales, la volatilidad de los tipos de cambio y la volatilidad de los cambios en los tipos de cambio de 99 países durante el período comprendido entre 1990 y 1998 para determinar cuál ha sido su “verdadero” régimen cambiario. Su análisis arranca con el hecho, bien conocido, de que el sistema de clasificación utilizado por el Fondo Monetario Internacional tiende a clasificar mal a los países. Los autores llevan a cabo una serie de ejercicios de análisis de grupo (*cluster analysis*) para clasificar a los países de la muestra en cinco categorías: i) tipo de cambio fijo, ii) tipo de cambio sucio/reptante, iii) tipo de cambio sucio, iv) tipo de cambio flotante y v) dudoso. Utilizando esta clasificación de regímenes cambiarios *de facto*, Levy Yeyati y Sturzenegger (2003) estimaron un modelo tradicional de corte transversal de tasas de crecimiento para analizar en qué medida el tipo de régimen cambiario afecta al crecimiento de largo plazo. Los resultados obtenidos indican que entre los países en desarrollo aquellos con regímenes cambiarios más rígidos han experimentado un *crecimiento más lento* y una volatilidad más alta que aquellos países que tenían regímenes cambiarios más flexibles. Levy Yeyati y Sturzenegger también encuentran que el tipo de régimen cambiario no tiene consecuencias en el crecimiento o en la volatilidad de la producción en los países industrializados.

Regularidad número tres: la evidencia no respalda la idea de que los países dolarizados tienen mejor desempeño que los países con una moneda propia

La recurrencia de las crisis cambiarias en los países emergentes durante la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI suscitó un intenso debate sobre las políticas de régimen cambiario. Un número cada vez mayor de economistas afirma que (muchas) naciones emergentes deberían abandonar completamente sus monedas y adoptar la de una nación desarrollada como moneda de curso legal. Esta propuesta de política monetaria ha venido a denominarse de un modo general *dolarización*. La mayoría de economistas coinciden en la opinión de que los países que renuncian a su moneda y que delegan su política monetaria al Banco Central de un país avanzado (conservador) tendrán una inflación menor que aquellos países que tienen una política monetaria propia. Los trabajos llevados a cabo por Engel and Rose (2002), Eichengreen y Hausmann (1999) y Edwards (2001) llegan a la conclusión de que los países dolarizados tienen una tasa de inflación significativamente más reducida que los países que poseen su propia moneda nacional.⁸

Sin embargo, el acuerdo no es unánime respecto de los efectos de la dolarización en una serie de variables económicas reales como el crecimiento, el empleo y la volatilidad. De acuerdo con sus partidarios, la dolarización afectará positivamente al crecimiento mediante dos canales diferentes. Por un lado, la dolarización tenderá a dar como resultado unos tipos de interés más bajos, unos niveles de inversión más altos y un crecimiento más rápido (Dornbusch 2001). Por otro lado, al eliminar el riesgo cambiario la adopción de una divisa común estimulará el comercio internacional, y ello, a su vez, tendrá como resultado un crecimiento más rápido. Rose (2000) y Rose y Van Wincoop (2001), entre otros, han enfatizado este segundo canal. Otros autores, sin embargo, se han mostrado escépticos respecto a los supuestos beneficios de la dolarización. De hecho, y de acuerdo con una idea que se remonta al menos a Meade (1951), los países con tipo de cambio fijo, incluidos los países dolarizados, tendrán dificultades para acomodar crisis externas. Esto, a su vez, se traducirá en mayor volatilidad y puede, incluso, llevar a un crecimiento económico menor.

Hasta muy recientemente ha habido muy pocos análisis comparativos acerca de las consecuencias económicas de los sistemas dolarizados. La

⁸ Véanse Frankel y Rose (2002), Calvo y Mishkin (2003) y Panizza *et al.* (2002).

mayor parte del trabajo empírico se ha basado en la experiencia de un solo país: Panamá. Estudios de corte transversal sobre uniones monetarias han incluido muy pocas observaciones sobre *países estrictamente dolarizados*. Por ejemplo, el conjunto de datos en que se basan Engel y Rose (2002) incluye sólo 26 países sin moneda propia y con suficientes datos sobre el PIB real per cápita. De estos veintiséis países solamente siete utilizan la moneda de otra nación, y solamente dos de ellos –Panamá y Puerto Rico– usan una divisa convertible como moneda de curso legal, siendo por lo tanto países “estrictamente dolarizados”. El estudio sobre los regímenes cambiarios llevado a cabo por Ghosh *et al.* (1995) no incluye naciones que no tengan una moneda nacional. El estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional (IMF, 1997) sobre sistemas cambiarios excluye a los países dolarizados, y un artículo más reciente de Levy Yeyaty y Sturzenegger (2003) no incluye aquellos países que no tienen un Banco Central propio.⁹

En una serie de artículos recientes, Edwards (2001) y Edwards y Magendzo (2003, 2005) analizan empíricamente el registro histórico de las economías *estrictamente dolarizadas*. Estos autores investigan si, tal como sostienen sus partidarios, la dolarización está asociada con unos resultados macroeconómicos mejores, entendido como un crecimiento del PIB más rápido y una volatilidad del PIB más baja. La razón de que se centren en los países estrictamente dolarizados es muy simple: el debate sobre la política monetaria en los países emergentes y en transición es el de si estos países deberían de adoptar la divisa de un país “avanzado” como forma de adquirir credibilidad. En el caso de Argentina, por ejemplo, es muy diferente que delegue la política monetaria a la Reserva Federal de Estados Unidos o que la delegue al banco central del Mercosur dirigido por brasileños y argentinos.¹⁰ En sus análisis, Edwards (2001) y Edwards y Magendzo (2003, 2005) utilizan “*treatment regressions*” para *estimar conjuntamente* la probabilidad de ser un país dolarizado y las ecuaciones de crecimiento del PIB per cápita y de volatilidad del crecimiento del PIB.¹¹

⁹ La mayor parte de los estudios sobre la dolarización se ha centrado en el caso de Panamá. Véanse Goldfajn y Olivares (2001), Moreno-Villalaz (1999), Bogetic (2000) y Edwards (2001).

¹⁰ En Edwards y Magendzo (2003) se estudian todos los países con una “divisa común”.

¹¹ Idealmente, nos hubiera gustado incluir la volatilidad del consumo. Desafortunadamente, la mayoría de países dolarizados pequeños no disponen de datos sobre consumo. Sobre los modelos de “*treatment regressions*” véanse, por ejemplo, Maddala (1983), Greene (2000) y Wooldridge (2002).

Las conclusiones de estos estudios pueden resumirse del siguiente modo: i) los países dolarizados han tenido una tasa de crecimiento ligeramente más baja que los países con una moneda nacional; esta diferencia, sin embargo, no es estadísticamente significativa; y ii) la volatilidad del PIB ha sido significativamente más alta en las economías dolarizadas que en los países con moneda propia. Estos resultados son robustos independientemente de la técnica utilizada; en particular, mantienen su validez cuando se emplean variables instrumentales y cuando se implementa una técnica de “*matching coefficients*”.

Regularidad número cuatro: los países con regímenes cambiarios flexibles pueden adaptarse a las crisis externas mejor que los países con tipos de cambio fijos

Los partidarios de los tipos de cambio flexibles han argumentado que con este tipo de régimen cambiario los países pueden absorber mejor el impacto producido por las crisis externas. Esto, a su vez, puede hacer que los países con tipos de cambio flotantes eviten realizar ajustes costosos y prolongados.¹² La determinación de si los regímenes cambiarios flexibles son realmente capaces de aislar a la economía de las crisis externas, y de contribuir a mejorar la actividad económica, es en última instancia una cuestión empírica y solamente puede dilucidarse analizando la evidencia histórica.¹³ Esta cuestión ha sido recientemente investigada por Broda (2004) y Edwards y Levy Yeyati (2005).

Edwards y Levy Yeyati (2005) estimaron ecuaciones similares a la ecuación (1) para analizar en qué medida el coeficiente de la crisis de términos de intercambio varía en diferentes regímenes cambiarios. En particular, intentaban averiguar si, como afirman los partidarios de los regímenes cambiarios de tipo flexible, este coeficiente es menor en los países con este régimen cambiario. (Un coeficiente pequeño respaldaría la hipótesis de que los regímenes cambiarios flexibles actúan como “amortiguadores de crisis”). Los principales hallazgos de este trabajo pueden resumirse del siguiente modo: primero, Edwards y Levy Yeyati

¹² Friedman (1953) fue uno de los primeros en proponer este punto de vista. La idea de que los tipos de cambio rígidamente fijos magnificaban los *shocks* externos adquirió una gran prominencia después de la crisis monetaria y de la deuda externa en Argentina de los años 2001-2002.

¹³ Calvo (2000), entre otros, ha argumentado que si hay “pasivos dolarizados”, un régimen cambiario de tipos flexibles puede tener como consecuencia “efectos de hola de balance” (*balance sheet effects*) mayores y un crecimiento menor.

(2005) encontraron pruebas que sugieren que el efecto de crisis de términos de intercambio es mayor en aquellos países que tienen regímenes cambiarios más rígidos. Es decir, encontraron pruebas que indican que, dado el resto de las variables relevantes, los países con régimen cambiario más flexible se adaptan mejor a los crisis reales externos, como por ejemplo crisis de términos de intercambio. Segundo, los autores encontraron pruebas de una respuesta asimétrica del crecimiento a cambios de los términos de intercambio. Más específicamente, encontraron que la respuesta del crecimiento es mayor en el caso de las crisis negativas que en el de los positivos, un hecho que concuerda con la presencia de asimetrías en las respuestas de los precios (con inflexibilidad nominal a la baja generando mayores ajustes cuantitativos). Curiosamente, mientras que la respuesta del producto en ambas direcciones es mayor cuanto más rígido es el régimen cambiario, esta asimetría no se da en los regímenes cambiarios flexibles.¹⁴ Finalmente, también encontraron pruebas que respaldan la opinión de que, tras controlar por otros factores, los países con regímenes cambiarios más flexibles crecen más rápidamente que los países con tipos de cambio fijos, lo que confirmaba los hallazgos de Levy Yeyati y Sturzenegger (2003) que hemos argumentado más arriba.

Regularidad número cinco: con movilidad de capital y tipo de cambio fijo no hay lugar para una política monetaria (enteramente) independiente, o el principio de la “imposibilidad de la Santísima Trinidad”

Una de las proposiciones fundamentales de la “macroeconomía de economías abiertas” es la de que *en condiciones de movilidad del capital* el tipo de régimen cambiario determina la capacidad de un país para acometer una política monetaria independiente.¹⁵ Un régimen cambiario fijo implica renunciar a la independencia monetaria, mientras que un régimen cambiario de tipo flotante permite acometer una política monetaria nacional (Summers, 2000). Este principio ha recibido el nombre

¹⁴ Esto sería en principio coherente con la presencia de “miedo a flotar” (*fear of floating*), reflejada en una respuesta parcial del tipo de cambio nominal a crisis que tiene como consecuencia contracciones reales mayores. Esta hipótesis, o, más en general, la hipótesis según la cual la elasticidad del tipo de cambio tiende a ser menor en el caso de las crisis negativas, es un tema muy relevante para futuros trabajos de investigación.

¹⁵ Esta es, por supuesto, una proposición antigua, que se remonta por lo menos a los escritos de Bob Mundell a principios de la década de los sesenta. Recientemente, sin embargo, y como consecuencia de los debates relativos a las políticas cambiarias, ha adquirido una nueva fuerza.

de “imposibilidad de la Santísima Trinidad”: no es posible tener al mismo tiempo libre movilidad de capitales, tipo de cambio fijo y una política monetaria independiente. Algunos autores han aducido, no obstante, que *desde una estricta perspectiva de política* este dilema es falso, ya que no hay motivo para que las economías emergentes tengan una total movilidad de capitales. En efecto, el hecho de que las crisis cambiarias sean a menudo el resultado de reversiones en el flujo de capitales ha llevado a algunos autores a argumentar que los controles sobre el capital –particularmente los controles sobre los flujos de entrada de capitales– pueden reducir el riesgo de una crisis cambiaria. La mayor parte de los partidarios de este punto de vista han basado sus recomendaciones en la experiencia chilena con controles de capital durante la década de los noventa. El *New York Times* (domingo, 1 de febrero de 1998) citaba unas declaraciones de Joseph Stiglitz, el antiguo presidente del equipo económico del Banco Mundial, en las que afirmaba:

“Queremos buscar políticas que disuadan la llegada de ‘dinero caliente’ (*hot money*) pero que faciliten el flujo de préstamos de largo plazo, y hay pruebas de que el enfoque chileno, o alguna variante del mismo, lo consigue”.

El *Asean Policy Forum* ha recomendado explícitamente el control a la entrada de capitales como forma de prevenir futuras crisis en la región. La recomendación política n°2 del Foro dice lo siguiente:

“Si una economía asiática experimenta entradas masivas y continuas de capital que amenazan la gestión efectiva de su política monetaria, puede introducir la capacidad de implementar requerimientos de reservas no remunerados y un período mínimo de permanencia a los flujos de capital” (Asian Policy Forum, p. 5).

Hay un abundante número de trabajos empíricos sobre el modelo chileno de control de capitales –Valdés-Prieto y Soto (1998), De Gregorio *et al.* (2000), Forbes (2005). La mayor parte de estos trabajos concluyen que esta política no es demasiado efectiva. Afecta a las variables macroeconómicas solamente por períodos cortos de tiempo y sólo parcialmente. Sin embargo, en un estudio reciente Edwards y Rigobon (2005) mostraron que el control de capitales en Chile ayudó a reducir la volatilidad del tipo de cambio nominal.

La mayoría de los trabajos sobre la importancia empírica de la “imposibilidad de la Santísima Trinidad” se ha basado en el cálculo de los llamados “*offset coefficients*”. A pesar de que dichos coeficientes suelen ser

menores que uno, lo cual sugiere una pérdida parcial de independencia monetaria, son, sin embargo, significativamente positivos. Esto sugiere que tratar de mantener un tipo de cambio que esté significativamente fuera de los márgenes de sus valores de equilibrio tiene normalmente serias consecuencias en la política monetaria. Como resultado, la autoridad monetaria se verá obligada a esterilizar los cambios en las reservas internacionales y tendrá que incurrir en algunos costes. La magnitud de dichos costes dependerá de varios factores, incluida la diferencia entre el “tipo de cambio objetivo” y el tipo de cambio de equilibrio; la postura de la política monetaria tal como se refleja en los diferenciales de tasas de interés; el grado de movilidad del capital y el grado de sustitutividad de los activos financieros nacionales y extranjeros.

Es importante destacar que las situaciones de acumulación y desacumulación de reservas internacionales son asimétricas. Mientras que la desacumulación terminará cuando el país “agote sus reservas”, la acumulación de reservas podrá continuar durante un largo período de tiempo. Esto no quiere decir que sea una política sin costes; de hecho, las políticas de esterilización pueden acabar siendo muy costosas, dado que las reservas internacionales devengan unas tasas de retorno muy bajas y que el coste en intereses de la esterilización suelen ser considerables. Varios países –incluido China– han estado recientemente sujetos a los elevados costes de la esterilización.

Regularidad número seis: las políticas cambiarias basadas en los diferenciales de la tasa de inflación provocan una pérdida de anclaje; los programas de estabilización basados en el tipo de cambio son peligrosos

Los regímenes cambiarios basados en los ajustes del tipo de cambio nominal en proporción con los diferenciales de la tasa de inflación han sido muy comunes en América Latina en diferentes épocas. Si bien actualmente este tipo de régimen cambiario –conocido como tipo de cambio reptante y sus variantes– no está en boga, son varias las voces, tanto en la región como en varios *think tanks* (gabinetes de estudios) internacionales que reclaman enérgicamente el retorno del mismo.

En un momento determinado –básicamente a finales de la década de los sesenta y durante la de los setenta– se pensó que ajustando el tipo de cambio nominal en función de la diferencia entre la inflación nacional y la internacional era posible evitar los desequilibrios y alcanzar la estabilidad.

