
Prólogo

TRES AÑOS ATRÁS, REINABA LA EUFORIA ENTRE LOS ENCARGADOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA de América Latina y el Caribe (ALC), los inversionistas internacionales y otros observadores interesados. Las autoridades de la mayoría de los países habían tomado enérgicas medidas cuyo resultado previsto eran altas tasas de crecimiento. Tales medidas consistían en ajuste fiscal, liberalización del comercio, desreglamentación financiera, acogida favorable de la inversión extranjera, y la privatización de un número sustancial de empresas públicas. La estabilización macroeconómica y las reformas estructurales contribuyeron a que las tasas de crecimiento fueran en realidad más altas a comienzos del decenio de 1990 de lo que habían sido en el “decenio perdido” de 1980. Era común que para la segunda mitad del decenio de 1990 se proyectaran tasas de crecimiento superiores al 6 por ciento anual. La región se vio inundada de capital privado, el que aumentó de un flujo neto de US\$12.500 millones en 1990 a US\$54.100 millones en 1993, en dólares ajustados para tener en cuenta la inflación. Además, se invitó a México a formar parte de clubes que tradicionalmente se reservaban para los países industrializados, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los incrédulos y los escépticos formaban una pequeña minoría y su voz se perdía entre las crecientes manifestaciones de júbilo.

La crisis del peso mexicano ocurrida en diciembre de 1994 produjo un cambio radical en el clima imperante y la euforia se trocó en desaliento, ansiedad e incertidumbre. Muchos predijeron que los flujos de capital hacia la región se suspenderían durante muchos años, como había sucedido después de la crisis mexicana de comienzos del decenio de 1980. Algunos temían que los efectos fuesen contagiosos y que se produjeran salidas generalizadas de capital neto. Esos temores se vieron reforzados por la baja inicial de la mayoría de los índices de los mercados de valores de la región y perduraron durante varios meses en 1995 mientras las autoridades argentinas libraban una difícil batalla contra la inestabilidad, la que a la postre ganaron.

El costo fue alto para México y la Argentina. En 1995, el ingreso per cápita disminuyó en US\$770 aproximada-

mente en México, y en la Argentina en unos US\$130. En gran parte como consecuencia de lo ocurrido en México y la Argentina, la tasa de crecimiento económico de la región de ALC bajó bruscamente de 5,4 por ciento en 1994 a 0,9 por ciento en 1995. Sin embargo, al contrario de lo que se esperaba, la crisis se limitó principalmente a esos dos países y el resto de la región acusó un robusto crecimiento de 4,3 por ciento en 1995.

La recuperación de las economías de México y la Argentina, más fuerte que la prevista, impulsó la tasa de crecimiento de la región hasta el 3,5 por ciento en 1996. Contrariamente a la mayoría de los pronósticos, los flujos netos de capital privado aumentaron fuertemente, de US\$46.500 millones en 1995 a US\$62.000 millones en 1996, cifra muy superior a la máxima alcanzada en 1993. La mayoría de los

analistas estiman que ese nivel de flujos de capital privado se mantendrá por lo menos durante unos cuantos años. Las autoridades de la región de ALC están haciendo grandes esfuerzos para evitar que esos aumentos de capital internacional se destinen al financiamiento de nuevos auges del consumo y el crédito y que produzcan una apreciación excesiva de la moneda de sus países, a fin de evitar las debilidades económicas que generaron las crisis de fines de 1994 y de 1995. Cabe esperar que los administradores de fondos internacionales también hayan obtenido enseñanzas de esas crisis y que en el futuro se preparen mejor a fin de evitar tanto los excesos peligrosos durante los períodos de auge como las reacciones exageradas durante los períodos de baja.

Hoy día reina un clima de mayor serenidad y optimismo que en la primera mitad de 1995. Ese optimismo se funda en razones válidas. En algunos estudios realizados recientemente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se estima que la estabilización y las reformas económicas han elevado la tasa media de crecimiento anual del ingreso per cápita de la región en alrededor de dos puntos porcentuales¹. Al mismo tiempo, hay más cordura que antes de que se produjera la crisis en México a fines de 1994. Las proyecciones futuras de la tasa anual de crecimiento oscilan entre 4 por ciento y 5 por ciento en los próximos años para la mayoría de los países de ALC. No obstante, esas tasas no serán suficientemente altas para reducir sustancialmente la pobreza que sigue afectando a un gran porcentaje de la población de la región. Las grandes desigualdades en la distribución de ingresos y de bienes que caracterizan a la mayoría de los países de ALC significan que se necesitan tasas de crecimiento más altas para reducir la pobreza. Al mismo tiempo, esas grandes desigualdades obstaculizan las perspectivas de crecimiento de la región. Las reformas económicas emprendidas en la región hasta la fecha han producido escasos efectos en la desigualdad, y debido a que en los últimos años el crecimiento ha sido moderado, dichas reformas no han logrado reducir apreciablemente la pobreza.

Como resultado de lo anterior, entre los encargados de formular las políticas hay actualmente conciencia generalizada de que es necesario emprender nuevas reformas para que las economías de ALC acusen un crecimiento superior al 6 por ciento anual, que es la tasa generalmente considerada necesaria para reducir el número de personas que viven en la pobreza en la región. Las autoridades estiman además que muchas de las reformas a las

que se denomina imprecisamente reformas “de segunda generación” son diferentes a las reformas “de primera generación” y más problemáticas que éstas. Pese a ello, se han hecho escasos intentos de desarrollar y organizar el restante programa de desarrollo. En este informe se presenta una propuesta para su examen.

El programa propuesto en este volumen se basa en estudios teóricos y empíricos recientes sobre las fuentes del crecimiento económico y la reducción de la pobreza; en medidas empíricas de los progresos alcanzados por la región de ALC en lo que respecta a las políticas y los factores económicos que afectan al crecimiento económico, y en comparaciones entre esa región y otras regiones de rápido crecimiento, como los países de Asia oriental, y economías más desarrolladas, como las de los países de la OCDE. En el informe se señalan los aspectos del programa de reforma que son necesarios para *consolidar la estabilidad macroeconómica* de la región (véase el Capítulo 1), condición necesaria para mantener altas tasas de crecimiento. También se especifican las reformas estructurales adicionales necesarias para *acelerar el crecimiento en el mediano y el largo plazo* (véanse los capítulos 2 y 3) y las políticas que se requieren para ampliar el alcance del crecimiento económico con el fin de enfrentar *la difícil tarea de reducir la pobreza* en la región de ALC (véase el Capítulo 4).

Este análisis en tres niveles ha dado como resultado un programa de reformas para América Latina y el Caribe en el próximo decenio. El programa abarca las cinco esferas normativas generales que se exponen a continuación, todas relacionadas entre sí.

A. Inversiones de buena calidad en capital humano

A pesar de que se ha logrado ampliar apreciablemente el ámbito de acción de los servicios de educación y salud en América Latina y el Caribe, la calidad de esos servicios sigue siendo lamentable en comparación con la de otras regiones, como Asia oriental, Europa central y los países industrializados de la OCDE. Además de eso, la desigualdad de oportunidades en materia de salud y educación es uno de los principales factores que determinan la distribución de ingresos y la pobreza actuales. Es esencial mejorar la calidad de los servicios educacionales y de salud, tanto para fomentar la competitividad y el crecimiento de la productividad en el mediano y el largo plazo, como para incrementar el efecto de reducción de la pobreza del crecimiento económico.

El programa de reforma en esta esfera gira en torno a reformas institucionales basadas en incentivos de los sistemas educacional y de salud. Los objetivos principales son promover la calidad y la eficiencia de los servicios de educación y salud básicos, y eliminar las distorsiones que actualmente perjudican a los pobres. El programa de reforma de la educación es especialmente importante para acelerar el crecimiento y reducir la pobreza. Incluye el fomento de la autonomía de las escuelas, bajo el control de los padres y las comunidades, la promoción de la competencia entre los proveedores públicos y privados, la prolongación del tiempo de asistencia a la escuela (mediante la prolongación de la jornada escolar y del año escolar), la remuneración de los maestros sobre la base de su rendimiento, la reforma de las instituciones pedagógicas, y el aumento del suministro de servicios de guardería infantil y del contenido educacional de éstos, especialmente para los pobres.

B. Mercados financieros eficientes

Un sector financiero débil es un peligro para la estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo, estudios recientes sobre los factores determinantes del crecimiento han demostrado empíricamente que el desarrollo de los mercados bancarios y de capital aumenta las inversiones y las hace más eficientes. Los índices de desarrollo financiero de la región de ALC son mucho más bajos aún que los de los países de Asia oriental y de la OCDE. La intensificación financiera es escasa, los márgenes de intermediación son elevados y los mercados de bonos y acciones son reducidos, carecen de liquidez y están muy concentrados. La concentración del acceso a los mercados financieros contribuye también a la elevada concentración del crecimiento que caracteriza a la mayoría de los países de ALC. El escaso acceso al crédito que tienen las microempresas, los pequeños productores rurales y los pobres impide que el crecimiento económico produzca todo el efecto que podría producir en cuanto a crear empleo y reducir la pobreza.