Muchos observadores se referían a esta postura política diciendo que era una forma de “mantener un tipo de cambio real *realista*”. No obstante, hay mucha evidencia empírica que sugiere que este tipo de política tiende a generar una inercia y una persistencia inflacionaria muy significativa. Más específicamente, si se implementa un régimen de indexación del tipo de cambio nominal en función de la inflación pasada, junto con un sistema de indexación de salarios retrospectivo, la economía perderá su “ancla”. En este caso la inflación puede oscilar incontroladamente y alcanzar cualquier nivel –esto lo advirtió antes que nadie Felipe Pazos, uno de los auténticos gigantes de la economía latinoamericana. Un buen ejemplo de un país que perdió su anclaje y que tuvo muchos problemas para restablecerlo es el Brasil anterior al programa de estabilización y a la reforma monetaria de mediados de la década de los noventa que introdujo el real como nueva moneda.

Históricamente, muchos casos de inercia inflacionaria han sido abordados aplicando programas de estabilización basados en el tipo de cambio, los que consisten en fijar el tipo de cambio nominal. La razón de esta política es muy simple: si la indexación del tipo de cambio contribuía a crear inercia, fijar el tipo ayudaría a eliminarla. Chile y México son dos ejemplos de países de América Latina que, durante la década de los setenta y de los ochenta, trataron de abordar el problema del alto grado de inercia inflacionaria adoptando trayectorias de tipo de cambio preanunciadas; mientras que el sistema chileno convergió hacia un tipo de cambio fijo (a 39 pesos por dólar), el sistema mexicano se caracterizó por una banda cambiaria que se iba estrechando (para diferentes variantes de programas de estabilización basados en el tipo de cambio, véase Edwards, 1993). Pero ninguno de estos programas funcionó. En ambos países la inflación siguió subiendo a un ritmo significativo, creando un tipo de cambio real sobrevalorado y una pérdida de competitividad internacional. En ambos casos, el resultado final fue una crisis cambiaria importante y muy gravosa (Chile en 1982; México en 1994-1995). En muchos sentidos, la experiencia de Argentina con su “casi caja de convertibilidad” es un caso extremo de un programa de estabilización basado en el tipo de cambio.

Desde una perspectiva analítica, la adopción de un programa de estabilización basado en el tipo de cambio puede interpretarse como el resultado de un cambio en las preferencias de las autoridades: desde prestar muy poca (o ninguna) atención a la inflación a darle una prioridad muy alta. Más específicamente, considérese el caso en el que, en un momento dado, se produce un cambio completo en las prioridades

del gobierno. En ese momento las autoridades anuncian que lo que les preocupa realmente es combatir la inflación. En este caso, la regla de devaluación óptima es mantener un tipo de cambio fijo. El problema, no obstante, es que la adopción de un tipo cambiario fijo no garantiza que la inflación vaya a terminar. El camino efectivo seguido por la inflación dependerá del *grado de credibilidad* de la política de anclaje del nuevo tipo de cambio nominal. Es probable que, al menos inicialmente, la opinión pública tenga dudas acerca de cómo será en realidad el nuevo régimen –si será un sistema cambiario genuinamente fijo o un régimen cambiario controlado con una cláusula de escape. Si la opinión pública tiene dudas sobre la sostenibilidad del tipo de cambio fijo, considerará que existe una probabilidad positiva de que las autoridades abandonen el tipo fijo y reviertan al antiguo régimen de tipo de cambio reptante. Es posible mostrar formalmente que una vez fijado el tipo de cambio, el grado de inercia será (aproximadamente) igual a la probabilidad percibida de que el programa sea abandonado. Esto fue de hecho lo que sucedió tanto en Chile como en México; en ambos países la inercia apenas se vio afectada por la adopción de un programa basado en el tipo de cambio y emergió un grado agudo de sobrevaloración (Edwards, 1998).

Regularidad número siete: un tipo de cambio real desalineado puede ser muy gravoso

La crisis monetaria de la década de los noventa puso de relieve la necesidad de *evitar la sobrevaloración del tipo de cambio real*, es decir, de aquellos tipos de cambio que son incompatibles con niveles *sostenibles* de cuentas externas. Durante las reuniones de la primavera de 1994 del Panel de Economía de la Brookings Institution, Rudi Dornbusch opinó que el peso mexicano estaba sobrevalorado al menos en un 30% y que las autoridades tenían que encontrar rápidamente una forma de resolver el problema. En esta misma reunión, refiriéndose a la intervención del peso mexicano en el proceso que llevaría a la crisis monetaria de 1994, Stanley Fischer, que pronto se convertiría en el primer subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional, expresó su preocupación respecto a la sostenibilidad externa del experimento mexicano. Un comunicado interno del gobierno de Estados Unidos enviado al comité de asuntos económicos del Senado en 1995 también refleja que la preocupación sobre esta cuestión era cada vez mayor entre algunos funcionarios estadounidenses. Algunos miembros de la Reserva Federal de Nueva York, por ejemplo, sostenían que no podía descartarse una devaluación del peso.

La sobrevaloración del peso mexicano antes de la crisis de diciembre de 1994 ha sido documentada en una serie de trabajos realizados con posterioridad a la crisis. Según Sachs, Tornell y Velasco (1996), por ejemplo, durante el período 1990-1994, el peso mexicano estuvo sobrevalorado, por término medio, casi en un 29% (véase su tabla 9). Un análisis *a posteriori* efectuado por Ades y Kaune (1997), usando un modelo empírico detallado, que dividía los cambios fundamentales en permanentes y temporales, indica que el cuarto trimestre de 1994 el peso mexicano estaba sobrevalorado en un 16%. Según Goldman Sachs, a finales de 1998 –pocos meses antes de su propia crisis– el real brasileño estaba sobrevalorado en aproximadamente un 14%.¹⁶

Después de la crisis mexicana y de Asia oriental, muchos analistas en la academia, en los organismos multilaterales y en el sector privado han redoblado sus esfuerzos para tratar de entender el comportamiento del tipo de cambio real en las economías emergentes. Hablando en general, se dice que el tipo de cambio real está “desalineado” si su valor está desviado (sostenidamente) de su punto de equilibrio de largo plazo. Este último, a su vez, se define como el tipo de cambio real que, para valores dados de los parámetros “fundamentales” de la economía, es compatible con la realización simultánea de un equilibrio interno y externo.¹⁷

En los recientes análisis de desalineación del tipo de cambio real han habido dos importantes desarrollos relacionados entre sí. El primero es la admisión general de que incluso en regímenes cambiarios flexibles el tipo de cambio puede llegar a estar mal alineado. Hay varias razones para ello: i) los participantes en el mercado pueden tener información incompleta, ii) puede existir un “instinto de manada” entre los inversores y iii) a corto plazo pueden darse desviaciones significativas de los “parámetros fundamentales” respecto de sus valores de equilibrio de largo plazo. Es importante observar, no obstante, que el grado de desalineamiento es mucho menor en los regímenes cambiarios flexibles que en los sistemas de régimen cambiario fijo. El segundo es que los esfuerzos más recientes de calcular la desalineación han ido más allá de versiones simples de

¹⁶ Las naciones de Asia oriental no escaparon al síndrome de sobrevaloración del tipo de cambio. Sachs, Tornell y Velasco (1996), por ejemplo, han argumentado que, a finales de 1994, la imagen real del tipo de cambio en los países del Este de Asia era una imagen desigual y tenía el siguiente aspecto: mientras que Filipinas y Corea estaban experimentando una sobrevaloración, Malasia e Indonesia tenían unas tasas reales de cambio subvaloradas, y el baht, la divisa tailandesa, parecía estar en equilibrio. Véase también Chinn (1998).

¹⁷ Para un análisis teórico acerca de los tipos de cambio reales, véanse Frenkel y Razin (1987) y Edwards (1989).

la PPC (paridad del poder de compra), incorporando explícitamente el comportamiento de variables como los términos de intercambio, el grado de apertura, el tipo de interés real y el crecimiento de la productividad.¹⁸ Según Hinkle y Montiel (1999), el método más común para calcular el tipo de cambio real es la estimación de ecuaciones individuales de series de tiempo. A finales de 1990, Goldman Sachs (1997) implementó un modelo de tipo de cambio real (ampliamente) basado en esta metodología. Si bien, de acuerdo con Goldman Sachs, en junio de 1997 el grado de sobrevaloración era más bien modesto en los cinco países de la región que sufrieron la crisis de Asia del Este, sus cálculos sugieren que la sobrevaloración había sido persistente durante varios años. En Indonesia el tipo de cambio real había estado sobrevalorado desde 1993, en Corea desde 1988, en Malasia desde 1993, en Filipinas desde 1992, y en Tailandia desde 1990 (véase Edwards y Savastano, 2000, para una revisión de otras aplicaciones de este modelo para calcular la sobrevaloración del tipo de cambio real). En el 2000, JP Morgan (2000) desveló su propio modelo de tipo de cambio real. En un esfuerzo por capturar mejor el comportamiento dinámico de los tipos de cambio reales, este modelo iba más allá de los parámetros fundamentales e incorporaba explícitamente variables monetarias de corto plazo.

Una alternativa para evaluar cuán apropiado es el nivel del tipo de cambio real en un momento determinado del tiempo, consiste en calcular la *cuenta corriente sostenible* como paso previo al cálculo del tipo de cambio real de equilibrio. Deutsche Bank (2000) usó un modelo de este tipo para calcular la evolución del tipo de cambio real en América Latina. De acuerdo con este modelo, el nivel sostenible de la cuenta corriente viene determinado, en el estado estacionario, por la tasa de crecimiento (potencial) del PIB del país, la inflación mundial, y la demanda internacional (neta) de obligaciones del país. Si el déficit de cuenta corriente de un país excede su nivel sostenible, el tipo de cambio real tendrá que depreciarse para contribuir a restablecer el equilibrio sostenible de largo plazo. Dado ciertos valores para los parámetros, Deutsche Bank (2000) calculó tanto el nivel sostenible de la cuenta corriente como el grado de sobrevaloración del tipo de cambio real para un grupo de países de América Latina a principios del año 2000. Este enfoque también ha sido utilizado en esfuerzos recientes para calcular el grado desalineamiento del dólar estadounidense –véanse, por ejemplo, Obstfeld y Rogoff (2005), Mann (1999) y Edwards (2005).

¹⁸ Los esfuerzos de ir más allá de los simples cálculos de la PPC tienen una larga historia en la literatura académica, véase, por ejemplo, mi propio libro Edwards (1989) donde se analiza este tema.

El coste más importante de la desalineación del tipo de cambio real es la mala asignación de los recursos. Lo anterior, debido a que el precio relativo de los bienes transables y no transables es diferente de su valor de largo plazo. Otros costes están relacionados con los efectos potenciales en la política monetaria. La sobrevaloración del tipo de cambio real normalmente genera pérdidas de reservas internacionales y, como consecuencia de ello, una reducción de la base monetaria. Por su parte, la sobrevaloración resulta normalmente en una acumulación de reservas internacionales. Para mantener la política monetaria dentro de unos límites razonables el Banco Central necesita esterilizar esos cambios en las reservas, normalmente a un coste no insignificante.

El hecho de que la desalineación puede ser costosa incluso en un régimen cambiario de tipo flexible proporciona justificación a la intervención del Banco Central en el mercado de divisas. Una cuestión clave –y que no ha sido totalmente resuelta– se refiere a la extensión, frecuencia y modalidad de intervención (esterilizada o no esterilizada, en el mercado *spot* o en mercado de futuros, directa o indirecta). En general, las autoridades tienen que equilibrar los costes y los beneficios de la intervención, sin perder de vista que la intervención masiva en el mercado puede transformar un régimen cambiario flexible en un régimen cambiario de tipo fijo disfrazado (esto es lo que se conoce como “miedo a flotar”).¹⁹ Para que la intervención sea efectiva en un régimen cambiario flexible tiene que ser infrecuente, estar bien justificada, ser perfectamente explicada al público y basarse en la firme convicción de que el tipo de cambio del mercado está (significativamente) desviado de su valor de equilibrio de largo plazo.²⁰

¹⁹ Calvo y Reinhart (2002).

²⁰ Para una útil reflexión acerca de la información sobre tipos de cambio en el contexto de la experiencia chilena, véase Tapia y Tokman (2004).

3. Tipos de cambio en América Latina y competencia global: ¿cuán importante es la revaluación del yuan chino?

El 21 de julio de 2005, China anunció que abandonaba la política, usada por más de una década, de mantener la paridad de su divisa en 8,28 yuanes por dólar. El yuan fue apreciado en un 2% respecto al dólar. Se implantó, o eso pareció, un nuevo régimen cambiario basado en una “canasta de monedas”, un ajuste *máximo* diario del tipo de cambio de un 0,3% y bandas cambiarias de una amplitud desconocida. Durante un año, las autoridades chinas habían estado sometidas a una fuerte presión por parte de Estados Unidos y de las naciones europeas para que reformasen su régimen cambiario. Había consenso entre los analistas respecto al hecho de que el yuan estaba subvalorado y que ello proporcionaba a China una ventaja injusta en los mercados internacionales.

Inicialmente se produjo cierta confusión respecto del significado real de la “reforma cambiaria” china. Algunos analistas argumentaron que se trataba del inicio de una nueva era en la que el yuan reflejaría (principalmente) las fuerzas del mercado; otros aducían que la extensión de la reforma era limitada y que era muy improbable que asistiéramos a movimientos significativos en el valor de la moneda. Pocas semanas después de que se diera a conocer la reforma, las autoridades chinas anunciaron que no habría más ajustes en la paridad yuan-dólar en un futuro inmediato. A pesar de ello, algunos bancos de inversión han pronosticado una nueva apreciación del yuan en un margen de entre un 7 y un 15% en los próximos doce meses. El mercado –tal como se refleja, por ejemplo, en el mercado de futuros– también cree percibir nuevos ajustes en el horizonte inmediato.

En América Latina este anuncio se ha acogido con entusiasmo y optimismo. Se ha aducido que una política cambiaria más flexible reducirá la competitividad de China en los mercados internacionales. Esto, a su vez, proporcionará un respiro a los exportadores latinoamericanos de manufacturas, incluidos los productores de México y América Central.

Un análisis de las tendencias históricas y de los dichos recientes de las autoridades chinas sugiere que este optimismo no está justificado. Es improbable que vaya a haber una flexibilidad cambiaria significativa en China o que, para estos efectos, veamos una disminución de su grado de competitividad internacional. Esto significa que el optimismo en América

Latina no viene al caso. Es decir, para poder competir con éxito con China los países de América Latina necesitarán incrementar el crecimiento de su productividad. Desafortunadamente, América Latina no está bien posicionada para responder a este reto.

Lecciones del sistema de canasta de monedas, bandas y tipos de cambio reptantes de Singapur

El nuevo –es decir, posterior al 21 de julio de 2005– régimen cambiario en China fue confeccionado con un ojo puesto en lo que pasaba en Singapur. Como ha señalado Kapur (2005), el objetivo del sistema de Singapur es estabilizar la economía, evitando la volatilidad del tipo de cambio, manteniendo la competitividad y alejando al país de las crisis. Un elemento clave en la política de Singapur ha sido la “no-internacionalización del dólar de Singapur” (Chan y Ngiam, 1996). Si bien esta política se ha suavizado de alguna manera desde 1998, después de la crisis en Asia oriental, continúa vigente; como consecuencia de esta política, los bancos de Singapur tienen prohibido ampliar a los extranjeros los préstamos denominados en Singapur.

La política cambiaria de Singapur se basa en los siguientes principios:

- La Autoridad Monetaria de Singapur establece su política cambiaria usando un índice ponderado del valor del dólar de Singapur respecto de otras monedas. El valor de las ponderaciones depende del tamaño del intercambio comercial entre los países.
- Las ponderaciones usadas en este índice no son conocidas por los participantes en el mercado.
- El índice ponderado puede fluctuar dentro de bandas (bastante estrechas).
- La amplitud de las bandas no es conocida por los participantes en el mercado.

Según Teh (1988), el objetivo de esta política es “reducir la inflación importada en los precios nacionales, apreciando el dólar (de Singapur) ponderado”.

De todos modos, debe señalarse que la Autoridad Monetaria de Singapur ha mostrado cierto grado de pragmatismo y que, bajo determinadas condiciones, ha permitido una movilidad mayor del tipo

de cambio. En particular, cuando la economía aminora la marcha –y como una forma de fomentar las exportaciones– se ha permitido que el dólar de Singapur se deprecie más allá de (los límites implícitos de) la banda cambiaria.

En el gráfico XIII.2 se presenta la evolución diaria de la paridad entre el dólar de Singapur y el dólar estadounidense desde enero de 2003 hasta el final de la primera mitad de agosto de 2005. La parte A contiene el valor del tipo de cambio, mientras que la parte B muestra los cambios (porcentuales) diarios de los mismos. A efectos de establecer una comparación, en los gráficos XIII.3 a XIII.8 se presentan los mismos datos para los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México. De este análisis resulta claro que, con la excepción de Perú, el dólar de Singapur ha exhibido una volatilidad menor que la de las divisas latinoamericanas. En particular, al compararlo con Brasil, Chile y Colombia, el dólar de Singapur se ha depreciado significativamente, protegiendo así la competitividad internacional de Singapur. No cabe duda de que la depreciación bilateral del dólar de Singapur ha sido en parte reflejo del *boom* en el precio de los productos básicos (*commodities*), que ha fortalecido las monedas de los países de América Latina. Pero, el precio de los productos básicos no es el único factor en juego. De hecho, igualmente importante para el comportamiento del tipo de cambio bilateral, que ha resultado en una mejoría relativa de la competitividad de Singapur, ha sido una la existencia de una política deliberada, una política cuyo objetivo es no permitir una apreciación significativa ni pérdidas en la competitividad.

Una importante consecuencia de esta política ha sido que Singapur ha acumulado un *stock* considerable de reservas internacionales, que en julio de 2005 superaba los 116 billones de dólares. Sin embargo, y contrariamente a lo que algunos analistas han afirmado, esta acumulación de reservas no es considerada por la Autoridad Monetaria de Singapur como un inconveniente o como una debilidad de su política. Todo lo contrario, disponer de un *stock* significativo de reservas es una parte integral –conjuntamente con una internacionalización limitada y el uso de un índice ponderado de tipos de cambio– de la política de Singapur encaminada a reducir la vulnerabilidad exterior.

Gráfico XIII.2
TIPO DE CAMBIO DIARIO: DÓLARES DE SINGAPUR POR DÓLAR
ESTADOUNIDENSE

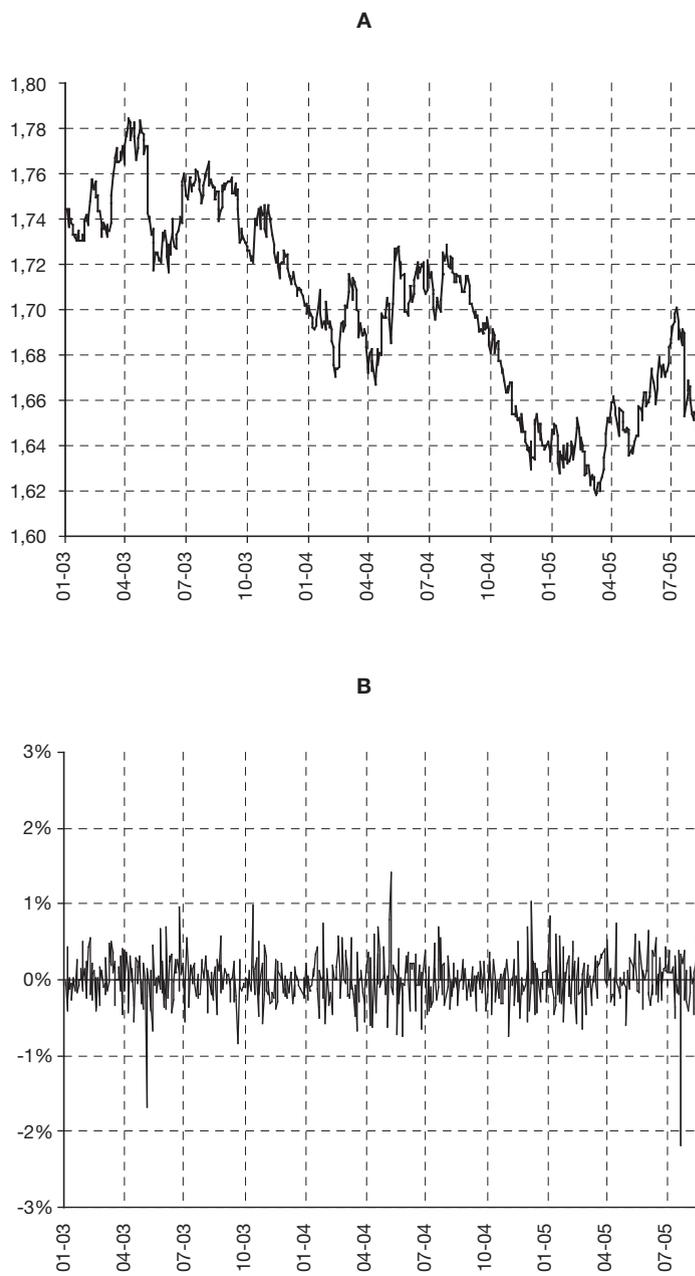


Gráfico XIII.3
 TIPO DE CAMBIO DIARIO: PESOS ARGENTINOS POR DÓLAR
 ESTADOUNIDENSE

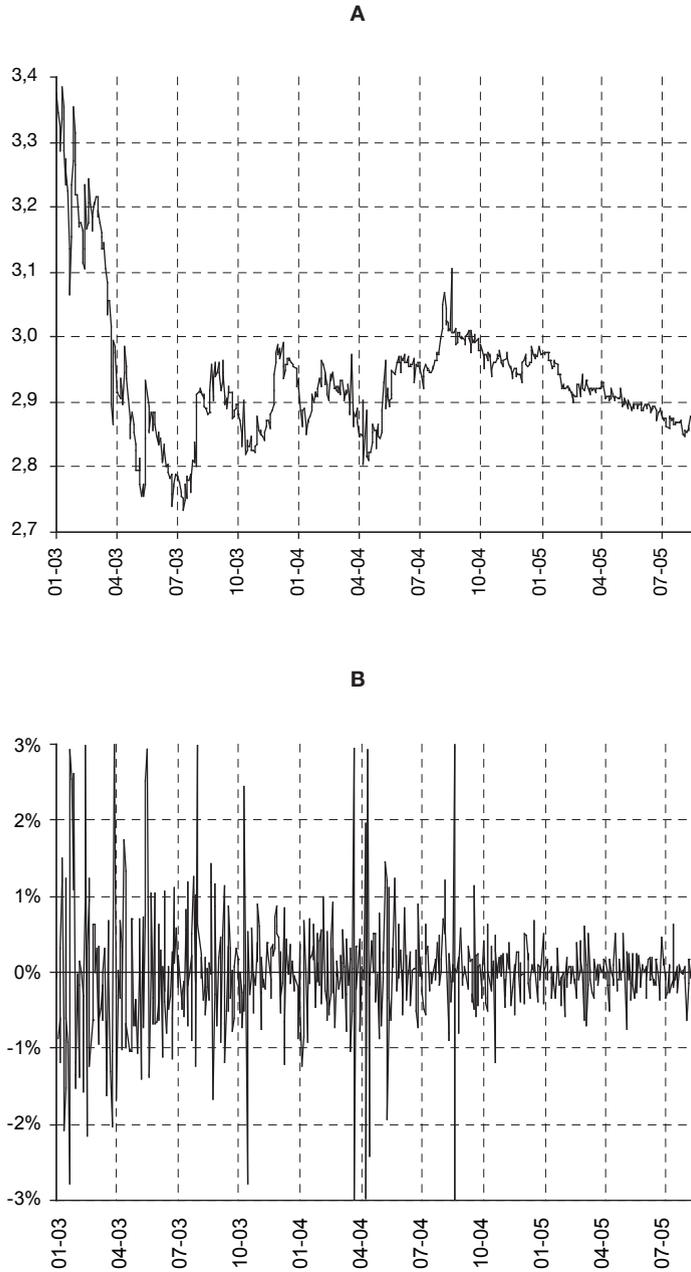


Gráfico XIII.4
TIPO DE CAMBIO DIARIO: REALES BRASILEÑOS POR DÓLAR
ESTADOUNIDENSE

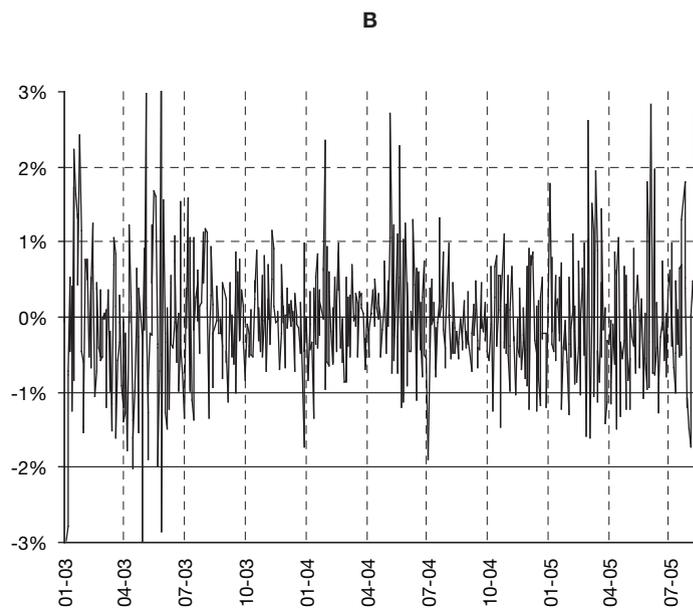
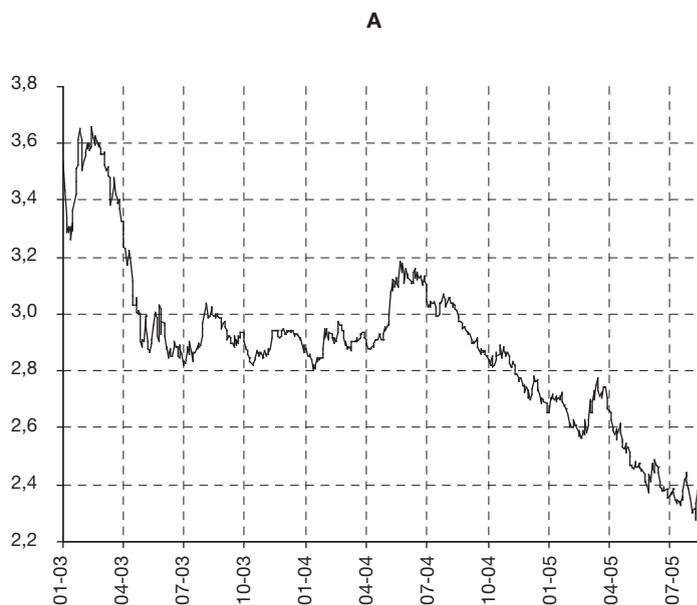


Gráfico XIII.5
 TIPO DE CAMBIO DIARIO: PESOS CHILENOS POR DÓLAR
 ESTADOUNIDENSE

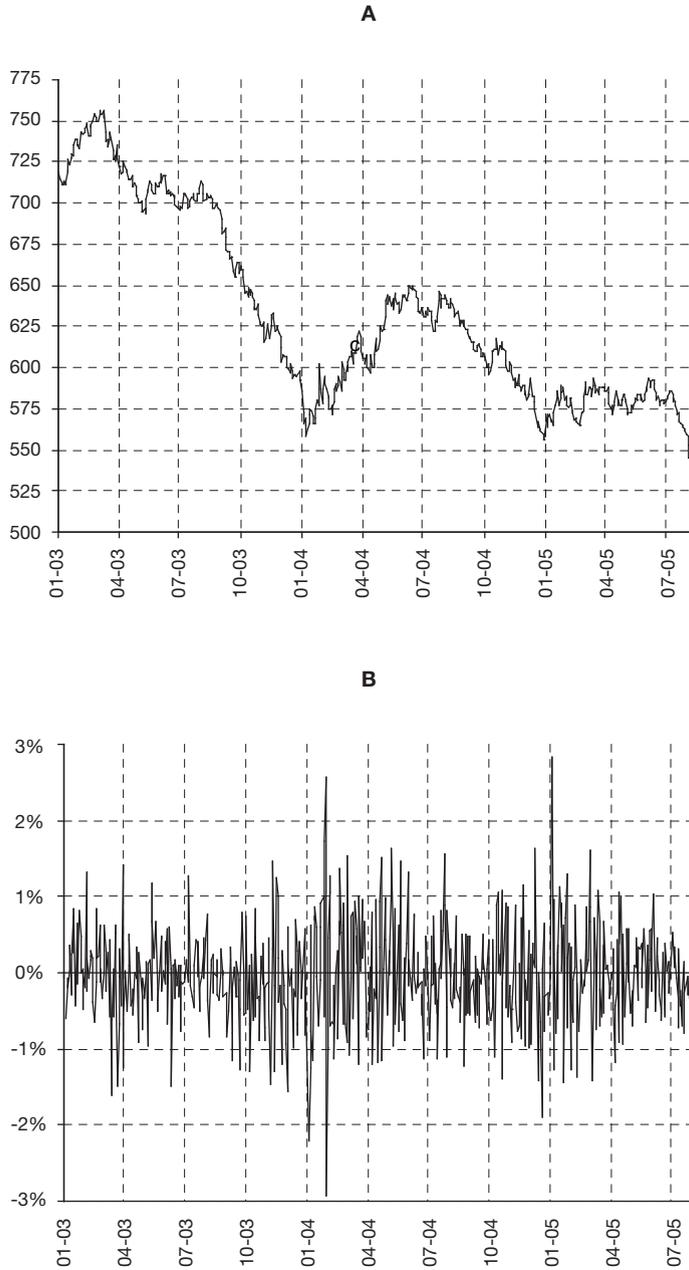
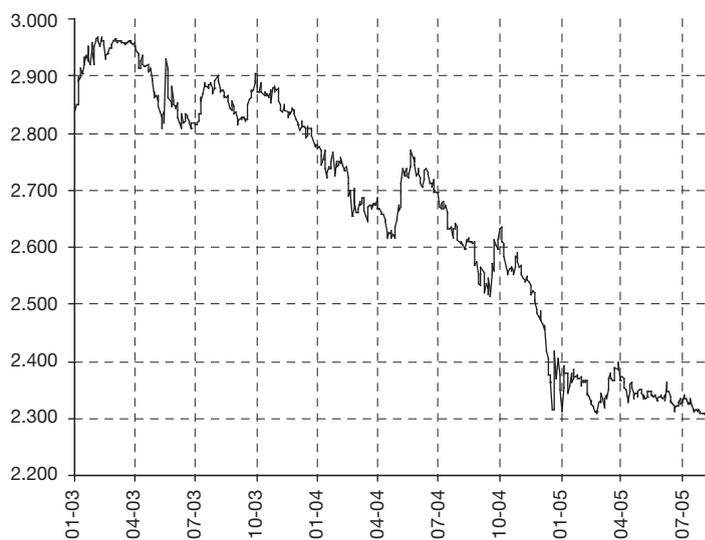