Las reformas necesarias en este campo son las siguientes: mejora de la reglamentación y la supervisión de los mercados financieros, fomento de la competencia interna y externa, privatización de los bancos de propiedad estatal ineficientes, intervención para crear mercados de bonos y acciones muy activos y líquidos, e integración de los mercados financieros segmentados para microempresas, el sector rural y la vivienda.

C. Mejora del entorno legal y reglamentario

En estudios teóricos y empíricos realizados recientemente se ha determinado que los derechos de propiedad y la existencia de sistemas jurídicos y reglamentarios adecuados tienen importancia decisiva para el crecimiento porque fomentan una inversión mayor y más eficiente. La información de que se dispone indica que tanto los inversionistas extranjeros como los inversionistas nacionales tienen la impresión de que, en lo que respecta a la protección de los derechos de propiedad, la ejecución de los contratos y la credibilidad de la estructura jurídica y normativa, la región de América Latina y el Caribe se ha quedado muy atrás en comparación con otras regiones, especialmente los países de Asia oriental y los países de la OCDE.

La precariedad de los derechos de propiedad es un obstáculo importante para el adelanto de los pobres. El exceso de reglamentación, especialmente de los mercados de trabajo, fomenta las actividades del sector informal y estimula modalidades de crecimiento que economizan mano de obra, factores ambos que limitan los efectos sobre la reducción de la pobreza del crecimiento económico. A pesar de los avances logrados en algunos países de la región, la inversión privada en infraestructura sigue siendo una empresa costosa y arriesgada porque da origen ya sea a bajos niveles de inversión o bien a un exceso de garantías gubernamentales que traban la eficiencia y pueden poner en peligro la prudencia fiscal y la estabilidad macroeconómica. Esto es especialmente importante dado que la región de ALC necesita un aumento sustancial de la inversión y de la eficiencia de la infraestructura para poder mantener tasas elevadas de crecimiento. No es posible lograr el nivel de inversión ni el grado de eficiencia requeridos solamente mediante la inversión pública, debido a la necesidad de aumentar (o al menos mantener) la inversión pública en capital humano y, al mismo tiempo, mantener la disciplina fiscal.

El programa de reforma en esta esfera consiste en aumentar la protección que proporcionan los derechos de propiedad, ampliar los programas de otorgamiento de títulos de propiedad, formular leyes eficientes sobre competencia, y eliminar la reglamentación innecesaria o ineficiente de la actividad económica. Se perfilan dos prioridades principales en esta materia; la reforma de los mercados de trabajo y de los marcos normativos para la inversión privada en infraestructura y en los servicios sociales.

1. Reforma de los mercados de trabajo

La reforma de los mercados de trabajo incluye el aumento de la flexibilidad para la contratación, la distribución y la negociación colectiva; la reforma de los sistemas de pagos por separación del servicio; y la reducción de los impuestos sobre la utilización de mano de obra, siempre que la situación fiscal lo permita. El objetivo es mejorar la eficiencia de los mercados de trabajo y reducir las distorsiones en contra del empleo, que son resultado de una reglamentación inadecuada que impone costos y riesgos excesivos a los empleadores. Esas reformas pueden incrementar apreciablemente los efectos de creación de empleo del crecimiento y, por lo tanto, contribuir de manera importante a la reducción de la pobreza. En realidad, la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo es un complemento importante de la mejora de la calidad de las inversiones en capital humano.

2. Marcos normativos para la inversión privada en infraestructura y en servicios sociales

Estas reformas consisten en mejorar los marcos normativos, establecer organismos reguladores autónomos con personal integrado por funcionarios altamente competentes, y mejorar la distribución y la gestión de los riesgos vinculados a la inversión privada en proyectos de infraestructura. Con respecto a estos últimos, es especialmente importante que los imprevistos fiscales incluidos en las garantías oficiales ofrecidas a los inversionistas privados se avalúen y presupuesten adecuadamente.

D. Un sector público y un gobierno de buena calidad

Para que estas reformas se puedan formular y ejecutar en debida forma, es preciso que los gobiernos de la región sean dignos de confianza, eficientes y responsables. Después de todo, el mejor de los marcos jurídicos o normativos no sirve de mucho si las leyes y reglamentos no se obedecen ni aplican.

El *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación*, recientemente publicado, deja claramente establecido que la calidad del gobierno tiene importancia para el desarrollo². La información de que se dispone indica que los inversionistas en América Latina y el Caribe consideran que la región está atrasada con respecto a otras en lo que se refiere a la calidad de las burocracias públicas, la confianza que inspira el gobierno, la confiabilidad del poder judicial y la seguridad personal. Esas impresiones están también estrechamente vinculadas a la inversión y al crecimiento económico. Además, los estudios

de distintos países de ALC indican que los niveles excepcionalmente altos de delincuencia y violencia en la región acrean un elevado costo económico.

Por consiguiente, el programa de reformas propuesto tiene por finalidad lograr que los gobiernos se orienten a los resultados y sean responsables y transparentes, y fortalecer el imperio de la ley en ALC. Más concretamente, las mejoras deseadas comprenden *una descentralización eficiente del gobierno, la reforma de la administración pública y la reforma del poder judicial*.

La descentralización se está llevando a cabo con rapidez en muchos países de ALC. La responsabilidad del suministro de servicios y del gasto público se está delegando cada vez más en los gobiernos subnacionales. Desde la elección por votación popular de los alcaldes de muchas ciudades de la región, se han producido numerosas mejoras del desempeño de los gobiernos locales. Pese a esos datos anecdóticos, sin embargo, las mejoras en materia de gobierno aún no se han generalizado y carecemos de pruebas suficientes para llegar a la conclusión de que las reformas propuestas producirán los resultados deseados. La calidad de los servicios sociales prestados por los gobiernos locales depende a la vez de la calidad de las instituciones locales y de la eficacia del gobierno local. Un sistema eficiente de tributación local y de participación en los ingresos es esencial para aumentar la eficiencia del proceso de descentralización y para mantener el equilibrio fiscal general. Si la descentralización en exceso de la transferencia a los gobiernos locales de los ingresos obtenidos por los gobiernos centrales y no de las actividades locales de recaudación de impuestos, los funcionarios locales tendrán pocos incentivos para utilizar eficientemente los recursos o para someterse al control de las comunidades locales.

E. Fortalecimiento fiscal

La última condición previa, aunque no la menos importante, para el éxito del resto del programa, es el fortalecimiento fiscal. En el mundo actual, caracterizado por una extensa integración financiera y por la inestabilidad de los flujos de capital, la prudencia y la flexibilidad en materia fiscal son las piedras angulares de la estabilidad macroeconómica, la cual es en sí necesaria para mantener altas tasas de crecimiento. La prudencia y la flexibilidad fiscales contribuyen además a que las tasas de ahorro nacionales sigan siendo elevadas y a que se mantenga un nivel suficiente de inversión en capital humano e infraestructura.

Aunque la mayoría de los países de ALC han realizado ajustes fiscales con éxito en los últimos años, se requiere

una "segunda generación" de reformas fiscales para garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo; para mejorar la eficiencia, y para promover la igualdad. Las más destacadas de esas reformas son: *la reforma de la seguridad social*, a fin de asegurar la viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social y de cubrir las obligaciones que actualmente no tienen financiamiento previsto, y *la reforma fiscal de los gobiernos subnacionales*, a fin de que los efectos de los ajustes fiscales que se realicen a nivel nacional no resulten menoscabados por una gestión fiscal inadecuada a nivel subnacional o por la formulación deficiente de los mecanismos de participación en los ingresos. Además, las reformas de la seguridad social ya iniciadas en siete países de la región han demostrado tener una importante relación sinérgica con las reformas de los mercados laborales y de los servicios de salud. Asimismo, la reforma fiscal de los gobiernos subnacionales está estrechamente vinculada al logro de una descentralización eficiente, como ya se dijo anteriormente. Otras reformas fiscales consisten en la presupuestación y el financiamiento adecuados de otros tipos de pasivo eventual (como las operaciones cuasifiscales de los bancos centrales y los bancos de propiedad estatal, y las garantías a los exportadores y a los inversionistas privados en infraestructura), mejores sistemas de recaudación de impuestos, y mejores instituciones presupuestarias.