Gráfico XIII.6
TIPO DE CAMBIO DIARIO: PESOS COLOMBIANOS POR DÓLAR
ESTADOUNIDENSE

A



B

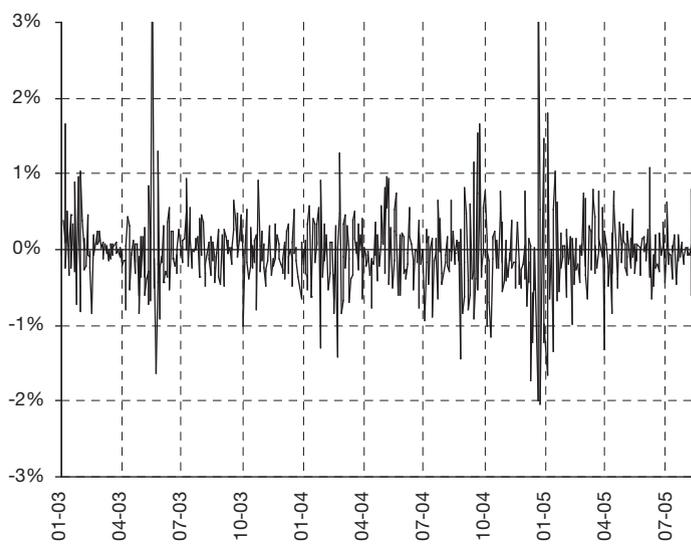


Gráfico XIII.7
 TIPO DE CAMBIO DIARIO: NUEVOS SOLES PERUANOS POR
 DÓLAR ESTADOUNIDENSE

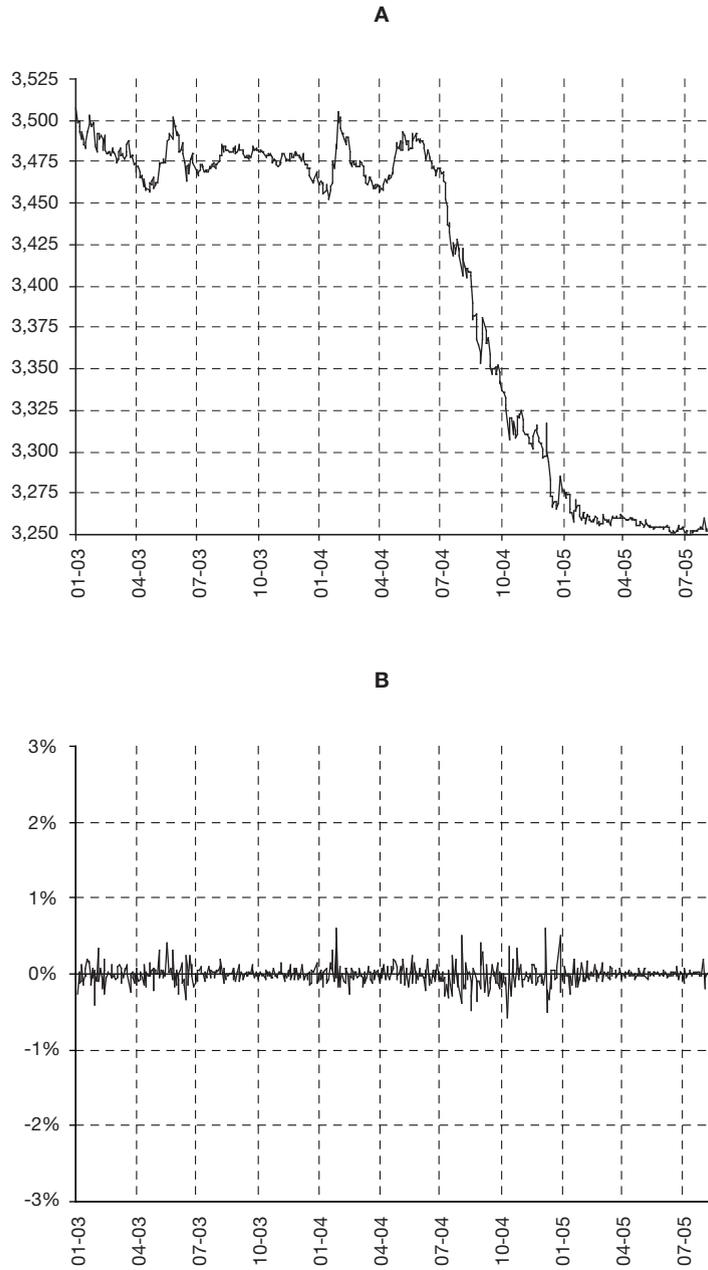
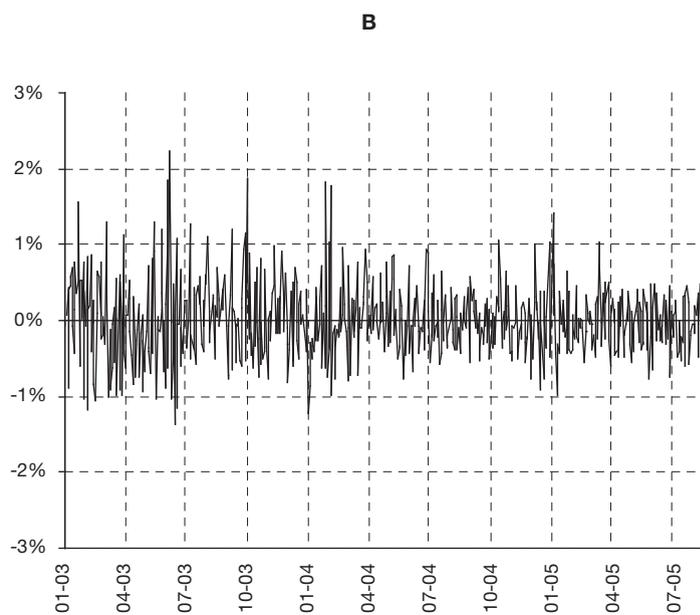
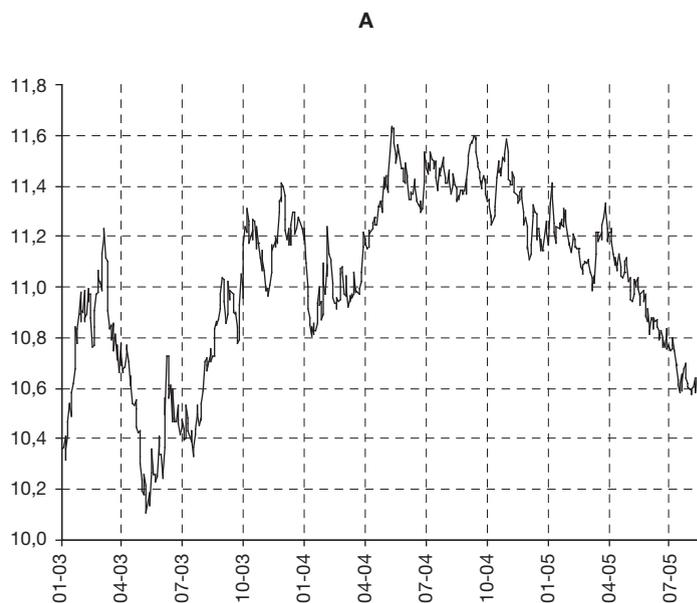


Gráfico XIII.8
TIPO DE CAMBIO DIARIO: PESOS MEXICANOS POR DÓLAR
ESTADOUNIDENSE



En la medida que la política cambiaria futura de China esté (parcialmente) inspirada en la exitosa experiencia de Singapur con un régimen de “*canasta de monedas, bandas y tipos de cambio reptantes*”, es improbable que asistamos (por lo menos a medio plazo) a una apreciación significativa de la moneda china respecto del dólar estadounidense. Esto significa que América Latina no debería confiar en mayores apreciaciones del yuan para mejorar su competitividad respecto de China.

Incrementar el crecimiento de la productividad: el mayor reto de América Latina

El análisis anterior sobre el régimen cambiario, la reciente reforma cambiaria en China y la posición competitiva de América Latina, pone de relieve la necesidad de incrementar el crecimiento de la productividad en la región. Sin embargo, las perspectivas no son muy positivas. El problema es la baja calidad del sistema educativo de la región. De acuerdo con varios estudios internacionales los países de América Latina ocupan los últimos lugares en cuanto al nivel educativo –y en particular en lo que respecta a las matemáticas y a la ciencia. Por ejemplo, de acuerdo con las pruebas del PISA (Programa internacional para la evaluación de los estudiantes) realizadas por la OCDE en 2003, los estudiantes brasileños clasifican en último lugar entre cuarenta países en cuanto a conocimientos matemáticos. En las mismas pruebas, México estaba en la posición 37 y Uruguay, el país de América Latina mejor clasificado, ocupaba el puesto 35. Los estudiantes latinoamericanos se mostraron particularmente incompetentes en la parte de las pruebas correspondiente a “resolución de problemas”. Esto pone de relieve la naturaleza anticuada de los sistemas educativos de la región, que siguen poniendo el énfasis en la memorización. Lamentablemente, los resultados que obtienen en capacidad lectora no son mucho mejores. También en este caso las naciones latinoamericanas estaban en la parte inferior de la muestra de cuarenta países.²¹

Según el prestigioso estudio TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*), los alumnos chilenos de octavo grado ocupan el lugar 39 de un total de 44 naciones en matemáticas. En ciencias, sus calificaciones son sólo levemente mejores: ocupan la posición 37.

²¹ Véase www.pisa.oecd.org

Curiosamente, muchas de las naciones que obtuvieron resultados mejores que Chile en estas pruebas estandarizadas tenían una renta per cápita más baja.

Las universidades de América Latina tampoco están mucho mejor. Según una encuesta llevada a cabo por *The Times of London* en 2004, no hay ni una sola de las universidades de América Latina en la lista de las 200 mejores del mundo. Esto contrasta claramente con la situación de China y la India, dos países con varias universidades de primera categoría internacional, especialmente en el campo de las ciencias y la ingeniería. Tailandia, Turquía y Singapur también tienen universidades de primera fila en el campo científico, incluida la biotecnología.

Si América Latina quiere mejorar y avanzar hacia una situación de prosperidad, necesita reformar su sistema educativo. Una tasa de crecimiento sostenible, que contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad, solamente es posible si se dispone de una clase trabajadora bien preparada e innovadora. Estas reformas también deberían responsabilizar a los maestros de educación primaria y secundaria. Por otra parte, la norma debe ser que la remuneración de los maestros sea función de su rendimiento; los maestros incompetentes deberían ser despedidos. Igualmente, el financiamiento de la investigación universitaria necesita ser incrementado sustancialmente. Poner en marcha estas reformas requiere coraje político y visión de futuro. En particular, los políticos tienen que estar dispuestos a enfrentarse con los sindicatos de maestros, que tradicionalmente se han resistido a las reformas tendentes a incentivar la competencia y la responsabilidad.

4. Conclusión

En este artículo he presentado una serie de propuestas que creo útiles para reflexionar sobre el futuro de las políticas cambiarias en la región. La principal conclusión que se deriva de estas propuestas es la de que, en el caso de las políticas cambiarias, conviene ser pragmático. El primer punto que hay que señalar es que “no existen fórmulas mágicas universalmente aplicables” y que lo más probable es que diferentes políticas sean más o menos apropiadas en función de los países en los que se aplican. La segunda conclusión es que una política monetaria rígida tendente a defender el valor específico de una divisa resulta peligrosa. La tercera

conclusión es que hay pruebas abundantes de que mayor flexibilidad lleva a un rendimiento mejor –los países con regímenes cambiarios más flexibles han crecido, en promedio, más rápidamente y han demostrado estar mejor capacitados para hacer frente a crisis exógenas. Una cuarta conclusión tiene que ver con la inflación: en la medida en que la política fiscal sea sostenible y que los bancos centrales sean independientes (y que se centren en el objetivo de controlar la inflación) el temor de que los tipos de cambio flexibles puedan llevar a una mayor inflación está fuera de lugar. La quinta conclusión es que, incluso en un régimen cambiario flotante, es posible que el tipo de cambio real esté sobrevalorado. Sexto, hay pruebas abundantes que sugieren que la sobrevaloración es muy costosa. La conclusión final es que, dado lo dicho más arriba, la ocasional intervención del Banco Central para evitar la sobrevaloración –o un tipo de cambio demasiado apreciado en relación con su equilibrio a largo plazo– está justificada. La intervención, no obstante, no tiene que ser demasiado frecuente, debe ser justificada y explicarse a la opinión pública y estar basada en la convicción firme de que el tipo de cambio del mercado está (significativamente) fuera de los márgenes de su valor de equilibrio de largo plazo.

Bibliografía

- Ades, Alberto y Federico Kaune (1997), “GS-SCAD: A New Measure of Current Account Sustainability for Developing Countries”, en Goldman Sachs, septiembre.
- Asian Policy Forum (2000), “Policy Recommendations for Preventing Another Capital Account Crisis”, Tokio, Asian Development Bank Institute.
- Bogetic, Zeljko (2000), “Official Dollarization: Current Experiences and Issues”, *Cato Journal*, 20(2), pp. 179-213.
- Broda, Christian (2004), “Terms of Trade and Exchange Rate Regimes in Developing Countries”, *Journal of International Economics*, 63(1), pp. 31-58
- Calvo, Guillermo (2000), “The Case for Hard Pegs in the Brave New World of Global Finance”, mimeo, University of Maryland.
- Calvo, Guillermo A. y Frederic S. Mishkin (2003), “The Mirage of Exchange Rate Regimes for Emerging Market Countries”, *The Journal of Economic Perspectives*, 17(4), pp. 99-118.
- Calvo, Guillermo A. y Carmen M. Reinhart (2002), “Fear of Floating”, *Quarterly Journal of Economics*, mayo, 117(2), pp. 379-408.

- Chan, Kenneth S. y Kee-Jin Ngiam (1996), "Currency Speculation and the Optimum Control of Bank Lending in Singapore Dollars: a Case for Partial Liberalization", IMF Working Paper, WP/96/95, agosto.
- Chinn, Menzie D. (1998), "On the Won and Other East Asian Currencies", NBER Working Paper, N°6671.
- De Gregorio, José, Sebastián Edwards y Rodrigo Valdés (2000), "Controls on Capital Inflows: Do they Work?", *Journal of Development Economics*, vol. 63, pp. 59-83.
- Deutsche Bank (2000), "Current Accounts: Can They Achieve Sustainability?", Global Markets Research, Londres, Deutsche Bank.
- Dornbusch, Rudiger (2001), "Fewer Monies, Better Monies", *American Economic Review*, 91(2), pp. 238-242.
- Edwards, Sebastián (2005), "Is The U.S. Current Account Deficit Sustainable? And If Not, How Costly Is Adjustment Likely To Be?", *Brookings Papers on Economic Activity* (en preparación).
- _____ (2004), "Thirty Years of Current Account Imbalances, Current Account Reversals and Sudden Stops", *IMF Staff Papers*, vol. 61, número especial, pp. 1-49.
- _____ (2002), "Does the Current Account Matter?", *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*, S. Edwards y J. A. Frankel (eds.), The University of Chicago Press, pp. 21-69.
- _____ (2001), "Dollarization: Myths and Realities", *Journal of Policy Modeling* 23(3), pp. 249-265.
- _____ (1998), "Two Crises: Inflationary Inertia and Credibility", *The Economic Journal*, 108(448), pp. 680-702.
- _____ (1993), "Exchange Rates as Nominal Anchors", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 129(1), pp. 1-32.
- _____ (1989), *Real Exchange Rates, Devaluation and Adjustment: Exchange Rate Policy in Developing Countries*, The MIT Press.
- Edwards, Sebastián y Eduardo Levy Yeyati (2005), "Flexible Exchange Rates as Shock Absorbers", *European Economic Review* (en preparación).
- Edwards, Sebastián e I. Igal Magendzo (2003), "Strict Dollarization and Economic Performance: An Empirical Investigation", NBER Working Paper, N°9820.
- _____ (2005), "Strict Dollarization and Economic Performance: An Empirical Investigation", *Journal of Money, Credit, and Banking* (en preparación).
- Edwards, Sebastián y Roberto Rigobon (2005), "Capital Controls, Exchange Rate Volatility and External Vulnerability", NBER Working Paper, N°11434.
- Edwards, Sebastián y Miguel A. Savastano (2000), "Exchange Rate in Emerging Economies: What do we Know? What do we Need to Know?", *Economic Policy Reform: The Second Stage*, Anne Krueger (ed.), University of Chicago Press.
- Eichengreen, Barry y Ricardo Hausmann (1999), "Exchange Rates and Financial Fragility", NBER Working Paper, N°7418.

- Eichengreen, Barry, Andrew K. Rose y Charles Wyplosz (1996), "Contagious Currency Crises", NBER Working Paper, N°5681.
- Engel, Charles y Andrew K. Rose (2002), "Currency Unions and International Integration", *Journal of Money, Credit and Banking*, 34(4), pp. 1067-1089.
- Forbes, Kristin J. (2005), "The Microeconomic Evidence on Capital Controls: No Free Lunch", NBER Working Paper, N°11369.
- Frankel, Jeffrey A. y Eduardo A. Cavallo (2004), "Does Openness to Trade Make Countries More Vulnerable to Sudden Stops, Or Less? Using Gravity to Establish Causality", NBER Working Paper, N°10957.
- Frankel, Jeffrey A. y Andrew K. Rose (2002), "An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income", *Quarterly Journal of Economics*, 117(2), pp. 437-466.
- Frenkel, Jacob A. y Assaf Razin (1987), *Fiscal Policies and the World Economy: An Intertemporal Approach*, MIT Press.
- Freund, Caroline y Frank Warnock (2005), "Current Account Deficits in Industrial Countries: The Bigger They Are, The Harder They Fall?", *G7 Current Account Imbalances: Sustainability and Adjustment*, R. Clarida (ed.), The University of Chicago Press (en preparación).
- Friedman, Milton (1953), "The Case for Flexible Exchange Rates", *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press.
- Ghosh, Atish R., Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry y Holger C. Wolf (1995), "Does the Nominal Exchange Rate Regime Matter?", *IMF Working Paper*, 95/121.
- Goldfajn Ilan y Gino Olivares (2001), "Full Dollarization: The Case of Panama", *Economía*, 1(2), pp. 3-29.
- Goldman Sachs (1997), *The Foreign Exchange Market*, septiembre.
- Greene, William H. (2000), *Econometric Analysis*, Macmillan Publishing Company.
- Guidotti, Pablo E., Augusto Villar y Federico Sturzenegger (2004), "On the Consequences of Sudden Stops", *Economía*, 4(2), pp. 171-241.
- Hinkle, Lawrence E. y Peter J. Montiel (1999), *Exchange Rate Misalignment*, Oxford University Press/World Bank.
- IMF (1997), "Exchange Rate Arrangements and Economic Performance in Developing Countries", *World Economic Outlook*, capítulo 4, octubre.
- JP Morgan (2000), "An Introduction to J.P. Morgan's Emerging Markets Exchange Rate Model: Theory and Econometrics", Nueva York, JP Morgan.
- Kapur, Basant K. (2005), "Capital Flows and Exchange Rate Volatility: Singapore's Experience", NBER Working Paper, N°11369.
- Levy Yeyati, Eduardo y Federico Sturzenegger (2003), "To Float or to Fix: Evidence on the Impact of Exchange Rate Regimes on Growth", *American Economic Review*, 93(4), pp. 1178-1189.
- Maddala, G.S. (1983), *Limited-Dependant and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge University Press.
- Meade, James E. (1951), *The Balance of Payments*, Londres, Oxford University.