Reconocemos que éste es un programa ambicioso y complejo, y que es exigente desde el punto de vista técnico, administrativo y político. De allí el título de este informe: *La larga marcha*, que implica que tanto para lograr un crecimiento elevado y sostenido como para reducir significativamente la pobreza se requiere un itinerario de reformas bien planificado y exigente, cuyos resultados tomará algún tiempo y bastantes esfuerzos conseguir. No existen respuestas fáciles. Los países que han tenido éxito, como los países de reciente industrialización de Asia oriental, y Chile en la región de ALC, se han dedicado pacientemente a aplicar reformas y a mejorar las políticas durante más de diez años. Así, pues, las autoridades de la región de ALC harían bien en seguir adelante con su labor de reforma y estabilización, sin vacilaciones y sin abandonarse a la desesperanza.

Estamos convencidos de que la aplicación sistemática del programa de reformas propuesto en estas páginas llevará a las economías de ALC a niveles más altos de crecimiento sostenido de los que disfrutaban actualmente y logrará el imperativo moral de reducir considerablemente la pobreza. Después de todo, Chile ha demostrado que un país del

hemisferio occidental es capaz de crecer en un 7 por ciento anual durante un período prolongado y que puede, al mismo tiempo, reducir el número de personas que viven en la pobreza casi a la mitad, de alrededor del 40 por ciento de la población en 1987 al 23 por ciento en 1994³. No debe sorprender que Chile sea el único país de la región que muestra progresos sustanciales (ceranos a los niveles de Asia oriental) en las cinco esferas cuya reforma se propone en el presente informe.

No está claro si existe el compromiso político y las condiciones que se requieren para fomentar estas reformas y aplicarlas con buen resultado. Se habla mucho acerca de una posible reacción violenta en contra de la reforma en la región. No compartimos la opinión pesimista a este respecto. Después de todo, México y la Argentina salieron rápidamente de la crisis de 1995 y se dedicaron con más ahínco a la reforma. El único país de la región que experimentó una reacción contraria fue Venezuela, pero volvió a adoptar la vía de la reforma en 1995 con resultados muy prometedores. Hay que recordar que hace 15 años, la mayoría de los analistas estaban convencidos de que los intereses políticos que prevalecían en la región, y que obtenían beneficios del proteccionismo y otras medidas, impedirían efectivamente seguir adelante con la reforma de las políticas comerciales y de inversión. Lo mismo se dice hoy día con respecto a los intereses arraigados que existen en las burocracias del sector público, concretamente en los sectores de educación y salud. No nos convencen aquéllos que dudan de que la región sea capaz de poner en marcha la siguiente etapa de reformas. Creemos en el poder de las ideas y en la fuerza del movimiento que existe en todo el mundo y en la región de ALC hacia la modernización y la equidad. Por consiguiente, aunque somos plenamente conscientes de los obstáculos que se oponen al avance, mantenemos un moderado optimismo acerca de las perspectivas que tiene la región de lograr un crecimiento sostenido y reducir la pobreza.

Notas al prólogo

1. Véanse Easterly, Loayza y Montiel (1997), Lora y Barrera (1997) y Fernández-Arias y Montiel (1997).

2. Véanse Banco Mundial (1997i).

3. Estos índices de recuento se basan en una "línea de pobreza" de 30.100 pesos chilenos mensuales a precios de 1994. Se obtienen resultados similares cuando la línea de pobreza se define como 15.050 pesos en valores reales (al haberse reducido el índice del 12 por ciento en 1987 al 5,1 por ciento en 1994), y cuando se define como 34.164 pesos en valores reales (al haberse reducido el índice del 47,3 por ciento en 1987 al 29 por ciento en 1994).

I

Consolidación de las ganancias en estabilización

HOY EN DÍA SE SABE QUE UN AMBIENTE MACROECONÓMICO INESTABLE AFECTA DE MANERA adversa el crecimiento económico. Esta conclusión es el resultado de numerosos estudios a partir de una variedad de indicadores para representar la inestabilidad macroeconómica. Las cifras de un gran número de países revelan que existe una relación inversa entre crecimiento económico e inflación, en particular en el caso de tasas de inflación altas¹. Asimismo, que elevados déficit fiscales y grandes diferencias entre los tipos de cambio paralelos y oficiales, normalmente el resultado de controles de cambios y políticas macroeconómicas insostenibles, están asociados a bajas tasas de crecimiento económico². Además, hay indicios que sugieren que la región de América Latina y el Caribe se ha visto particularmente afectada por un entorno macroeconómico convulsionado, especialmente por términos de intercambio inestables y tipos de cambio volátiles que son en parte el resultado de políticas fiscales y monetarias inestables y de la adopción de políticas cambiarias insostenibles³.

La inestabilidad macroeconómica genera un menor crecimiento económico, dado que reduce tanto el nivel de inversión como la tasa de crecimiento de la productividad en la economía. Un entorno macroeconómico inestable generalmente se caracteriza por tasas de inflación altas y variables, por repentinos virajes en las políticas económicas que causan cambios bruscos de los precios relativos y por la aplicación de controles que distorsionan la actividad económica. La consiguiente incertidumbre y asignación inadecuada de recursos disminuye la eficiencia del mecanismo de precios y acorta el horizonte de planificación de los inversionistas, desembocando en menores niveles y en una asignación no óptima de la inversión. En consecuencia, un ambiente macroeconómico estable es de importancia vital para un crecimiento económico sostenido.

A comienzos de la década de los noventa, los países de la región de América Latina y el Caribe avanzaron de manera significativa en pos de la estabilidad macroeconó-

mica. Luego de la aplicación de programas de estabilización y de la incorporación de reformas estructurales en varios de ellos, el crecimiento económico mejoró y la inflación disminuyó en toda la región. Una gran afluencia de capital durante este período se vio acompañada de un rápido crecimiento de la inversión interna y de una importante acumulación de reservas internacionales. Sin embargo, este avance no fue constante durante los años noventa. Específicamente, la crisis del peso mexicano de diciembre de 1994 provocó una gran caída del producto en México y también tuvo consecuencias adversas en Argentina y Uruguay. La región se recuperó de manera significativa de esta crisis: la afluencia de capital se reanudó después de una interrupción relativamente breve, el crecimiento económico se reactivó y la inflación continuó mostrando una tendencia a la disminución.

El producto interno bruto (PIB) de la región creció a una tasa promedio anual de 3,2 por ciento durante el período 1991-96, a diferencia del 1,9 por ciento registrado

durante el período 1980-90⁴. (Véanse los cuadros 1.1 y 1.3.) La experiencia de cada país, por supuesto, no fue uniforme; en promedio, el PIB de casi dos tercios de los países de la región creció a tasas mayores durante 1991-96 que durante los años ochenta. Además de los mayores niveles de las tasas de crecimiento, la inestabilidad de estas tasas fue menor, ambos como consecuencia del ambiente macroeconómico más estable durante la década de los noventa⁵.

La inflación declinó de manera brusca en los años noventa. (Véanse los cuadros 1.1 y 1.4.) Salvo Brasil, cuya importancia debido a su tamaño y su alta inflación durante estos años es significativa, la tasa de inflación anual promedio en los países de América Latina y el Caribe disminuyó desde aproximadamente un 300 por ciento en el período 1980-90 al 31 por ciento en el período 1991-96. La inflación brasileña disminuyó en años más recientes. Después de la aplicación de un programa de estabilización exitoso a mediados de 1994, esta inflación cayó desde cifras cercanas al 2.700 por ciento en 1994, al 18 por ciento en 1996. Si incluimos todos los países, la región tuvo una tasa de inflación promedio del 22,4 por ciento durante 1996 y en más de la mitad de los países las tasas de inflación estuvieron por debajo del 10 por ciento.

Como componente crucial de sus recientes esfuerzos de estabilización, los países de la región fortalecieron de manera significativa sus finanzas públicas. (Véanse los cuadros 1.1 y 1.5.) El déficit regional promedio del sector público disminuyó del 6,5 por ciento del PIB durante los años 1980-90 al 1,2 por ciento del PIB durante los años 1991-96⁶. Este buen resultado fue consecuencia de finanzas públicas más sólidas en toda la región. De los 26 países para los que se contaban con datos, en 23 países se registró un resultado más favorable para sus finanzas públicas en los años 1991-96 que en los años 1980-90. Sin embargo, en 10 países aún se exhibía un déficit fiscal superior al 3 por ciento del PIB en 1996.

Durante los años noventa, la afluencia de capital a la región aumentó de manera importante, tanto debido a factores externos como a las mejores expectativas internas de las economías que la componen; esta afluencia se interrumpió sólo de manera transitoria a consecuencia de los sucesos relacionados con la crisis del peso mexicano en 1994. El renovado acceso al financiamiento externo permitió que los países de la región usaran los ahorros externos de manera más generalizada. El déficit de la cuenta corriente externa

de la región, que había disminuido de un promedio del 5 por ciento del PIB en 1980-82 al 1 por ciento del PIB en 1983-90, aumentó al 2,2 por ciento del PIB en 1991-96 como resultado de la crisis de los años ochenta. (Véanse los cuadros 1.1 y 1.6.) Esto se debe principalmente al mayor déficit promedio de la cuenta corriente de México y, en menor grado, de Argentina y Colombia y de unos pocos países más. El déficit promedio de la región se mantuvo relativamente estable durante los años 1991-96. Si bien este déficit disminuyó en México y Argentina después de 1994, quedó contrarrestado por el aumento del déficit en Brasil.