- Mann, Catherine (1999), *Is the US Trade Deficit Sustainable?*, Washington, D.C., Institute for International Economics, septiembre.
- Moreno-Villalaz, Juan L. (1999), "Lessons from the Monetary Experience of Panama: A Dollar Economy with Financial Integration", *Cato Journal*, 18(3), pp. 421-439.
- Mundell, Robert A. (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51(4), pp. 657-665.
- Obstfeld, Maurice y Kenneth Rogoff (2005), "Global Exchange Rate Adjustments and Global Current Account Imbalances", *Brookings Papers on Economic Activity* (en preparación).
- Panizza, Hugo, Ernesto Stein y Ernesto Talvi (2002), "Assessing Dollarization: An Application to Central American and Caribbean Countries", *Dollarization*, E. Levy Yeyati y F. Sturzenegger (eds.), The MIT Press.
- Rose, Andrew K. (2000), "One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade", *Economic Policy*, 15(30), pp. 7-46.
- Rose, Andrew K. y Eric van Wincoop (2001), "National Money as a Barrier to International Trade: The Case for Currency Union", *American Economic Review*, 91(2), pp. 386-90.
- Sachs, Jeffrey, Aaron Tornell y Andrés Velasco (1996), "Financial Crises in Emerging Markets: The Lessons from 1995", *Brookings Papers on Economic Activity* 1996 (1), pp. 147-215.
- Summers, Lawrence (2000), "International Financial Crises: Causes, Prevention and Cures", *American Economic Review Paper and Proceedings*, 90(2), pp. 1-16.
- Tapia, Marcelo y Andrea Tokman (2004), "Effects of Foreign Exchange Intervention Under Public Information: The Chilean Case", *Economía*, primavera.
- Teh, Kok P. (1988), "Monetary Policy in an Open Economy: Singapore", 17th SEANZA (South-East Asia, New Zealand, Australia), Sidney, Central Banking Course, Reserve Bank of Australia.
- Valdés-Prieto, Salvador y Marcelo Soto (1998), "The Effectiveness of Capital Controls: Theory and Evidence from Chile", *Empirica*, 25(2), pp. 133-164.
- Williamson, John (1981), *Exchange Rate Rules: The Theory, Performance, and Prospects of the Crawling Peg*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Wooldridge, Jeffrey. M. (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press.

Capítulo XIV

Regímenes cambiarios en el período 2000-2005: una perspectiva latinoamericana

Eduardo Levy Yeyati

Introducción

Desde el final de la era de los acuerdos de Bretton Woods, la política sobre tipos de cambio es un tema que, de formas muy distintas, nunca cesa de provocar cierta controversia en los países en desarrollo en general, y en América Latina en particular. El centro del debate ha evolucionado –no sin un cierto grado de circularidad–, pero el consenso ha sido siempre efímero y, en el mejor de los casos, parcial. La razón de estos decepcionantes resultados se debe, probablemente, a la tentación de concebir unos programas de valor generalista para un grupo de países que en realidad son muy diferentes entre sí. Además, el debate se ha visto oscurecido por una gran profusión de neologismos enrarecidos y modas de corta duración, por un creciente conjunto de pruebas que, sin dejar de ser útiles, siguen aún abiertas a críticas, y –por último, pero no por ello menos importante– por un entorno cambiante que hace que el consejo que ayer mismo parecía válido, hoy ha perdido ya actualidad.

Este artículo tiene dos objetivos. El primero es resumir los principales ingredientes del debate sobre los tipos de cambio y su evolución en los treinta años posteriores a Bretton Woods. Para ello, presento los principales argumentos teóricos subyacentes en el debate sobre los regímenes cambiarios, y las pruebas que respaldan o contradicen las implicaciones de la literatura teórica. Las conclusiones en este frente son aleccionadoras: la teoría estaba en lo cierto. En particular, la tradicional solución de compromiso entre la estabilidad nominal y la real (más precisamente, la intuición de que los tipos fijos contribuyen a reducir la inflación a expensas de una mayor volatilidad en la producción) se ve verificada por los datos. Esto, juntamente con investigaciones recientes que muestran que las políticas cambiarias rígidas están asociadas con menores tasas de crecimiento a largo plazo, proporciona el respaldo fundamental para una creciente preferencia a favor de la flexibilidad de tipos de cambio en un contexto de inflación contenida –particularmente después de que el experimento argentino con una caja de conversión pusiera de relieve las limitaciones de los “tipos fijos duros o rígidos” defendidos por sus partidarios como la alternativa más realista a los tipos flotantes para las economías emergentes.

El segundo objetivo del artículo es hacer un balance de estas diferentes líneas de pensamiento para llevar el debate a un terreno más propio de la política práctica. Con esta idea en mente, en la sección 3 bosquejo lo que a mi modo de ver son las cuestiones que dominarán el debate sobre las políticas cambiarias tras el comienzo del nuevo milenio. Algunas de ellas son la consecuencia natural del debate actual. Por ejemplo, la dolarización *de facto* y el desajuste monetario correspondiente, en la medida en que hacen que las devaluaciones sean contraccionarias, han sido vistos a menudo como una motivación para las políticas cambiarias intervencionistas –que, a su vez, pueden promover la dolarización si la estabilidad de los tipos de cambio resultante y la exposición masiva a las devaluaciones son percibidas como una garantía implícita de los tipos de cambio. Si, y de qué modo, los países en desarrollo tienen que dominar este “temor a la flotación” para evitar caer en el círculo vicioso de la rigidez cambiaria y de la dolarización, sigue siendo una incógnita.

Otras cuestiones están relacionadas con temas pendientes del pasado reciente. Por ejemplo, la reflexión sobre el grado óptimo de flexibilidad cambiaria en vista de la alta volatilidad –y ante el carácter procíclico– de los flujos de capital, un tema candente durante el período de afluencia de capitales de comienzos de los noventa, vuelve a estar en el punto de mira en muchas economías de América Latina, y se ve actualmente favorecida por los

inversores financieros internacionales. Lo mismo puede decirse del renacido punto de vista mercantilista sobre el tipo de cambio (sobrevalorado) como protección temporal para los fabricantes en su búsqueda de competitividad internacional. En muchos de estos frentes, sin embargo, la intensa retórica contrasta con la aún escasa evidencia empírica –y con la dificultad que comporta la elaboración de una prueba convincente.

Entre las (pocas) cuestiones nuevas que han surgido en años recientes, tal vez la más relevante de todas sea la relativa al cada vez más popular paradigma FIT (*float-cum-inflation-targeting* o flotación cambiaria y contención de la inflación). ¿Se trata de una respuesta evolucionaria ante la experiencia pasada y ante un nuevo entorno internacional, de la presentación bajo una nueva forma de los consejos políticos ortodoxos, o simplemente del último modelo del año en curso, que tarde o temprano, cuando se produzca una nueva inversión en las cuentas de capital, revelará ser inadecuado? La conclusión preliminar de este artículo es moderadamente optimista. Si bien el tratamiento literal del paradigma FIT a veces parece la simplificación excesiva que caracterizó durante años el debate cambiario, su implementación práctica podría verse como una solución pragmática al problema del anclaje nominal en un nuevo contexto de globalización financiera y baja inflación.

El debate sobre los tipos de cambio durante los treinta años posteriores a Bretton Woods

Para mayor claridad en la exposición, resulta útil agrupar los diferentes argumentos implícitos en el debate sobre los tipos de cambio en tres puntos de vista: *real*, *político* y *financiero*.

El punto de vista *real*, que se fundamenta en el modelo conceptual estándar de Mundell-Fleming, sostiene que, en presencia de rigideces nominales, los tipos de cambio flexibles (fijos) son más apropiados para minimizar las fluctuaciones de la producción en presencia de crisis reales (nominales).¹ Por ejemplo, las balanzas de pagos o los flujos de capital

¹ Las referencias clásicas a este tema son las de Fleming (1962) y Mundell (1961). Nótese que una consecuencia lógica de este punto de vista es que si las rigideces nominales son asimétricas (concretamente, si los precios son rígidamente descendentes, pero no ascendentes), los beneficios de la flexibilidad en los tipos de cambio deberían ser particularmente visibles en caso de una crisis negativa.

volátiles exigirían una mayor flexibilidad. Además, en la medida en que las crisis reales se han ido volviendo más importantes respecto de las crisis nominales durante las últimas décadas (debido a la integración financiera global y a un renovado énfasis en la disciplina monetaria, entre otros factores) deberíamos observar un movimiento continuo hacia unos arreglos más flexibles. De acuerdo con este punto de vista, el aspecto compensatorio de la solución de compromiso se asocia con los beneficios en cuanto a bienestar de un tipo de cambio estable con respecto a los principales socios comerciales del país. Específicamente, las economías que intercambian comercialmente un elevado porcentaje de su producción con países que emplean una divisa extranjera tendrán incentivos para adaptar sus tipos cambiarios a dicha divisa.²

El punto de vista *político* se refiere al uso del tipo de cambio como anclaje nominal para compensar la falta de credibilidad monetaria, típicamente en el contexto de unos déficits fiscales más amplios y crónicos y de una inflación persistente. De modo parecido, también puede aplicarse al uso de un tipo fijo (particularmente de un tipo fijo rígido o duro como los acuerdos de las cajas de conversión que limitan *de jure* el grado de autonomía monetaria) como “muleta política” destinada a compensar la falta de poder político para esquivar las presiones para incrementar el gasto fiscal.³ Así, este punto de vista indicaría que los tipos fijos deberían asociarse con gobiernos débiles y registros inflacionarios pobres. Naturalmente, a menos que se invierta su tendencia, estos mismos factores que llevan a la adopción de un tipo fijo pueden conspirar en contra de su sostenibilidad a largo plazo –un aspecto que convierte la verificación empírica de este punto de vista en algo más bien problemático.

Finalmente, el punto de vista *financiero* engloba dos argumentos que han adquirido relevancia sólo recientemente y en paralelo con la continua globalización de los mercados financieros. El primero está, una vez más, relacionado con la literatura tradicional de la macroeconomía abierta. Un ingrediente fundamental del mundo modélico de Mundell-Fleming es la idea de que, en un mundo con una movilidad del capital perfecta (y con

² Las ganancias en bienestar de la volatilidad cambiaria que encontramos en la literatura empírica son generalmente pequeñas. Se atribuye, en cambio, un impacto positivo más grande a la adopción de una moneda común (Rose y van Wincoop, 2001), aunque la mayor parte de estos tests se basa en una muestra de entidades subnacionales y de países muy pequeños, y está sujeta a graves problemas de endogeneidad. Micco, Stein y Ordóñez (2003), comprobando los efectos de la adopción del euro, descubrieron un incremento más pequeño del comercio de aproximadamente un 15%.

³ Véase Drazen (2000) para una revisión más extensa.

un arbitraje internacional de los tipos de interés), las políticas monetarias en las economías abiertas no pueden apuntar al mismo tiempo al doble objetivo de mantener unos tipos de cambio estables y de atenuar las cíclicas fluctuaciones de la producción originadas por las crisis reales. De ahí, el concepto tradicional de la “imposible trinidad” o *trilema*, a saber, la afirmación implícita de que los formuladores de políticas pueden escoger, como mucho, dos de los tres vértices de la trinidad (movilidad del capital, política monetaria y tipo de cambio fijo). Basándonos en este concepto, podríamos caracterizar la evolución de los acuerdos sobre tipos de cambio en función de las diversas fases históricas de la globalización financiera.⁴ En particular, podríamos alegar que, a medida que la globalización financiera se va haciendo más profunda, la política monetaria está cada vez más en desacuerdo con los tipos de cambio fijos, lo que induce a los países a sacrificar la estabilidad de los tipos de cambio para preservar la autonomía monetaria.

El argumento del *trilema* también pone de relieve el “punto de vista bipolar” sobre los regímenes cambiarios, según el cual la innovación y la integración financiera han ido erosionando gradualmente la efectividad de los controles del capital, haciendo que los tipos de interés y las bandas cambiarias convencionales sean más vulnerables al dilema política monetaria-estabilidad del tipo de cambio, así como a los ataques especulativos y a las desestabilizadoras inversiones de flujos de capital.⁵ De esta línea de razonamiento se sigue que las economías emergentes tenderían a moverse (bien voluntariamente, bien forzadas por los colapsos monetarios) hacia los extremos, y adoptarían tipos fijos rígidos (como en las cajas de conversión de Argentina o Bulgaria) o tipos flotantes (como en los períodos subsiguientes a la mayoría de las crisis de los noventa).

Un segundo argumento de esta variedad financiera (que podría etiquetarse como el “punto de vista unipolar”) hace hincapié en el hecho de que, en las economías financieramente dolarizadas, los desajustes monetarios correspondientes compensan (y en ocasiones revierten) el efecto expansionista de las depreciaciones, haciendo que el instrumento de los tipos de cambio resulte inútil como amortiguador de crisis.⁶ Se sigue de ahí que sería preferible que las economías en desarrollo dolarizadas

⁴ Véase Obstfeld y Taylor (2002).

⁵ Véase, por ejemplo, Fischer (2001).

⁶ La dolarización financiera se entiende aquí como propiedad por parte de residentes de moneda extranjera, denominada activos de pasivo (véase Levy Yeyati, 2006 para una revisión del tema). Calvo (2000) presenta una buena exposición del caso unipolar.

establecieran un tipo fijo en vez de exponerse a las fluctuaciones de los tipos de cambio.⁷ Las cajas de conversión y la dolarización oficial son los regímenes preferidos en este caso.

Tendencias y modas cambiarias

Los puntos de vista anteriores se asocian fácilmente con diversas modas que han caracterizado durante años el debate político sobre los tipos de cambio en el mundo en desarrollo. De este modo, la tendencia del período posterior a los acuerdos de Bretton Woods hacia una mayor flexibilidad en el régimen cambiario (el continuo incremento de flotaciones en las décadas de los ochenta y noventa) se ha relacionado con una creciente globalización financiera (Obstfeld y Taylor, 2002). De modo parecido, el punto de vista político sobre el tipo de cambio como anclaje nominal inspiró durante las décadas de los setenta y ochenta (particularmente en América Latina) diversos tipos de bandas cambiarias, “tablitas” y tipos fijos blandos que explotaron la extensa indexación al dólar como modo de combatir las expectativas inflacionarias retrógradas –la mayor parte de las cuales no consiguió generar una disciplina fiscal y monetaria, y llevó a frecuentes realineamientos o a súbitos colapsos. Parcialmente como respuesta a este decepcionante resultado y al éxito circunstancial de la caja de conversión argentina en la prevención del contagio de la crisis de 1995 en México, el final de la década de los noventa fue testigo del auge de los tipos fijos duros como una alternativa plausible a la flotación. Este entusiasmo se basaba esencialmente en el hecho de que los límites *de jure* sobre la acuñación de dinero dejarían a los inversores privados racionales como la única fuente de financiación del gobierno, y asegurarían así la sostenibilidad fiscal.⁸ No es en absoluto sorprendente, pues, que los años posteriores a la debacle argentina fuesen testigos de la creciente popularidad de un nuevo “paradigma” FIT (objetivos: flotación y control de la inflación) que hacía hincapié en

⁷ Véase, por ejemplo, Calvo y Reinhart (2002). Una razón suplementaria para no dejar flotar los tipos de cambio enfatizada por estos dos autores es su incidencia sobre la inflación. Sin embargo, los coeficientes de variación rápidamente descendentes en las economías en desarrollo han hecho menos relevante este factor desde una perspectiva política.