Se espera que los países de la región muestren un mayor crecimiento del producto y una menor inflación durante 1997. Debido a un mayor crecimiento en la mayoría de los países más grandes, es decir Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, se prevé que la tasa de crecimiento promedio real del PIB aumente del 3,5 por ciento en 1996 a aproximadamente un 4,4 por ciento en 1997. Asimismo, la tasa promedio de inflación debería seguir su ritmo descendente como consecuencia de la menor inflación en Brasil, México y Venezuela.

A pesar de esta evolución favorable, hay varios aspectos en la situación macroeconómica de los países de la región que están lejos de ser satisfactorios. En primer lugar, las economías de la región siguen siendo vulnerables a factores internos y externos que pueden amenazar la estabilidad lograda en los años recientes. En segundo lugar, el crecimiento real del PIB ha mejorado desde los años ochenta, pero sigue estando por debajo de los niveles necesarios para disminuir de manera significativa la pobreza y para asegurar la estabilidad social. En tercer lugar y relacionado con el punto anterior, la inversión interna bruta (IIB) sigue en niveles bajos de aproximadamente el 20 por ciento del PIB y el ahorro interno bruto disminuyó de aproximadamente un 19 por ciento del PIB en 1980-90 a alrededor de un 18 por ciento del PIB en 1990-96. (Véanse los cuadros 1.1, 1.7 y 1.8.) Los países de la región deberán aumentar de manera significativa sus niveles de ahorro e inversión si desean lograr tasas sostenidas de crecimiento del producto considerablemente más altas. En cuarto lugar, el mayor crecimiento económico durante los años noventa no ha incidido en un menor desempleo. De hecho, la tasa de desempleo promedio de los últimos años ha aumentado por encima del nivel promedio registrado durante los años ochenta, principalmente

CUADRO 1.1

Indicadores económicos seleccionados**Tasa de crecimiento real del PIB**

(en porcentajes)	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	1980-85	1986-90	1991-96							
Media	1,8	3,4	3,2	3,2	3,8	2,9	3,3	2,7	3,4	4,0
Media ponderada según PIB	1,8	1,9	3,2	3,3	2,4	3,7	5,4	0,9	3,5	4,4
Media pond. seg. PIB sin Arg. y Méx	2,0	2,3	3,3	2,0	0,9	4,3	5,2	4,3	2,9	4,0
Mediana	2,0	3,6	3,6	3,1	4,4	3,4	4,2	3,5	3,1	4,0

Tasa de inflación

(en porcentajes)	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	1980-85	1986-90	1991-96							
Media	107,1	321,9	73,0	149,9	52,3	87,6	111,2	23,2	14,0	11,7
Media ponderada según PIB	137,3	716,9	457,9	236,1	427,4	898,0	1114,4	49,3	22,4	12,2
Media pond. seg. PIB sin Brasil	134,4	450,2	31,3	85,2	23,8	16,5	14,0	22,5	25,6	15,0
Mediana	13,6	15,7	13,6	24,3	15,1	10,6	10,6	11,0	9,8	9,3

Saldo del sector público no financiero

(como porcentaje del PIB)	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996
	1980-85	1986-90	1991-96						
Media	-8,6	-7,0	-2,6	-3,2	-2,7	-2,4	-2,7	-2,3	-2,4
Media ponderada según PIB	-7,5	-5,6	-1,2	-0,1	-1,0	-0,1	-0,9	-3,0	-2,2
Mediana	-6,3	-5,1	-1,8	-1,8	-2,2	-1,1	-2,1	-1,7	-2,1

Balanza en cuenta corriente

(como porcentaje del PIB)	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	1980-85	1986-90	1991-96							
Media	-5,8	-3,7	-5,4	-5,0	-6,5	-6,3	-5,4	-4,7	-4,5	-4,6
Media ponderada según PIB	-2,9	-1,1	-2,2	-1,6	-2,3	-2,7	-2,6	-2,1	-2,2	-2,8
Media pond. seg. PIB sin Arg. y Méx	-3,3	-1,0	-1,4	-0,3	-0,2	-1,5	-0,9	-2,6	-2,8	-3,3
Mediana	-5,1	-2,9	-3,8	-3,5	-4,1	-4,6	-3,8	-3,8	-2,8	-3,3

Inversión interna bruta

(como porcentaje del PIB)	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996
	1980-85	1986-90	1991-96						
Media	21,9	21,5	21,7	22,0	21,8	22,3	21,3	21,4	21,2
Media ponderada según PIB	21,1	20,7	20,3	19,7	20,5	20,3	20,8	20,7	20,1
Mediana	21,6	20,6	20,5	19,6	21,1	21,0	21,3	20,0	20,1

Ahorro interno bruto

(como porcentaje del PIB)	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996
	1980-85	1986-90	1991-96						
Media	15,2	15,6	15,9	16,1	15,1	15,2	15,9	16,5	16,4
Media ponderada según PIB	18,2	19,6	18,2	18,2	18,2	17,7	18,2	18,8	17,9
Mediana	15,8	15,6	16,3	16,0	15,1	15,5	16,6	17,4	17,1

Tasa de desempleo

(en porcentajes)	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996
	1980-85	1986-90	1991-96						
Media	10,5	10,2	9,4	9,4	9,8	10,0	9,1	8,7	9,6
Media pond. según población	7,4	6,0	6,7	5,9	6,4	6,4	6,4	7,2	7,8
Media pond. según población sin Arg	7,7	6,0	6,2	5,8	6,3	6,1	6,0	6,3	6,9
Mediana	9,5	9,7	7,9	8,1	8,0	8,2	7,8	7,1	8,1

Fuentes: Véanse los cuadros 1.3-1.9

debido al desempleo significativamente más alto en Argentina y, aunque en menor grado, en México y Venezuela. (Véanse los cuadros 1.1 y 1.9.) El primer problema recién mencionado se aborda en este capítulo y los otros tres en otras secciones de este documento.

En este capítulo se analizan las políticas necesarias para disminuir la vulnerabilidad macroeconómica y para consolidar la mayor estabilización lograda por los países de la región durante los últimos años. Además, se examinan las diversas características de las finanzas públicas que son responsables de los elevados déficit fiscales y de las políticas fiscales inconstantes. En estas características se incluyen: sistemas de seguridad social y otros pasivos fiscales contingentes no financiados, pérdidas cuasifiscales, relaciones fiscales intergubernamentales inadecuadas, mal manejo de las alzas de los productos básicos, deficiencias en la recaudación tributaria e ineficiencias en el gasto público. Luego se describen los factores macro y microeconómicos que han originado problemas en el sector financiero y se examinan las políticas más adecuadas para manejar tales problemas. Por último, se analizan aspectos relacionados con la vulnerabilidad frente a factores externos, incluyendo los factores que han desembocado en las crisis de la balanza de pagos, la función que cumple la política cambiaria y el mejor modo de enfrentar flujos de capital inestables.

A. Política fiscal

Hay una gran injerencia de la política fiscal en la estabilidad macroeconómica y por ende en el crecimiento económico⁷. En este sentido, los dos aspectos más importantes de la política fiscal son su inestabilidad y la magnitud de los déficit fiscales.

La relación entre la inestabilidad fiscal y el crecimiento económico es particularmente evidente en el caso de la política tributaria. Un régimen tributario inestable aumenta la incertidumbre sobre los futuros ingresos netos de las inversiones del sector privado, generando menores niveles de inversión y por ende un menor crecimiento económico. También los bruscos cambios en los gastos del sector público y en los déficit fiscales aumentan la incertidumbre y disminuyen la inversión y el crecimiento: por regla general, ambos conllevan grandes cambios en los precios relativos, lo que afecta la utilidad de las inversiones. De hecho, las cifras indican que la incertidumbre acerca de los ingresos tributarios, gastos de consumo y

déficit del sector público pueden afectar negativamente el crecimiento económico⁸.

La magnitud del déficit fiscal también afecta el crecimiento económico. Tarde o temprano, un déficit fiscal de gran envergadura generará altas tasas de inflación, con las consecuencias negativas para el crecimiento que ya se mencionaron antes. La disciplina fiscal además es importante debido a su contribución directa al ahorro interno⁹. El aumento de la tasa de ahorro interno disminuye la vulnerabilidad macroeconómica al aminorar la dependencia de afluencias de capital inestables para financiar un nivel dado de inversión interna. Las cifras muestran que los países con políticas fiscales sólidas y flexibles pueden enfrentar mejor las consecuencias de una afluencia de capital inestable¹⁰.