⁸ Como se ha dicho, los partidarios de los tipos fijos duros también están a favor de la dolarización oficial como mecanismo alternativo. El Salvador es el único producto de las iniciativas de dolarización *de jure* que florecieron durante estos años. El debate sobre la dolarización *de jure*, del que no me ocupo aquí, se estudia en Levy Yeyati y Sturzenegger (2003).

las recompensas aportadas por la flexibilidad en los tipos de cambio y por la política del control de la inflación como sustituto del anclaje nominal.

Así, por lo menos a primera vista, la elección de un régimen cambiario entre los países en desarrollo parece haber estado determinada por una continua experimentación y por una más que discutible inclinación por la última moda teórica. Este punto de vista simplista, sin embargo, no está corroborado por los datos empíricos.

En el gráfico XIV.1 se presenta una ilustración esquemática de la evolución de las distribuciones de los regímenes cambiarios *de facto* en el período posterior a Bretton Woods, basada en una reciente ampliación de la clasificación de los regímenes *de facto* llevada a cabo por Levy Yeyati y Sturzenegger (2005) que incluye también el primer quinquenio del siglo XXI.⁹ Como se indica en el gráfico, la distribución (y en particular, el porcentaje de tipos fijos) ha permanecido relativamente estable durante los últimos quince años, contradiciendo parcialmente tanto el punto de vista bipolar como el del paradigma FIT. América Latina, sin embargo, presenta un panorama visiblemente diferente. Allí, los primeros años del nuevo milenio presenciaron un incremento en el porcentaje de flotaciones *de facto* a expensas de los regímenes cambiarios más rígidos, en línea con la premisa del paradigma FIT: los países están aprendiendo gradualmente a vivir con (y a sacar partido de) la flexibilidad de los tipos de cambio.

En cualquier caso, una serie de trabajos recientes han puesto de relieve que la política cambiaria *de facto* en las economías en desarrollo puede explicarse generalmente a partir de unos cuantos factores fundamentales enfatizados por la teoría (Levy Yeyati *et al.*, 2004), a pesar de las modas y tendencias que han teñido el debate cambiario durante las tres últimas décadas. En particular, los tradicionales argumentos del modelo de Mundell todavía parecen prevalecer: la propensión a fijar los tipos de cambio está positivamente asociada con la profundidad y la concentración de la balanza comercial, y con la dolarización financiera, y negativamente asociada con la incidencia de las crisis reales. En última instancia, la evidencia apunta a una regla de carácter simple e intuitivo: la flexibilidad en los tipos de cambio se ve favorecida en la medida en que puede ser instrumental para la amortiguación cíclica.

⁹ Esta clasificación, que puede verse en la página www.utdt.edu/~ely/papers.html, se ha elaborado usando técnicas de grupo como una función de la conducta real de los tipos de cambio y de las reservas internacionales, a diferencia de la clasificación "oficial" de regímenes cambiarios del FMI, compilada a partir de las declaraciones oficiales de las autoridades monetarias.

Gráfico XIV.1a
DISTRIBUCIÓN DE LOS REGÍMENES CAMBIARIOS *DE FACTO*
(Muestra completa)

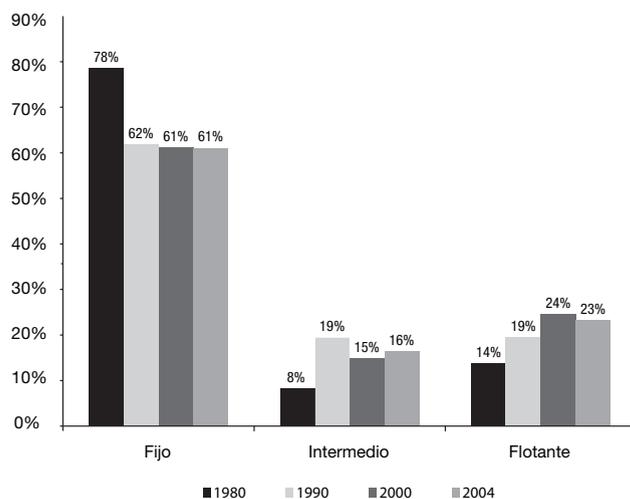
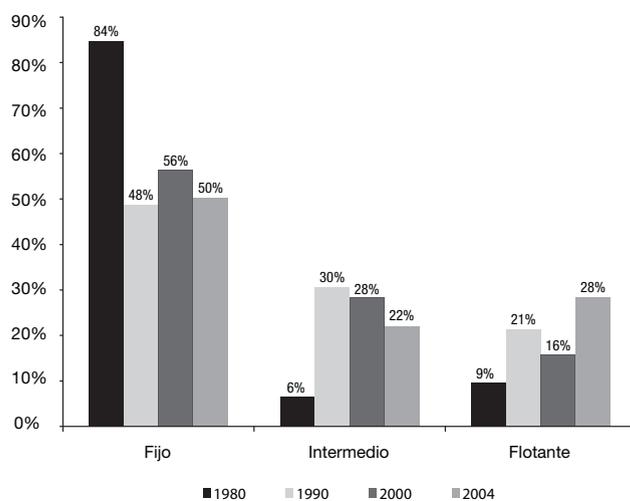


Gráfico XIV.1b
DISTRIBUCIÓN DE LOS REGÍMENES CAMBIARIOS *DE FACTO*
(América Latina)



Los regímenes cambiarios y la economía real

A la larga, el debate sobre los regímenes cambiarios en las economías en desarrollo se reduce a una simple solución de compromiso: una disciplina fiscal y monetaria mejorada (menor inflación) al precio de una mayor susceptibilidad a las crisis reales y una mayor volatilidad en la producción, excepto en un contexto de dolarización financiera, en donde las devaluaciones contraccionarias desbaratan el objetivo de amortiguación de la producción. ¿Está esta solución de compromiso compensatoria validada por la experiencia? La respuesta preliminar dada por la literatura empírica es, no sorprendentemente, positiva.

Inflación

La típica asociación entre unos tipos de interés fijos y unas tasas de inflación poco elevadas se basa en la creencia de que en un contexto de inflación alta (inercial) y de indexación al dólar, un anclaje cambiario coordina las expectativas de un modo anticipativo en torno al tipo de cambio anunciado. Además, con el incremento del costo político de una devaluación imprevista, puede funcionar como un mecanismo de compromiso por parte de las autoridades monetarias, induciéndolas a evitar las políticas monetarias excesivamente expansionistas. Empíricamente, el segundo efecto comportaría un crecimiento del dinero más estable y más lento, mientras que el primer efecto, a más corto plazo, reduciría la inflación para una tasa dada de crecimiento del dinero.

Existe un amplio consenso acerca del impacto de los regímenes cambiarios sobre la inflación, una cuestión que ha recibido mucha atención en la literatura empírica: ambos efectos son corroborados por los datos, corroboración supeditada a la sostenibilidad del régimen. Con una ecuación reducida estándar de demanda de dinero aumentada para incorporar el control del régimen cambiario en funciones, Levy Yeyati y Sturzenegger (2001) muestran, para una muestra de países en desarrollo durante la década de los noventa, que la mera presencia de un tipo de cambio fijo reduce la inflación aproximadamente en un 4,75%, además del 3,77% de reducción de promedio de la tasa de crecimiento del dinero –aunque, como era de esperar, el resultado es válido solamente en los casos en los que el tipo de cambio fijo es sostenible, de larga duración–. Ghosh *et al.* (2003) han obtenido resultados similares con diversas

versiones de la clasificación basada en criterios *de jure* del FMI.¹⁰ En suma, a pesar de las decepcionantes experiencias con la estabilización basadas en los tipos de cambio, el tipo de cambio parece haber sido un dispositivo coordinador muy útil que ha contribuido a crear (si bien no a garantizar) una estabilidad nominal en los países con una inflación elevada.

Los tipos de cambio como amortiguadores de crisis

Sólo recientemente la literatura empírica ha abordado el tema del vínculo entre los regímenes cambiarios y la volatilidad de la producción, particularmente en relación con la respuesta de la producción a las crisis en la balanza comercial. Las conclusiones confirman lo previamente mencionado: la rigidez de los tipos de cambio se correlaciona positivamente con la respuesta real a las crisis (Broda, 2004; Edwards y Levy Yeyaty, 2005).¹¹ Y lo que es más importante, la evidencia indica que los beneficios de la flexibilidad son más significativos en el caso de una crisis negativa, como era de esperar si se acepta que la rigidez de los precios es más aguda cuando se trata de reducirlos.

En el cuadro XIV.1 se ilustra este punto, se reproducen las estimaciones de la desviación de la tasa de crecimiento a largo plazo como resultado de las crisis positivas y negativas en la balanza comercial, bajo tres diferentes regímenes cambiarios *de facto*: tipos fijos, intermedios y flotantes. Tanto en el caso de los fijos como en el de los intermedios, el impacto de una crisis negativa es significativamente mayor que el de una positiva. Además, esta diferencia viene dada por la mayor susceptibilidad a las crisis negativas desplegada por los regímenes cambiarios rígidos, que es más del doble que la de las flotantes. Así, la capacidad de los regímenes cambiarios flexibles para ajustarse a las crisis reales es particularmente importante en presencia de crisis negativas externas.¹²

¹⁰ No es sorprendente, pues, que se considere que los tipos fijos duros se asocian todavía más estrechamente con una baja inflación (Levy Yeyati y Sturzenegger, 2001; Ghosh *et al.*, 2003), dado que son generalmente más duraderos que los tipos fijos convencionales.

¹¹ La premisa según la cual los regímenes cambiarios flexibles son más apropiados para proteger a la economía de las crisis reales, se remonta a la obra de Friedman (1953) y Poole (1970), entre otros.

¹² Naturalmente esto presupone que la flexibilidad de los tipos de cambio funciona de una forma estándar, en particular supone que las devaluaciones son expansionistas, lo que puede no ser el caso en presencia de una dolarización financiera. Retomaré este punto más abajo.

Cuadro XIV.1
RESPUESTA ASIMÉTRICA
(Países en desarrollo)

	Flexible	Intermedio	Tipo fijo
$[g_j^* - g_{t-1, j}]$	0,926 (0,039)	0,974 (0,043)	0,803 (0,033)
Δtt^*pos	0,032 (0,016)	0,031 (0,018)	0,062 (0,01)
Δtt^*pos_1	0,027 (0,016)	-0,006 (0,018)	0,029 (0,013)
Δtt^*neg	0,065 (0,027)	0,079 (0,023)	0,119 (0,016)
Δtt^*neg_1	0,013 (0,018)	0,059 (0,022)	0,055 (0,016)
Obs	301	326	714
pos	0,059 [7,99]	0,025 [0,92]	0,091 [25,30]
neg	0,078 [5,99]	0,138 [20,42]	0,174 [64,79]
neg - pos	0,019 [0,24]	0,113 [6,82]	0,083 [7,16]

Fuente: Edwards y Levy Yeyati (2005).

Especificación: $\Delta g_{ij} = \lambda [g_{ij}^* - g_{t-1, j}] + \sum_{s=1,2} \phi_s I(\Delta \tau \tau_{t-s, j} > 0) \Delta \tau \tau_{t-s, j} + \sum_{s=1,2} \phi_s I(\Delta \tau \tau_{t-s, j} < 0) \Delta \tau \tau_{t-s, j} + \xi_{ij}$ donde g_{ij} es la tasa de crecimiento del PIB per cápita del país j durante el período t , $g_{ij}^* = \alpha + \chi_j \beta + \omega_j$ es la tasa de crecimiento real a largo plazo del PIB per cápita en función de un vector x_j de determinantes del crecimiento a largo plazo (PIB inicial, inversión, matriculación en la escuela secundaria, apertura, consumo del gobierno, una variable *dummy* para el tipo fijo y variables *dummy* regionales para América Latina, el África subsahariana y las economías de transición), v_{ij} es un choque en la balanza comercial, y ω_j y ξ_{ij} términos de error. La ecuación se ha calculado con las técnicas econométricas de regresión generalizada FGLS.

Volatilidad de la producción y crecimiento

El análisis anterior ofrece una motivación natural para el vínculo entre los regímenes cambiarios y la volatilidad de la producción: la combinación de la rigidez de los precios (descendente) y de la rigidez de los tipos de cambio tiene como consecuencia unos ajustes cuantitativos (altos niveles de desempleo y reducción de la demanda interior) en el caso de una crisis real (negativa).¹³ En el caso de los países en desarrollo, esta intuición se corrobora por la evidencia aportada por Ghosh *et al.* (2003)

¹³ Además, los tipos fijos pueden ser más propensos a sufrir ataques especulativos costosos (véase, por ejemplo, Calvo, 1999).

que usa una clasificación *de jure*, y por Levy Yeyati y Sturzenegger (2003) que se centran en las políticas cambiarias *de facto*: los países que tienden a favorecer disposiciones cambiarias menos flexibles presentan unas tasas de crecimiento más volátiles.

Las implicaciones de estas políticas cambiarias en términos de resultados del crecimiento a largo plazo son menos obvias. Por un lado, hay evidencias de que existe una correlación negativa entre volatilidad de la producción y crecimiento.¹⁴ Pero por otro lado, en la medida en que reducen la volatilidad nominal, los tipos fijos pueden estimular la inversión y el comercio, rebajar el costo de los préstamos y, si resultan creíbles, reducir también la incidencia de las fluctuaciones cambiarias especulativas, factores todos ellos propicios a un crecimiento más rápido.¹⁵

Empíricamente, los resultados tienden a favorecer el primer canal. Levy Yeyati y Sturzenegger (2003) aportan evidencia concluyente de que, para las economías en desarrollo, los tipos fijos *de facto* están sistemáticamente asociados con unas tasas de crecimiento más bajas que en el caso de las flotaciones.¹⁶ Tal como se resume en el cuadro XIV.2, una vez introducidas las correcciones relativas a los determinantes habituales del crecimiento, los tipos fijos presentan tasas de crecimiento que son, por término medio, aproximadamente 2 puntos porcentuales más altas que las de los tipos flotantes.¹⁷

Dicho esto, el canal específico por medio del cual los regímenes cambiarios pueden influir en los resultados económicos a largo plazo no ha sido claramente identificado en los datos. Esto es particularmente problemático desde una perspectiva política, dado que el impacto de las fluctuaciones en los tipos de cambio (y en especial, de las devaluaciones) en muchas economías en desarrollo tiende a estar en desacuerdo con el punto de vista real sobre los regímenes cambiarios subyacente a los análisis previos. Concretamente, en presencia de devaluaciones contraccionarias, la decisión de fijar los tipos puede no comportar una pérdida de flexibilidad

¹⁴ Véase Ramey y Ramey (1995).

¹⁵ Véase, por ejemplo, Mundell (1995) y Calvo (2000).

¹⁶ Estos últimos resultados han sido confirmados por Edwards y Levy Yeyati (2005).

¹⁷ Los resultados son igualmente válidos para la clasificación de los regímenes *de jure*, una vez purgada de sus malas clasificaciones más obvias: tipos fijos que devalúan. Ghosh *et al.* (2003), también basándose en los regímenes *de jure*, no encuentran ninguna correlación sistemática entre regímenes cambiarios y crecimiento, aunque sí encuentran cierta evidencia de unas tasas de crecimiento menores bajo tipos de cambio fijos en algunas submuestras de países. Más recientemente, Aghion *et al.* (2005), usando su propia clasificación *de facto* de regímenes cambiarios, consideran que la flexibilidad de los tipos de cambio lleva a un crecimiento de la productividad más rápido en los países económicamente avanzados.

Cuadro XIV.2
REGÍMENES CAMBIARIOS Y CRECIMIENTO
(Países en desarrollo)

	Promedios del período (1974-1999)		Promedios por períodos de 5 años (1976-2000)
	(1)	(2)	(3)
PERCFIX	-1,89**		
LYSAVG	(0,77)		
		-1,13** (0,47)	-1,88*** (0,70)
Obs,	73	73	299
R ²	0,522	0,523	0,210

Fuente: Levy Yeyati y Sturzenegger (2003).

Errores estándar entre paréntesis.

* significativo en un 10%.

** significativo en un 5%.

*** significativo en un 1%.

PERCFIX: porcentaje de observaciones clasificadas como tipo fijo.

LYSAVG: promedio del índice del régimen del país (donde 1 indica un tipo flotante, 2 un tipo intermedio y 3 un tipo fijo).

La columna (3) incluye variables *dummy* periódicas.

Controles adicionales: coeficiente de inversión, PIB inicial per cápita, población y crecimiento de la población, matriculación en la escuela secundaria, gasto gubernamental sobre el PIB, malestar civil, apertura, *dummies* regionales (América Latina, África subsahariana y economías de transición).

cuando el tipo de cambio ya no representa un mecanismo amortiguador viable.¹⁸ Si es así, el hecho de que un tipo flotante lleve a un crecimiento más rápido y estable para aquellos países que pueden beneficiarse de la flexibilidad de los tipos de cambio, no implica que aquellos que no pueden hacerlo deban seguir su ejemplo. No obstante, las limitaciones impuestas por los desajustes monetarios a veces se han exagerado y, en cualquier caso, no son exógenas a la política monetaria.¹⁹ Esto sugiere que, a pesar de las actuales restricciones, la política cambiaria contracíclica puede perfeccionarse con la práctica.

¹⁸ Véase Frankel (2005) para una visión general de las devaluaciones contraccionarias. Alternativamente, la pérdida del mecanismo de los tipos de cambio puede ser menos onerosa en los países con rentas bajas, mercados financieros poco desarrollados y controles de capital efectivos, pues preservan la capacidad de llevar a cabo políticas monetarias contracíclicas; de ahí, tal vez, el vínculo menos estrecho entre régimen cambiario y crecimiento encontrado para este grupo de países por Aghion *et al.* (2005).

¹⁹ De Gregorio y Tokman (2005) aducen convincentemente que las rígidas medidas monetarias adoptadas en Chile en respuesta a la crisis asiática no estaban justificadas. Chang y Velasco (2006) proporcionan una ilustración analítica del *feedback* bidireccional entre desajustes monetarios y política monetaria.

El punto de vista bipolar después de Argentina

El descubrimiento empírico de que la rigidez en los tipos de cambio lleva a la volatilidad de la producción y a un crecimiento lento pone en cuestión la validez del punto de vista bipolar. Efectivamente, la mayor parte de las conclusiones de este enfoque son aplicables indistintamente a los tipos fijos duros y a los convencionales.²⁰

Estas dudas se ven seguramente exacerbadas por la debacle de la caja de conversión argentina de 2001. Las implicaciones de este episodio van más allá del hecho de que Argentina fue proclamada el ejemplo paradigmático de los tipos fijos duros después que logró evitar las consecuencias del contagio de la crisis mexicana de 1994. De hecho, la experiencia argentina debilitó las premisas principales desde las cuales se había elaborado el punto de vista bipolar, a saber, que un régimen cambiario legalmente vinculante induciría una mayor disciplina monetaria y que, excluyendo la financiación monetaria de los desequilibrios fiscales, es posible forzar al gobierno a equilibrar las cuentas fiscales.²¹

En este caso, la sostenibilidad fiscal se basaba en la presunción de que los prestadores privados racionales –la principal fuente de financiación restante– impondrían al gobierno en todo momento una restricción realista del presupuesto. Lamentablemente, los mercados privados demostraron ser menos previsores de lo que la teoría presumía, facilitaron fondos a tipos bajos a países con una deuda considerable, y dieron marcha atrás bruscamente a la primera señal de inquietud. Como resultado, la conducta fiscal en Argentina no manifestó un cambio visible con el lanzamiento de las cajas de conversión. Más bien, tras agotar lo recaudado con la venta o la concesión de los activos físicos de propiedad estatal, el país continuó financiando el déficit mediante la emisión de deuda externa –complementándola con recursos financieros multilaterales– y creó con ello un descubierto que sin duda contribuyó a la súbita inversión de flujos de capital al principio de la crisis del año 2001 (véase el gráfico XIV.2).

Tal vez, y esto es en cierto modo más importante, la crisis mostró que ni siquiera la disciplina monetaria podía conseguirse obligatoriamente mediante la regulación monetaria. En el mismo momento en que la caja de conversión debería de haber estado funcionando como un estabilizador automático (por una parte, forzando el equilibrio fiscal en ausencia de

²⁰ Véanse, por ejemplo, Levy Yeyati y Sturzenegger (2001) y Edwards y Levy Yeyati (2005).

²¹ Subyacente al empleo de una regla monetaria para controlar la inflación, estaba el punto de vista según el cual la inflación crónica tenía su origen en la financiación monetaria de los déficits fiscales crónicos.

fondos externos; y por otra, subiendo los tipos de interés en el momento del ataque monetario), los departamentos del Tesoro (tanto central como subnacional) empezaron a emitir bonos de valor nominal pequeño que eran equivalentes a la moneda en todo menos en el nombre, anulando virtualmente la eficacia de este canal (véase el gráfico XIV.3).

Gráfico XIV.2
ARGENTINA: FUENTES FINANCIERAS DEL GOBIERNO CENTRAL

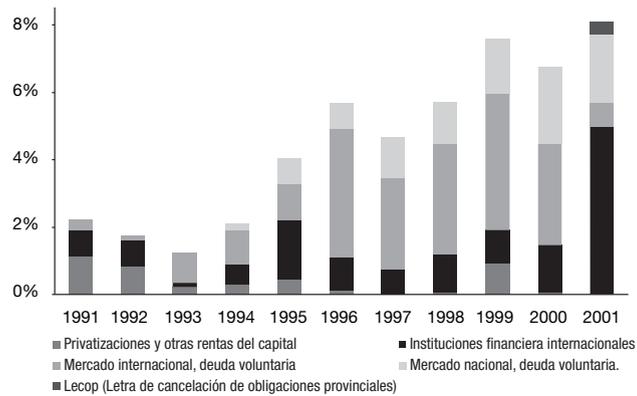
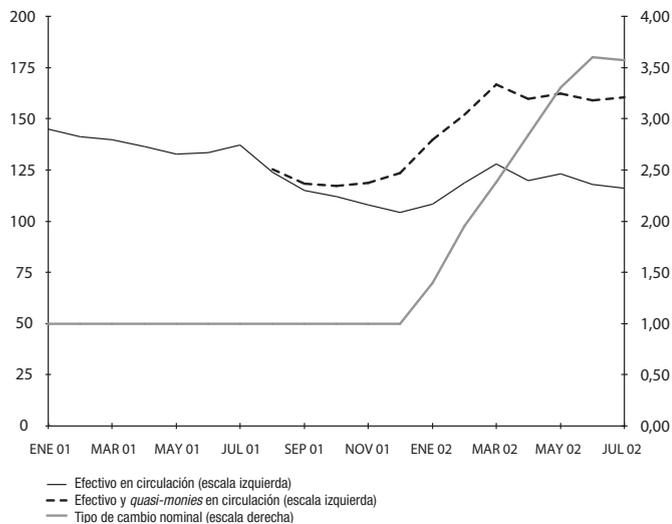


Gráfico XIV.3
TIPOS FIJOS DUROS E (IN)DISCIPLINA MONETARIA



En el contexto del debate sobre las políticas cambiarias, el fracaso de la caja de conversión en Argentina dejó el punto de vista bipolar con solo una variedad de tipos fijos duros cuya eficacia estaba aún por comprobar: la dolarización oficial. Sin embargo, la emisión de dinero legal sin convertibilidad metálica en una economía oficialmente dolarizada puede tener lugar, si es preciso, de la misma forma que en Argentina en 2001. Además, no hay razón para suponer que la disciplina externa impuesta por los mercados exteriores podría ser más rígida en una economía dolarizada de lo que lo fue en el caso argentino. De hecho, existen evidencias de que los países dolarizados no manifiestan un mayor grado de disciplina fiscal que las típicas economías en desarrollo (Fatás y Rose, 2001) ni unos mejores resultados económicos en general (Edwards y Magendzo, 2002).²²

Resumiendo

A partir de la anterior evaluación de las pruebas disponibles, podemos concluir provisionalmente que la teoría estaba en lo cierto: los tipos fijos en los países en desarrollo reducen la inflación a largo plazo al precio de una mayor susceptibilidad a las crisis reales y de una mayor volatilidad de la producción. A esto podría añadirse que los tipos fijos se caracterizan por un crecimiento más lento, posiblemente como resultado de la incidencia de la volatilidad real en la actuación económica a largo plazo (Ramey y Ramey, 1995), o debido a su mayor propensión a sufrir crisis monetarias con efectos reales negativos persistentes. A pesar del hecho de que las posibilidades por parte de los países en desarrollo de explotar en su propio beneficio la flexibilidad de los tipos de cambio siguen siendo una incógnita, hay razones para creer que sea cual sea la limitación que exista en este ámbito debe considerarse más un reto para superar que un impedimento insuperable.

De todos modos, incluso haciendo abstracción de las habituales advertencias de las pruebas macroeconómicas interregionales, los testimonios empíricos están lejos de ser conclusivos, y dejan un amplio margen para un debate más cualitativo de las políticas. Me centro ahora en este punto.

²² Debe observarse que: i) esta evidencia se basa en gran medida en un grupo de entidades subnacionales muy pequeñas, apenas representativo de la típica economía abierta pequeña, y que ii) la dolarización oficial puede incluso ser la única opción sensata para unas cuantas economías pequeñas con una dolarización financiera generalizada y bien afianzada.

El debate político: ¿en qué punto estamos?

Si analizamos las argumentaciones sobre el debate cambiario que han tenido lugar en los círculos políticos con posterioridad al colapso argentino, la principal impresión que se extrae es la percepción de que el tipo de cambio fijo está obsoleto. En el mejor de los casos los tipos fijos se consideran muletas políticas a corto término y poco eficaces empleadas por gobiernos con problemas de credibilidad que, al igual que otro tipo de muletas, pueden provocar atrofia si uno abusa demasiado de ellas. Y en el peor de los casos son vistos como una fuente de inestabilidad financiera.

La violenta reacción a la moda de los tipos fijos duros de finales de los noventa parece haber dado origen a lo que equivale a un punto de vista unipolar al revés, en el que la flexibilidad de los tipos de cambio (combinada, en los países más sofisticados de renta media, con un objetivo de inflación controlada) se considera la única opción viable. En ninguna parte es el consenso en este sentido más homogéneo que en América Latina, donde es refrendado incluso por países fuertemente dolarizados financieramente como Perú.²³ Pero, ¿es este paradigma FIT el reflejo de la evolución de los países en desarrollo y del contexto internacional en que se mueven, o simplemente la nueva moda imperante en una región siempre propensa a adoptar soluciones fáciles? Una caracterización seria del paradigma FIT, lejos de la simple antinomia fijo-flotante, puede proporcionarnos una respuesta matizada a esta cuestión.

El paradigma FIT

Visto en perspectiva, el paradigma FIT parece ser el centro de un nuevo consenso construido a partir de unos cuantos factores concurrentes: 1) experiencia previa (muy especialmente, las frustrantes experiencias con los anclajes de los tipos de interés); 2) desarrollos institucionales (en especial, conciencia de la inflación, en la forma de una preferencia creciente por los bancos centrales autónomos y por los presupuestos equilibrados); y 3) una disminución concomitante general en inflación –y en indexación del dólar–, lo cual, al reducir de paso los tipos de cambio, desmerece la efectividad del tipo de cambio como mecanismo de coordinación. Según el nuevo paradigma, el viejo anclaje de tipos de cambio debería

²³ Véanse los estudios tempranos de Mishkin (2000) y Corbo y Schmidt-Hebbel (2001).

ser directamente sustituido por un objetivo en la inflación. El resto del modelo se sigue directamente de este cambio: la diseminación generosa de las proyecciones y de los datos de la inflación (en vez de las reservas internacionales) contribuye a la necesaria transparencia, mientras que los objetivos multianuales sustituyen a las “tablitas” en su búsqueda de una predictibilidad a largo plazo.

En cualquier caso, la flotación no implica que los tipos de cambio no sean importantes. Tanto desde una política de tipo FIT como, de un modo más general, en presencia de un banco central con un mandato autónomo para la estabilidad de precios, la política monetaria responderá inevitablemente a las fluctuaciones de los tipos de cambio que pueden afectar a la inflación futura de tres modos diferentes: 1) el efecto expansionista estándar de las depreciaciones sobre la demanda agregada, 2) el coeficiente de variación en el nivel de precios, y 3) el efecto en el balance de los desajustes monetarios, que compensa –y a menudo supera– el efecto expansionista de una depreciación.²⁴ La intensidad de la respuesta dependería naturalmente de los factores que determinan la intensidad de los canales subyacentes: bajo el paradigma FIT, deberíamos observar variaciones en los tipos de cambio más suaves en las economías más abiertas que exhiben coeficientes de variación mayores, o en países financieramente dolarizados donde los efectos del balance son más influyentes.

Esto no debería confundirse con los regímenes cambiarios “sucios” en los que el tipo de cambio, más que un argumento para el control de la inflación se considera un objetivo en sí mismo. La política cambiaria en los países en desarrollo parece estar siempre bajo sospecha. En cambio, las motivaciones de los países desarrollados con tipos flotantes y con objetivos (implícitos o explícitos) de inflación que (implícita o explícitamente) usan el tipo de cambio como un argumento en sus regulaciones monetarias, y que responden a las crisis en los tipos de cambio ajustando el objetivo intermedio (normalmente el tipo de interés), raramente son cuestionadas.²⁵

²⁴ Se sigue de ello que es probable que los efectos de las fluctuaciones en los tipos de cambio sean asimétricos, pues tanto el coeficiente de variación en el nivel de los precios como el efecto balance serán seguramente mayores en caso de depreciación. Por lo tanto, incluso ignorando toda preocupación prudencial asociada con los efectos de balance, la respuesta de la política monetaria (y, como resultado, la distribución de los cambios en los tipos de cambio) es probable que esté sesgada a favor de los pequeños ajustes al alza.

²⁵ Probablemente el ejemplo más claro de este comportamiento es el uso de los Indicadores de las Condiciones Monetarias (ICM) que establecen precisamente la proporción entre el cambio de tipo de cambio y el necesario ajuste en el tipo de interés. Los ICM se han usado como una guía de las políticas por parte de los países que fijan objetivos de inflación, como Canadá, Nueva Zelanda o el Reino Unido. Véase, por ejemplo, Freedman (2000).

Una de las posibles razones subyacentes en esta parcialidad es el hecho de que, en el mundo en desarrollo, los países FIT a menudo recurren a la intervención directa en el mercado de divisas, particularmente ante una presión intensa del mercado. Las razones: una volatilidad más alta en el tipo de cambio a corto plazo, y mayores coeficientes de variación y desajustes monetarios que en los países industrializados. En este caso, más que una defensa con el tipo de interés de la paridad establecida como objetivo, la intervención debería considerarse simplemente un sustituto de las operaciones monetarias cuando la crisis es demasiado extrema o cuando el mecanismo de transmisión del tipo de interés es demasiado débil –situaciones en las que la intervención directa no es desconocida en el mundo desarrollado.²⁶

Una vez tenidas en cuenta todas estas salvedades, esta amplia caracterización del paradigma FIT, a pesar de dejar fuera un buen número de falsas flotaciones, sigue siendo todavía bastante imprecisa. En este sentido, no define tanto un nuevo “paradigma” cuanto el centro blando en torno al cual muchas economías en desarrollo (en América Latina y en otras partes) están actualmente gravitando en una variedad de formas diferentes. Algunos de los límites de este modelo son bien conocidos y no merecen más que una breve mención aquí: no debería esperarse que los regímenes cambiarios y monetarios indujeran disciplina fiscal, o un crecimiento estable a largo plazo; más bien crean incentivos para la primera y eliminan algunos de los obstáculos que se oponen al segundo.

De todos modos, un debate serio que mirase hacia adelante debería centrarse en otras cuestiones menos triviales y más propias de América Latina que son todavía polémicas. A continuación, trataré de resumir las que yo considero que son las principales cuestiones pendientes que deberían introducirse en el debate y en los correspondientes planes de investigación en los próximos años.