Como ya se mencionara, durante los últimos años los países de la región han fortalecido de manera significativa sus finanzas públicas. Sin embargo, su tarea en el área de la política fiscal está lejos de estar terminada. En muchos de estos países (como por ejemplo Brasil y Costa Rica), los déficit fiscales siguen siendo superiores al 3 por ciento del PIB y nuevamente están aumentando en varios otros (como por ejemplo Ecuador y Jamaica). Además, en varios países la inversión en capital humano e infraestructura ha sido insuficiente por largo tiempo y no sólo deberán reasignar si no además aumentar el gasto público en el futuro, si desean lograr altas tasas sostenidas de crecimiento económico.

Asimismo, los países de la región deberán abordar otros problemas y presiones estructurales si desean asegurar su sostenibilidad fiscal y por ende su estabilidad macroeconómica en el largo plazo. Tales presiones y problemas se pueden clasificar como consecuencia de

1. sistemas de seguridad social y otros pasivos fiscales contingentes no financiados,
2. pérdidas cuasifiscales,
3. relaciones fiscales intergubernamentales inadecuadas,
4. deficiente manejo de alzas de precios de los productos básicos que exportan algunos países de la región,
5. deficiencias en la recaudación tributaria e
6. ineficiencias en el gasto público.

No todos los países adolecen de cada uno de estos problemas y su forma y magnitud específica varía significativamente entre ellos. De modo que la agenda de reforma detallada es altamente específica para cada país. Sin embargo, resulta útil analizar sus rasgos generales.

1. Sistemas de seguridad social y otros pasivos fiscales contingentes no financiados

En la región igual que en todo el mundo, el sector más importante de pasivos fiscales no financiados es el sistema de seguridad social. En un momento dado, prácticamente todos los países tenían sistemas de seguridad social poco sólidos, en los que el valor actual de los beneficios esperados excedía por un amplio margen el valor actual de las reservas y contribuciones esperadas. El desequilibrio básico entre las prestaciones y las contribuciones se debía a una mezcla de baja fiscalización y control de los pagos de contribuciones y una deficiente administración de las reservas. La mayoría de los países básicamente funcionaban en base a regímenes de pago con cargo a los ingresos corrientes, en los que las contribuciones de los trabajadores activos se usaban para pagar las prestaciones a los trabajadores ancianos, pensionados, enfermos e incapacitados en ese momento. Estos sistemas pudieron funcionar durante muchos años sin problemas de déficit de caja debido a las altas relaciones iniciales de contribuyentes-beneficiarios; estos países tenían una población relativamente joven y en su etapa inicial un sistema de seguridad social tiene pocos beneficiarios. Con el tiempo, sin embargo, se presentaron déficit de caja, primero en Argentina, Brasil y Uruguay y luego también en otros países.

Después del ejemplo pionero de Chile a comienzos de la década de los ochenta, recientemente algunos países de la región (Argentina, Bolivia, Colombia, México, Perú y Uruguay) han emprendido reformas para crear sistemas de seguridad social totalmente financiados. Si bien es probable que estas reformas hayan generado mayores déficit en caja durante la transición del sistema antiguo al nuevo, sin lugar a dudas han fortalecido las finanzas públicas al evaluarlos desde una perspectiva a largo plazo.

En algunos casos sin embargo, los nuevos sistemas sólo proporcionan una cobertura parcial e incluso adolecen de ciertos problemas serios de diseño. Por ejemplo, a menudo se excluyen a los empleados del sector público. Además, las regulaciones impuestas a las administradoras de fondos de pensiones han creado mercados financieros segmentados, altos costos de comercialización e insuficientes opciones para los beneficiarios en la mayoría de los sistemas reformados¹¹. En algunos países, la competencia entre los sistemas antiguos y nuevos no es transparente ni eficiente¹². Por lo tanto, la reforma ocupa un lugar preponderante en la agenda de los países que aún no han reformado sus sistemas

de seguridad social, mientras que en los países que ya han emprendido la reforma todavía quedan por realizar mejoras significativas.

En los países de la región hay diversos pasivos fiscales contingentes que no cuentan con presupuesto explícito, entre los que se cuentan las garantías a las exportaciones y garantías a los inversionistas privados en infraestructura. A medida que crecen las inversiones privadas en este rubro, los países que ofrecen un pago generoso y garantías por tráfico mínimo, por ejemplo, o contratos de compra mínima de energía, en el futuro pueden enfrentar elevados gastos no cubiertos por el presupuesto. Los acuerdos de reestructuración de la deuda de los inversionistas privados en carreteras de peaje en México, por ejemplo, representaron una parte importante de los costos cuasifiscales que se incurrieron después de la crisis del peso mexicano en diciembre de 1994. El tema de una reciente conferencia auspiciada por el Banco Mundial fue el de encontrar la forma más adecuada de reducir e imputar los riesgos de la inversión privada en infraestructura, como también fijar los precios y dotar de presupuesto a las garantías gubernamentales para los inversionistas en estos proyectos¹³.

2. Pérdidas cuasifiscales

En varios de los países de la región, las pérdidas de las instituciones financieras públicas representaron una carga financiera significativa. En general, estas pérdidas son el resultado de operaciones cuasifiscales, en las que el banco central y otras instituciones financieras públicas entregan subvenciones explícitas o implícitas a determinadas actividades económicas¹⁴. En el caso de los bancos centrales, las operaciones cuasifiscales incluyen el otorgamiento de créditos subvencionados, divisas extranjeras subvencionadas, garantías del tipo de cambio y seguro de cambio subvencionado. La esterilización de las afluencias de capital, si bien no es una operación cuasifiscal, también ha afectado de manera adversa la situación financiera de los bancos centrales de la región que adquirieron activos en moneda extranjera de bajo rendimiento contra la emisión de pasivos de alto rendimiento. En varios de los países de la región, sin embargo, el rescate de los bancos en apuros constituyó la fuente de pérdidas cuasifiscales más importante durante los últimos años¹⁵. Este ha sido el caso de Brasil, Jamaica, México y Venezuela, entre otros. Las pérdidas cuasifiscales causadas por instituciones financieras públicas que no son bancos centrales, como por ejemplo bancos federales y bancos esta-

tales, reflejan en primer lugar la provisión de créditos a tasas de interés subvencionadas y de créditos a prestatarios insolventes sin garantías adecuadas.

Las pérdidas generadas por operaciones cuasifiscales son una fuente de inquietud porque pueden impactar de manera significativa las finanzas públicas y permanecer largo tiempo sin ser detectadas. Esto se debe a dos motivos. En primer lugar, los resultados de las instituciones financieras públicas por concepto de operación normalmente no se reflejan en el presupuesto. En segundo lugar, debido a la naturaleza de algunas operaciones, las pérdidas generadas por los pasivos contingentes, como por ejemplo las garantías del tipo de cambio u obligaciones implícitas de rescatar a los bancos en apuros, no se harán efectivas hasta un tiempo después de incurrida la obligación. En consecuencia, el banco central y otras instituciones financieras públicas pueden estar acumulando pérdidas económicas que pasan inadvertidas para las medidas de gestión fiscal tradicionales. Tales pérdidas recién se reflejarán claramente en las cuentas fiscales cuando sea necesario recapitalizar esas instituciones financieras.

Hay que adoptar dos medidas para manejar el problema de las pérdidas provenientes de operaciones cuasifiscales. Primero, debe revelarse la naturaleza fiscal de tales operaciones presentando la información sobre las pérdidas y ganancias de las instituciones financieras públicas, en conjunto con la asignación presupuestaria. Además se deben estimar y constituir las reservas para los pasivos contingentes de estas instituciones.

Segundo, hay que abordar las fuentes implícitas de las pérdidas. Al nivel de banco central, esto involucraría, por ejemplo, la eliminación de las subvenciones a los créditos. Si bien puede ser imposible que el banco central eluda totalmente los costos de ocasionales dificultades que surjan en el sistema bancario, se reducirá la probabilidad de que tales dificultades se produzcan en el futuro si se fortalecen las disposiciones reglamentarias y la supervisión de los bancos. Además, las pérdidas del banco central se pueden reducir en cierto grado si se exige que los seguros de protección de los depósitos bancarios en caso de quiebra estén financiados por las instituciones financieras participantes y no por el banco central.

El problema básico de las instituciones financieras públicas que no son el banco central es que no operan según un criterio comercial, principalmente porque sus dueños (gobierno centrales y subnacionales) tienden a

usarlas con propósitos políticos y para evitar limitaciones presupuestarias muy restrictivas. En este contexto, la privatización o liquidación de estas instituciones es altamente recomendable.

3. Relaciones fiscales intergubernamentales

Hace ya algunos años se ha evidenciado una tendencia a la descentralización fiscal en diversos países de la región, entre otros. Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Guatemala y Venezuela. Esta descentralización se basa principalmente en consideraciones microeconómicas; por diversas razones que se explican en el Capítulo 3, se espera que conduzca a una provisión más eficiente de los bienes fiscales.