Cuestiones pendientes y nuevas direcciones

Entre las muchas cuestiones pendientes que rodean este debate, hay dos que destacan como las más importantes y potencialmente provechosas. La primera de ellas se refiere a la posibilidad de usar el tipo de cambio contracíclicamente si la devaluación es contraccionaria, y a las políticas que

²⁶ Debe notarse que la diferencia entre el impacto monetario de las operaciones en el mercado abierto y la intervención no esterilizada de las divisas extranjeras es mucho menos obvio de lo que quisieran hacernos creer al demonizar a esta última los partidarios del OI (Objetivo Inflación).

contribuyen a aumentarlo. En años recientes hemos asistido a la aparición de un *corpus* cada vez mayor de estudios que vinculan las devaluaciones contraccionarias con los desajustes monetarios y que exploran maneras alternativas de corregir estos últimos. Como resultado, algunos países de América Latina han aprobado disposiciones reguladoras que limitan la intermediación de las divisas extranjeras, y han hecho avances importantes hacia la sustitución de la deuda interna (generalmente denominada en la divisa local) por la deuda externa (generalmente dolarizada). A pesar de este progreso, y debido al hecho de que el grado real de autonomía monetaria en muchos de estos países todavía no ha sido puesto a prueba, el paradigma FIT tiende a adoptar una forma híbrida que apunta al doble objetivo de la estabilidad financiera y de los precios.²⁷ En el caso particular de las economías emergentes este problema se ve agravado por la naturaleza procíclica de los flujos de capital (tanto nacional como internacional), que incrementa el riesgo de un colapso monetario si la política monetaria se usa para amortiguar crisis negativas.²⁸

Esta situación ha llevado a quienes miran con escepticismo el paradigma FIT a hacer hincapié en estas limitaciones y a declarar la inanidad del esfuerzo, y a los partidarios del paradigma FIT a hacer la vista gorda ante las obvias idiosincrasias de la forma en que los planes se implementan en la región. Un punto de vista más equilibrado haría hincapié en el hecho de que la flexibilidad es una cuestión de grado (las fluctuaciones cambiarias limitadas siguen siendo posibles y útiles en ausencia de una crisis de efectos devastadores) y en que incluso los peligros de una flexibilidad completa han sido a menudo exagerados por los gobiernos temerosos de adentrarse en *terra ignota*. Dada la naturaleza dinámica del problema, vencer el temor a la flotación es uno de los principales retos que se yerguen ante las economías de América Latina en su ruta a la graduación.

Pero tal vez la nueva tendencia más intrigante en el debate sobre los tipos de cambio en América Latina está relacionada con una antigua cuestión sin resolver. ¿Tiene un tipo de cambio real temporalmente elevado un efecto positivo persistente en la economía real? Curiosamente, este punto de vista mercantilista representa la inversión del tradicional modelo de estabilización de los tipos de cambio imperante en los países

²⁷ Véase, por ejemplo, Armas y Grippa (2005)

²⁸ Caballero *et al.* (en preparación) hacen hincapié en este aspecto en su análisis de las restricciones monetarias adoptadas en Chile como respuesta a la crisis asiática, aunque finalmente concluyen que esta reacción defensiva no estaba totalmente justificada.

en desarrollo, en los que los gobiernos se esfuerzan en mantener unos tipos de cambio bajos con el objetivo de reducir la inflación. En un contexto de inflación contenida, y con los efectos negativos de unas monedas sobrevaloradas todavía frescos en la memoria, los gobiernos se esfuerzan en mantener los tipos de cambio artificialmente altos como medio de alimentar la actividad económica, ya sea elevando la competitividad internacional de los productores exportadores o la competitividad interior de las industrias importadoras en competición. En cualquier caso, mientras que anteriormente el anclaje del tipo de cambio amplificaba los inconvenientes del ciclo debido a las rigideces en los precios, la actual política del precio alto del dólar tiende a amplificar el lado positivo del ciclo –en este caso, con el impacto concomitante en los precios.

Por supuesto, este tema no deja de estar relacionado con la presencia de desajustes monetarios y de flujos procíclicos en las carteras. En primer lugar, porque los tipos de cambio subvaluados durante los períodos de expansión minimizan el ajuste que hay que hacer en las recesiones –y los correspondientes efectos en el balance general. En segundo lugar, porque la intervención se ve como el único remedio ante el efecto distorsionador de una volatilidad excesiva inducida por las oscilaciones procíclicas (y en gran parte exógenas) en los flujos de capital.²⁹ De este modo, la limitación de la apreciación de la moneda local por medio de la acumulación de reservas de divisas podría considerarse una estrategia defensiva para limitar la vulnerabilidad externa del país.

Pero hay claros indicios de que esta es solamente una parte de la historia. Podría defenderse, por ejemplo, el tipo de cambio como protección global para los productores locales en sustitución de otras medidas, más específicamente adecuadas a la industria, que han demostrado ser muy poco efectivas en el pasado debido a una débil actuación en la lucha contra una corrupción omnipresente. Sin embargo, los argumentos en este sentido han sido hasta ahora sorprendentemente anodinas. Por un lado, el punto de vista ortodoxo enfatiza la insuficiencia de la protección en general, sus efectos distorsionadores y sus elevados costos fiscales,³⁰ haciendo abstracción de cualquier beneficio potencial.

²⁹ González Rosada y Levy Yeyati (2005) documentan el fuerte vínculo existente entre los costos de los préstamos en los mercados emergentes y los factores exógenos globales.

³⁰ Del mismo modo que la defensa de un tipo fijo comportaba vender los dólares demasiado baratos, una política que mantenga alto el precio del dólar implica tener que comprar dólares a precios por encima del mercado.

En el otro extremo, el punto de vista heterodoxo basa los beneficios en evidencias que, en el mejor de los casos, son circunstanciales, sin tomar en consideración los costos. En cualquier caso, una corroboración empírica rigurosa de esta hipótesis (la de si, y en qué condiciones, una política que mantenga alto el precio del dólar produce los resultados deseados) se echa claramente en falta, probablemente debido a la dificultad de identificar una conexión que depende en gran medida del contexto (¿Está el precio elevado del dólar subvencionando a los productores, o simplemente está limitando la excesiva ciclicidad de los mercados cambiarios ilíquidos propensos a las oscilaciones especulativas?), y a que puede presentar importantes retrasos (ya que la inversión solamente empieza a materializarse cuando el plan es suficientemente creíble). Estos obstáculos sólo hacen que la necesidad de la investigación académica en este campo sea aún más acuciante.

Haciendo balance: ¿hacia dónde vamos?

Nuestra revisión panorámica del debate sobre la política cambiaria puede resumirse del siguiente modo:

- Existe un fuerte consenso que favorece un paradigma FIT (régimenes cambiarios flexibles asociados con un objetivo de inflación para sustituir la pérdida de un anclaje nominal) hacia el que parecen estar dirigiéndose, cada cual con su propia idiosincrasia personal, la mayoría de países de América Latina.
- Este paradigma no es tanto una moda como el resultado de la experiencia y de la evolución del contexto macroeconómico en la región. La baja inflación (consecuencia de un doloroso aprendizaje y de un respeto creciente al equilibrio fiscal y a la independencia del banco central) redujo la urgencia de un anclaje nominal tan básico como un tipo de cambio fijo. A su vez, el desarrollo del mercado interno (consecuencia de un doloroso aprendizaje y de una preocupación creciente por los desajustes monetarios) incrementa gradualmente la probabilidad de obtener un beneficio con la flexibilidad de los tipos de cambio.
- Por sí mismo, este paradigma no garantiza unas políticas monetarias contracíclicas, pero es un primer paso en esta dirección.

- Muchos países contemplan la idea de limitar la volatilidad cíclica (de baja frecuencia) de los tipos de cambio y, en particular, la de usar un tipo de cambio subvaluado para subvencionar a los productores nacionales, una premisa que necesita validación empírica.

En un momento en que la solución de compromiso entre la inflación y la volatilidad real parece favorecer a esta última, el nuevo consenso preliminar parece ser “flotación con garantías”. Tanto si, en última instancia, esta política evoluciona para facilitar la definitiva graduación de las economías de América Latina como si es puesta a prueba en un nuevo empeoramiento de la liquidez internacional, debería considerarse una excelente oportunidad para crear la muy necesaria credibilidad y autonomía de la política en un contexto internacional favorable.

Bibliografía

- Aghion, P., P. Bachetta, R. Ranciere y K. Rogoff (2005), “Productivity Growth and the Exchange Rate Regime: The Role of Financial Development”, *NBER Working Paper*, N°850.
- Armas, A. y F. Grippa (2005), “Targeting Inflation in a Dollarized Economy: The Peruvian Experience”, *Financial Dollarization: The Policy Agenda*, A. Ize, A. Armas y E. Levy Yeyati (eds.), Londres, Palmgrave (en preparación).
- Broda, Ch. (2004), “Terms of Trade and Exchange Rate Regimes in Developing Countries”, *Journal of International Economics*, 63(1), pp. 31-58.
- Caballero, R., K. Cowan y J. Kearns (en preparación), “Fear of Sudden Stops: Lessons from Australia and Chile”, *Journal of Policy Reform*.
- Calvo, G. A. (1999), “Fixed versus Flexible Exchange Rates: Preliminaries of a Turn-of-Millennium Rematch”, mimeo, University of Maryland.
- _____ (2000), “The Case for Hard Pegs in the Brave New World of Global Finance”, mimeo, University of Maryland.
- Calvo, G. A. y C. Reinhart (2002), “Fear of Floating”, *Quarterly Journal of Economics*, 117 (2).
- Chang, R. y A. Velasco (2006), “Currency Mismatches and Monetary Policy: A Tale of Two Equilibria”, *Journal of International Economics*, 69(1), pp. 150-175.
- Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (2001), “Inflation Targeting in Latin America”, *Working Paper*, N°105, Central Bank of Chile.

- De Gregorio, J. y A. Tokman (2005), "El miedo a flotar y la política cambiaria en Chile", mimeo, Banco Central de Chile.
- De la Torre, A., E. Levy Yeyati y S. Schmukler (2003), "Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board", *Economía*, vol. 5 (2).
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Edwards, S. y E. Levy Yeyati (2005), "Flexible Exchange Rates as Shock Absorbers: An Empirical Investigation", *European Economic Review*, 49 (8), pp. 2079-2105.
- Edwards, S. e I. I. Magendzo (2002), "Dollarization, Inflation and Growth", *NBER Working Paper*, N°8671.
- Fatas, A. y A. K. Rose (2001), "Do Monetary Handcuffs Restrain Leviathan? Fiscal Policy in Extreme Exchange Rate Regimes", *IMF Staff Papers*, vol. 47, pp. 40-61.
- Fischer, S. (2001), "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?", distinguished Lecture on Economics in Government, *Journal of Economic Perspectives*, 15(2), primavera, pp. 3-24.
- Fleming, M. (1962), "Domestic Financial Policies Under Fixed and Under Floating Exchange Rates", *IMF Staff Papers*, vol. 9, pp. 369-379.
- Frankel, J. (2005), "Contractionary Currency Crashes in Developing Countries", *IMF Staff Papers*, vol. 52, N°2, pp. 149-192.
- Freedman, Ch. (2000), "Recent Developments in the Framework for the Conduct of Monetary Policy in Canada", *Canadian Business Economics*, pp. 3-6.
- Friedman, M. (1953), "The Case for Flexible Exchange Rates", *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ghosh, A., A. Gulde y H. Wolf (2000), "Currency Boards: More than a Quick Fix?", *Economic Policy*, 15(31), pp. 270-335.
- Ghosh, Atish, Anne-Marie Gulde y Wolf Holger (2003), "Exchange Rate Regime: Choices and Consequences", Cambridge y Londres, MIT Press.
- González Rosada, M. y E. Levy Yeyati (2005), "Global Factors and Emerging Market Spreads", *CIF Working Paper*, N°07/2005, Buenos Aires, Universidad Di Tella.
- Levy Yeyati, E. (2006), "Financial Dollarization: Evaluating the Consequences", *Economic Policy*, enero, pp. 61-118.
- Levy Yeyati, E. y F. Sturzenegger (2005), "Deeds vs. Words: Classifying Exchange Rate Regimes", *European Economic Review*, 49 (8), pp. 2079-2105.
- _____ (2003), "To Float or to Trail: Evidence on the Impact of Exchange Rate Regimes", *American Economic Review*, 93 (4), pp. 1173-1193.
- _____ (2001), "Exchange Rate Policy and Economic Performance", *IMF Staff Papers*, vol. 47, pp. 62-98.
- Levy-Yeyati, E., F. Sturzenegger e I. Reggio (2004), "The Endogeneity of Exchange Rate Regimes", mimeo, Universidad Torcuato Di Tella se puede descargar en www.utdt.edu/~ely/papers.html.
- Micco, A., E. Stein y G. Ordóñez (2003), "The Currency Union Effect on Trade: Early Evidence from EMU", *Economic Policy*, N°37, pp. 315-356.

- Mishkin, F. (2000), "Inflation Targeting in Emerging Market Countries", *American Economic Review*, 9 (2), pp. 105-109.
- Mundell, R. A. --- (1995), "Exchange Rate Systems and Economic Growth", *Rivista di Politica Economica*, 85 (6), pp. 1-36.
- _____ (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51, pp. 657-665.
- Obstfeld, M. y A. Taylor (2002), "Globalization and Capital Markets", *Working Paper*, N°8846, National Bureau of Economic Research.
- Poole, William (1970), "Optimal Choice of Monetary Policy Instruments in a Simple Stochastic Macro Model", *Quarterly Journal of Economics*, 84(2), pp. 197-216.
- Ramey, G. y V. Ramey (1995), "Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth", *American Economic Review*, 85(5), pp. 1138-1151.
- Rose A. y E. van Wincoop (2001), "National Money as a Barrier to International Trade: The Real Case for Currency Union", *American Economic Review*, vol. 91, N°2, mayo, pp. 386-390.



Acerca de los autores

Los artículos que componen esta obra fueron presentados como ponencias en el seminario “Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina”, que se celebró en Salamanca (España), los días 7 y 8 de octubre de 2005. Los ponentes fueron:

Omar Arias

Economista Principal del Grupo de Estudio sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Mario I. Blejer

Director del Centre for Central Banking Studies del Bank of England. Anteriormente, fue gobernador del Banco Central de la República de Argentina y consejero del Fondo Monetario Internacional.

Mauricio Cárdenas

Director Ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Bogotá, D.C. Anteriormente fue Ministro de Transporte y de Desarrollo Económica de Colombia.

Eliana Cardoso

Profesora de la Escuela de Economía de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas de Brasil.

Agustín Carstens

Secretario de Hacienda y Crédito Público de México. Anteriormente fue Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional.

Carolina Curvale

Profesora del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Nueva York.

Augusto de la Torre

Asesor financiero principal de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial desde 1997. Anteriormente fue Presidente del Directorio del Banco Central de Ecuador.

Sebastián Edwards

Profesor Henry Ford II de International Business Economics, Anderson Graduate School of Management, Universidad de California, Los Angeles (UCLA). Anteriormente fue Economista Jefe de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Juan Carlos Gozzi

Investigador de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Ricardo Hausmann

Director del Centre for International Development y profesor de la Kennedy School of Government, Universidad de Harvard. Anteriormente fue Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Eduardo Levy Yeyati

Consejero de Sector Financiero de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Es también profesor de economía de la Escuela de Negocios y Director del Centro de Investigación en Finanzas de la Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires.

Eduardo Lora

Consejero Principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Anteriormente fue Director Ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Bogotá, D.C.

Nora Lustig

Directora del Grupo de lucha contra la pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Anteriormente fue Directora del Centro de Estudios sobre la Globalización y el Desarrollo del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y Rectora de la Universidad de las Américas, Puebla (México).

José Luis Machinea

Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Anteriormente fue Ministro de Economía de Argentina y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial.

Adam Przeworski

Profesor del Wilf Family Department of Politics, Universidad de Nueva York.

Martín P. Redrado

Presidente del Banco Central de la República Argentina. Anteriormente fue Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.

Jaime Saavedra

Gerente Sectorial del Grupo de Pobreza y Género de la Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Sergio L. Schmukler

Economista Principal del Grupo de Investigación sobre Desarrollo del Banco Mundial. Trabaja también para la Oficina del Economista Jefe de las regiones de América Latina y el Caribe y de Asia Meridional.

Moisés J. Schwarz

Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro del Gobierno de México. Anteriormente fue miembro del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional.

Ernesto Stein

Doctor en Economía de la Universidad de California en Berkeley. Economista del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Mariano Tommasi

Profesor y Presidente del Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés, Argentina. Es también director del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Ha sido consejero de distintos gobiernos latinoamericanos, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

Andrés Velasco

Ministro de Hacienda de Chile desde marzo de 2006. Es también profesor titular de la Cátedra Sumitomo de Desarrollo y Finanzas Internacionales en la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

Cecilia Vera

Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). También ha sido investigadora de la Unidad de Estudios del Desarrollo de la CEPAL.