Además de mejorar la asignación, la descentralización fiscal tiene repercusiones importantes en el diseño y aplicación de la política macroeconómica¹⁶. Los gobiernos subnacionales a menudo han contribuido a producir un elevado déficit fiscal y por ende inestabilidad macroeconómica, en parte porque consideran que la estabilización macroeconómica es responsabilidad del gobierno central. Además, los gobiernos subnacionales a menudo no cuentan con fuertes incentivos para aplicar la disciplina a sus finanzas públicas, dado que en muchas ocasiones fueron rescatados por el gobierno central. Hay diversos factores en las relaciones fiscales intergubernamentales que suelen contribuir a la inestabilidad macroeconómica.

La aplicación de esquemas de participación de los ingresos fiscales ha representado un problema importante en algunos países de la región. A través de éstos, una parte importante de los ingresos recaudados por el gobierno central se transfiere automáticamente a los gobiernos subnacionales. Este ha sido el caso en Argentina, Brasil y Colombia, entre otros. En estas circunstancias, los gobiernos centrales tienen dificultades para disminuir el déficit fiscal global aumentando los impuestos, porque normalmente los gobiernos subnacionales se muestran proclives a gastar su parte de los ingresos adicionales. Además, dado que los gobiernos subnacionales financian una parte importante de sus gastos con estas transferencias, se muestran renuentes a explotar su propia base impositiva. Que los aumentos irrestrictos de la participación de los ingresos ha desincentivado a los gobiernos subnacionales para generar sus propios ingresos ha quedado confirmado en estudios hechos, entre otros países, en Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y México¹⁷.

Los gobiernos centrales en ocasiones han eludido este problema aumentando determinados impuestos escogidos

que generan ingresos que no se comparten con los gobiernos de niveles inferiores. Sin embargo, en muchos casos esto ha causado estructuras tributarias altamente distorsionadas. Con el fin de evitar estos problemas, es necesario hacer un esfuerzo para que los gobiernos subnacionales cuenten con fuentes de ingresos adecuadas que ellos mismos controlen, pero cuya carga no puedan transferir a los contribuyentes en su jurisdicción. Por cierto, en algunos países hay factores administrativos que restringen el monto de los ingresos que se pueden recaudar a nivel local.

El uso de donaciones discrecionales y negociadas para transferir recursos a los gobiernos subnacionales también ha sido un problema en algunos países de la región. Este procedimiento a menudo ha causado la asignación de los fondos de acuerdo a consideraciones no basadas en principios económicos prudentes. Este tipo de donaciones debe evitarse en la medida de lo posible y cualquier transferencia de fondos que sea necesario efectuar debe regirse por reglas claras y automáticas. Una asignación ambigua de responsabilidades en el gasto entre los diversos niveles del gobierno probablemente cause un déficit mayor, porque los gobiernos subnacionales tendrían incentivos para eludir tales responsabilidades y transferir la carga al gobierno central. En algunos casos, esto ha sido un problema, como por ejemplo en Brasil y México¹⁸.

Para controlar el déficit global, los gobiernos subnacionales deben fijar límites efectivos a su endeudamiento¹⁹. En algunos países como Argentina y Brasil, se facilitó el endeudamiento de los gobiernos subnacionales mediante el acceso al financiamiento de los gobiernos estatales (o provinciales) por parte de sus propios bancos estatales. Sería poco realista depender exclusivamente de la disciplina del mercado para limitar el déficit de los gobiernos subnacionales. Para que esta disciplina funcione, estos gobiernos no deben contar con fuentes de fondos cautivos, debe existir información copiosa y exacta sobre sus finanzas y no debe haber esperanza alguna de un rescate a los bancos estatales por parte del gobierno central en caso de apuros. Si bien la reciente tendencia de privatizar los bancos estatales ha limitado en cierto grado esta fuente de fondos cautivos, no existen las demás condiciones para una efectiva disciplina de mercado. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales deben tener límites explícitos de endeudamiento. Como en el caso de las donaciones, los límites deben fijarse de acuerdo a reglas y no dejarse a la discreción²⁰.

Durante el último tiempo, algunos estados y provincias agobiados por crisis financieras han emprendido programas de ajuste fiscal apoyados por sus respectivos gobiernos federales y por instituciones multilaterales. Estos programas normalmente incluyen la disminución de su tamaño, mejoramiento de los ingresos, reestructuración de las deudas y privatización (o al menos reestructuración) de los bancos estatales y provinciales y de otras empresas estatales subnacionales. Hasta este momento, 12 estados brasileños han firmado acuerdos de ajuste con el gobierno federal y se han privatizado 11 bancos provinciales argentinos.

4. Política fiscal cíclica en períodos de alza de los precios de los productos básicos de exportación

Otra fuente importante de inestabilidad macroeconómica en los países de la región de América Latina y el Caribe ha sido el mal manejo de las alzas de los precios internacionales de los productos básicos en países con una gran concentración de sus exportaciones en una materia prima determinada²¹. Con unas pocas excepciones, la experiencia de la región ha sido traumática en este sentido. El aumento de precio de los productos básicos normalmente va ligado a un repentino gasto excesivo, impulsado no sólo por los mayores ingresos, sino también por el mayor endeudamiento debido a un mejor acceso del país al financiamiento externo. Sobrevienen presiones inflacionarias y una marcada apreciación de la moneda, y el saldo de la cuenta corriente externa a menudo se deteriora significativamente aun antes de que se termine la alza de precios de las exportaciones. Cuando esto ocurre, se reduce drásticamente el acceso al crédito externo y se requieren ajustes traumáticos.

La política fiscal con frecuencia ha sido altamente procíclica durante las alzas de precios de productos básicos y por lo tanto, su injerencia en los acontecimientos recién descritos ha sido importante. Dado que las alzas de precios de los productos básicos generan ingresos fiscales adicionales, especialmente cuando los productos básicos son producidos por empresas estatales o generan altos ingresos tributarios o por regalías (como en el caso del petróleo y otros minerales), los gobiernos se encuentran con una mayor capacidad de gasto y con acceso a créditos internos y externos. Aun si los gobiernos inicialmente deciden ejercer un cierto control, muy luego debido a presiones políticas y por conveniencia relajan su austeridad. Esto lleva a mayores (y a menudo improvisados e ineficientes) gastos de capital y corrientes, rebajas tributarias y un mayor endeudamiento.

Cuando termina el alza, el ajuste se difiere mientras sea posible porque el despido de empleados, la reducción de salarios y la suspensión de inversiones públicas son medidas difíciles, caras y políticamente inconvenientes. Al final hay que aplicar el ajuste, el que normalmente resulta traumático. Es bastante común que los países terminen peor que antes del comienzo del alza. Un ejemplo notable fue la mala gestión que la mayoría de los países exportadores de petróleo de la región (especialmente Venezuela, México, Ecuador y Perú) demostraron durante el auge del petróleo entre 1973 y 1980; cuando el auge terminó, estos países se contaron entre los más afectados por la crisis de la deuda.

Para evitar el aspecto procíclico de la política fiscal relacionado con las alzas de precios de los productos básicos, los gastos del sector público se deben planificar y cumplir en base a los ingresos a largo plazo²². Para ello, es necesario proyectar adecuadamente los ingresos y establecer reglas para asegurar que los compromisos de gasto sean consistentes con la proyección. La incertidumbre acerca de los ingresos fiscales se puede disminuir usando instrumentos de mercado de cobertura financiera (como futuros, opciones y *canejes* o permutas financieras)²³. La utilización de tales instrumentos disminuiría la incertidumbre acerca de los ingresos y utilidades por exportaciones y por ende ayudaría a una mejor proyección de los ingresos fiscales. Numerosas empresas estatales de la región han usado los instrumentos de mercado de cobertura financiera para reducir la incertidumbre de los precios. Entre éstas se incluyen empresas mineras de cobre en Chile y México y empresas petroleras en Brasil, Ecuador y México. En el caso de la mayoría de los productos básicos, sin embargo, estos instrumentos sólo están dis-

ponibles para vencimientos a corto plazo y en consecuencia no son muy útiles al momento de manejar incertidumbres

descubrimientos de petróleo; posiblemente en previsión de futuros ingresos, y esto podría limitar la utilidad del o. Otros países exportadores de petróleo como Ecuador y Venezuela están considerando la posibilidad de adoptar un mecanismo similar.

Para que los fondos de estabilización logren suavizar el gasto público, es necesario resistir las presiones por gastar los recursos del fondo más allá de las reglas establecidas. Eso hay que incluir tales reglas en una ley. Además, que los fondos de estabilización simplemente son un mecanismo institucional que busca normalizar el gasto público, sólo tendrá la posibilidad de ser efectivo si su propósito no es violado en algún otro sentido. Por ejemplo,

durante los períodos de altos precios de los productos básicos y usando tales ahorros para financiar el gasto durante los períodos en que sus precios son bajos. Dado que normalmente las presiones políticas dificultan el ahorro de recursos en momentos de alta afluencia, es necesario crear instituciones que ayuden a resistir tales presiones²⁴. Los fondos de estabilización de precios de los productos han sido una herramienta útil para formalizar tales instituciones.

La estructura normal de los fondos de estabilización de precios de los productos incluye un precio de referencia que en parte responde a la evolución de los precios de mercado internacionales. Los ingresos basados en el precio de referencia se asignan al presupuesto general. Los ingresos adicionales cuando los precios de mercado superan el precio de referencia se depositan en el fondo y cuando los precios de mercado caen por debajo del precio de referencia, los menores ingresos se financian con este fondo. Las reglas óptimas para determinar el precio de referencia y otros aspectos del funcionamiento del fondo de estabilización dependerán, entre otros, del proceso estocástico en particular que sigue el precio del producto básico²⁵.

Entre los ejemplos exitosos dentro de la región se puede mencionar el Fondo de Estabilización del Cobre creado en Chile en 1985, que facilitó el manejo del alza del precio del cobre a fines de la década de los ochenta. En 1994, Colombia creó un Fondo de Estabilización del Petróleo para mitigar los efectos de las variaciones en la capacidad de gasto debido tanto a la mayor producción (a consecuencia de nuevos descubrimientos) como a las variaciones de precio. Todavía es demasiado pronto para evaluar su utilidad, nuestro que sólo empezó a operar el año pasado y las mayores alzas de precio aun están por sentirse. Sin embargo, el gasto del sector público aumentó después de los nuevos

de precios en el largo plazo. Además, la utilización de instrumentos de cobertura financiera implica costos (como pago de primas, depósito de márgenes, establecimiento de sistemas contables y de supervisión apropiados y la capacitación de los operadores) que finalmente pueden transformarlos en una alternativa no atractiva para estas empresas.

Independientemente de la exactitud lograda en la proyección de los gastos fiscales, resulta de primordial importancia suavizar la trayectoria del gasto público para así prevenir los problemas de una política fiscal altamente procíclica impulsada por los auges y depresiones de los precios de productos básicos. En términos generales, esto se logra ahorrando los ingresos fiscales adicionales devengados

descubrimientos de petróleo; posiblemente en previsión de futuros ingresos, y esto podría limitar la utilidad del o. Otros países exportadores de petróleo como Ecuador y Venezuela están considerando la posibilidad de adoptar un mecanismo similar. Para que los fondos de estabilización logren suavizar el gasto público, es necesario resistir las presiones por gastar los recursos del fondo más allá de las reglas establecidas. Eso hay que incluir tales reglas en una ley. Además, que los fondos de estabilización simplemente son un mecanismo institucional que busca normalizar el gasto público, sólo tendrá la posibilidad de ser efectivo si su propósito no es violado en algún otro sentido. Por ejemplo,

sería inútil depositar los ingresos provenientes de un auge de precios de los productos en un fondo de estabilización si al mismo tiempo las finanzas del sector público aumentan sus gastos por medio de endeudamiento adicional.

5. Eficiencia de la recaudación tributaria

Durante la última década, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe reformaron en gran medida sus sistemas tributarios, impulsados tanto por la necesidad de abrir sus mercados y sistemas financieros como por la necesidad de realizar un ajuste fiscal. Como resultado de las reformas al intercambio comercial, en casi todos los países se eliminaron los derechos de exportación y los ingresos provenientes de los aranceles de importación disminuyeron marcadamente. Al mismo tiempo, la competencia por inversiones extranjeras directas (IED) y otros flujos de capital ha impulsado a los países de la región a disminuir las tasas marginales de los impuestos sobre la renta de sociedades y personas y a eliminar la doble tributación sobre los ingresos derivados de dividendos. También se suprimieron algunos impuestos menores con efectos distorsionadores, porque dentro de un entorno más competitivo representaban un impedimento a la producción interna. Sin embargo, debido al necesario ajuste fiscal, había que compensar ampliamente las pérdidas de ingresos que causaron estas reformas por medio de otras medidas tributarias. Esto se logró principalmente a través del impuesto al valor agregado (IVA), ya sea introduciendo o aumentando su tasa o ampliando su base; así, éste se transformó en el principal ingreso tributario individual dentro de la región. En un grado menor también se incrementó el ingreso tributario ampliando las bases del impuesto sobre la renta con la ayuda de mecanismos de tributación en régimen de evaluación global (impuesto presunto), como por ejemplo el "impuesto sobre los bienes", y mejorando la administración tributaria²⁶.

Sin embargo, en proporción a sus tasas impositivas, la recaudación tributaria sigue siendo baja en la mayoría de los países debido a la generalizada evasión y exención de impuestos. Por ende, sigue existiendo un amplio campo para fortalecer las finanzas públicas a través de un aumento de la recaudación tributaria. Esto se podrá lograr mejorando la administración tributaria, suprimiendo exenciones y cerrando el paso a los resquicios tributarios. Esta es la agenda pendiente en la reforma tributaria. Si bien es un asunto bien conocido, en la mayoría de los países de la región no existe la voluntad política para cambiar el estado

actual de las cosas, principalmente porque la reforma necesaria no tiene atractivos y sus beneficios no se aprecian directamente, pero en cambio sus costos directos recaen en los influyentes grupos de ingresos medios y altos.

6. Eficiencia en los gastos e instituciones presupuestarias

En varios de los países de la región, la disminución o eliminación de los gastos de poco rendimiento contribuiría significativamente a fortalecer las finanzas públicas y a mejorar su eficiencia. El tamaño de la administración pública es desproporcionadamente grande tanto a nivel central como subnacional. En algunos países, como por ejemplo Brasil, la necesaria reducción del aparato estatal ha sido impedida por normas constitucionales o legales que dificultan o encarecen en exceso el despido de los empleados. Otros países, como por ejemplo Ecuador, todavía tienen costosas subvenciones energéticas altamente ineficientes y regresivas. Los gastos militares siguen siendo excesivamente altos en algunos casos, si bien la región como un todo parece no gastar una parte exorbitante de su PIB con propósitos militares.

En muchos países, los gastos todavía no están debidamente orientados a las áreas prioritarias como educación básica, salud e infraestructura. Según el análisis presentado en los Capítulos 3 y 4, muchos países ya gastan una alta proporción de sus ingresos nacionales en los sectores sociales, pero la distribución está muy sesgada en favor de los niveles superiores de la educación y de servicios de salud sofisticados. Las ineficiencias tienden a ser mayores en los gastos sociales que en otras áreas.

En gran medida, la asignación ineficiente de los escasos recursos públicos es el resultado de sistemas políticos marcados fuertemente por relaciones patrón-cliente. Tales sistemas tienen instituciones y procesos presupuestarios no estructurados y subdesarrollados. Las cifras indican que existe menos probabilidad de que los fondos públicos sean asignados de manera poco acertada si las instituciones presupuestarias son más sólidas; si las asignaciones presupuestarias requieren un confiable análisis técnico que las apoyen, como estudios de factibilidad para proyectos de inversión y estimaciones de costo-eficacia para asignaciones de gastos corrientes, y si los ministerios de ejecución y en particular los ministerios económicos centrales como finanzas y planificación tienen un mayor control sobre los procesos presupuestarios. Las instituciones presupuestarias tienden a ser más débiles en gobiernos subnacionales, en los

que los problemas básicos de responsabilidad e información pública aún están por resolverse²⁷. Sin embargo, las ineficiencias en el gasto público, especialmente en los sectores sociales, son sistemáticas por naturaleza. Las actuales instituciones no proporcionan incentivos adecuados para garantizar calidad y eficiencia. En este contexto, la reforma del sector público parece ser imprescindible para lograr avances substanciales. (Veánse los Capítulos 3 y 4.)

B. El sector financiero

Un sistema financiero sólido es de importancia primordial para mantener la estabilidad macroeconómica. Los problemas del sistema financiero y en especial del sistema bancario se pueden extender rápidamente al resto de la economía, con serias consecuencias para la actividad económica y, de manera más general, para el comportamiento de la economía²⁸.

Los problemas bancarios pueden derivar de diversas maneras en dificultades económicas²⁹. Un sistema bancario débil genera asignaciones de crédito ineficientes; un banco que ha perdido una parte importante de su capital está sujeto a riesgos morales y por ende, puede tender a prestar dinero para proyectos excesivamente riesgosos. Además, un sistema bancario débil limita la política económica; las autoridades pueden estar poco proclives a contraer crédito, aun si fuera necesario para frenar la inflación o para defender la moneda, porque ello tendría un impacto adverso sobre la salud financiera de los bancos. Asimismo, una pérdida generalizada de confianza en el sistema bancario puede desplazar una gran parte de la cartera a activos foráneos, ejerciendo presión sobre la moneda nacional y causando una crisis de balanza de pagos³⁰. Por último, los problemas bancarios y en particular las crisis bancarias generalmente involucran costos fiscales de gran envergadura. A modo de ejemplo, estos costos se estimaron en un 13 por ciento del PIB para Argentina en 1982, un 20 por ciento del PIB para Chile en 1985, un 6 por ciento del PIB para Colombia en 1985 y un 13 por ciento del PIB para Venezuela en 1994³¹. De igual manera, los costos para el fisco que generaron los recientes problemas bancarios en México se estimaron en un 10 a 12 por ciento del PIB; sin bien no existen estimaciones de los costos fiscales para Brasil y Jamaica, seguramente ascienden a varios puntos porcentuales del PIB. En vista de las serias consecuencias que los problemas bancarios pueden acarrear a la economía, resulta de vital importancia entender los orígenes de estos problemas y por ende diseñar políticas que ayuden a prevenirlos.

1. Factores macroeconómicos

La repentina expansión del crédito, algunas veces en conjunto con una liberalización financiera y programas de estabilización exitosos, ha contribuido a los problemas bancarios en varios países en desarrollo³². Estos problemas fueron especialmente serios al emprender la liberalización financiera en el marco de débiles disposiciones reglamentarias y supervisión de los bancos. En el caso típico, la relajación o eliminación de los controles sobre las operaciones financieras internacionales o nacionales o el optimismo generado por una pronunciada reducción de la inflación interna, causa la afluencia de grandes montos de capital, los que son mediados por el sistema bancario. Inicialmente se produce una repentina expansión del consumo, una expansión de la actividad económica y un rápido aumento de los precios de las acciones y bienes raíces. Dado que muchos prestatarios siguen mostrando liquidez durante esta fase del ciclo, se hace cada vez más difícil evaluar el riesgo de los préstamos y los bancos finalmente quedan incapacitados para detectar el deterioro implícito de su cartera de préstamos. Sin embargo, cuando la expansión de la actividad económica disminuye su ritmo o se detiene, se manifiesta la real calidad de los préstamos y los precios de las acciones y bienes raíces disminuyen bruscamente, reduciendo el valor de las garantías y causando pérdidas de magnitud a los bancos.

Esta descripción esquemática de las consecuencias de una liberalización financiera interna y externa sin las adecuadas regulaciones, es decir, afluencias de capital seguidas por una repentina expansión del crédito, grandes aumentos de precio de los activos, la repentina expansión del consumo y eventualmente una crisis financiera, se ajusta muy bien a los acontecimientos en la economía mexicana antes de la reciente crisis. De manera general, los países que emprendieron una liberalización financiera sin asegurar primero el adecuado marco normativo invariablemente fueron víctimas de crisis financieras. De esto se deduce que la liberalización financiera se debe adoptar gradualmente, en particular después de un largo período de represión financiera y cuando las disposiciones reglamentarias y supervisión de los bancos no son suficientemente sólidas. Asimismo, operaciones de esterilización y aumentos de las reservas obligatorias para los bancos pueden ayudar a frenar la expansión acelerada del crédito. La intensificación de una política fiscal restrictiva también puede reducir las presiones sobre las tasas de interés y por ende reducir la afluencia de capital y al mismo tiempo

RECUADRO 1

Dos ejemplos de regulaciones de mercado*Chile*

1. Los préstamos se clasifican en cuatro grupos, no sólo en base a los pagos vencidos, sino también en base a la evaluación actual de la capacidad de reembolso, historial pasado y garantía de los prestatarios.
2. Los auditores revisan los bancos tres veces al año y el resumen de las clasificaciones (tal como CAMEL [capital, assets, management, earnings, liquidity] Capital, Activos, Gestión, Rendimientos, Liquidez) se publica en los diarios.
3. Los organismos de clasificación privados revisan los instrumentos emitidos por los bancos y publican las clasificaciones.
4. Los préstamos se deben informar a los miembros/empresas filiales del grupo.
5. El patrimonio neto de los bancos se ajusta varias veces al año. Cualquier banco cuyo patrimonio descienda por debajo del 40 por ciento del valor al 1 de enero debe recapitalizarse.
6. La ley prohíbe que la superintendencia difiera el reconocimiento de las pérdidas.

7. Cada banco debe mantener una reserva que asciende a 2,5 veces su capital para evitar/disminuir retiros masivos de depósitos.
8. Garantías estatales liquidan los pasivos de pequeños inversionistas (por debajo de US\$2.000).

Nueva Zelandia

1. El Banco de la Reserva autoriza los bancos, supervisa los informes contables publicados y hace cumplir las normas de capital.
2. Los bancos publican trimestralmente la valoración de sus activos y son auditados semestralmente. La valoración de sus activos se expone públicamente en cada sucursal.
3. Todo banco debe suspender los préstamos si su capital desciende por debajo del 6 por ciento de los activos ponderados en función del riesgo; se reemplaza a la dirección si el capital cae al 3 por ciento.
4. El Banco de la Reserva tiene el derecho de solicitar información adicional como prestamista de última instancia.
5. No existe un seguro explícito de protección de los depósitos.

restringir la expansión de la demanda interna. La aplicación de restricciones a la afluencia de capital parece haber ayudado a contener esta afluencia en algunos países, si bien este efecto parece haber sido transitorio en la mayoría de los casos.

Además de la repentina expansión del crédito, también otros acontecimientos económicos inducidos por políticas pueden desencadenar problemas bancarios. Por ejemplo, una mezcla de políticas no apropiada basada en una política fiscal poco estricta y un crédito restringido puede generar tasas de interés excesivamente altas y causar un deterioro de la calidad de la cartera bancaria. Esta también se puede deteriorar como resultado de grandes cambios en el tipo de cambio real a consecuencia del colapso de políticas cambiarias insostenibles. La solidez del sistema bancario también se ve afectada de manera directa por bancos estatales que no operan sobre bases comerciales y se usan para actividades cuasifiscales. La forma más directa de manejar estos problemas es invertir las políticas que causaron tales dificultades. Entre las

medidas que se pueden adoptar para manejarlos está la intensificación de la política fiscal restrictiva, la consistencia entre las políticas monetarias y fiscales y la política cambiaria, y la liquidación o privatización de los bancos estatales.

Los acontecimientos macroeconómicos que afectan el sistema bancario también pueden tener un origen externo. Un ejemplo de esto es la inestabilidad de los términos de intercambio, sobre los cuales los países suelen tener poco o ningún control y que pueden causar un serio deterioro de la calidad de la cartera de los bancos, en especial en economías que tienen una alta concentración de exportaciones. También las afluencias inestables de capital pueden producir repentinos cambios en la disponibilidad de fondos para los bancos. Para ayudar a manejar estos problemas, los agentes económicos deben tener acceso a instrumentos financieros (como permutas financieras, opciones y contratos a futuro) para reducir su riesgo. Por último, los bancos deben contar con suficiente capital y el banco central debe mantener un nivel adecuado de reservas internacionales. La experiencia

de Argentina demostró que el cambio de la liquidez obligatoria de los bancos puede representar una herramienta útil para controlar las salidas de capital en el contexto de un plan de convertibilidad de la moneda.

2. Factores microeconómicos

En numerosos casos, una gestión deficiente, generalmente como resultado de regulaciones preventivas inadecuadas y una inadecuada supervisión de los bancos, fue responsable de los problemas en ese sector. Características típicas de bancos mal administrados son su excesivo crecimiento, una deficiente evaluación y excesiva concentración de los créditos, préstamos relacionados, asimetría de plazos y divisas, deficiente recuperación de préstamos y controles internos insuficientes³³.

Para manejar estos problemas hay que establecer reglas de acceso rigurosas para los bancos a fin de asegurar un capital suficiente y personal de nivel ejecutivo apto, estrictas políticas de salida (liquidación o bancarrota), requisitos mínimos de capital adecuados (que en esta región deberían ser superiores al 8 por ciento de los activos ajustados a riesgos recomendado por el Banco de Pagos Internacionales [BPI], como en el caso de Argentina), un buen sistema contable, reglas de aprovisionamiento y clasificación de los activos adecuadas, límites a la concentración crediticia y préstamos relacionados, adecuada divulgación de la información, marco legal que asegure el cumplimiento de los contratos financieros, recuperación de préstamos y liquidación de las garantías y esquema de seguro obligatorio de protección de los depósitos financiado por los bancos y que cubra sólo los depósitos pequeños. Las actividades de supervisión deben incluir frecuentes inspecciones *in situ*; los supervisores deben tener acceso a toda la información pertinente, tener poderes de aplicación de las reglas y ser independientes de presiones políticas. Estas actividades deben estar complementadas además por auditorías externas obligatorias.

Hay un amplio margen para mejorar las disposiciones reglamentarias y de supervisión en esta región, actividades que son especialmente necesarias en el mundo actual de alta integración financiera y flujos de capital inestables. La regulación de los conglomerados (a través de la consolidación de los balances generales y las exigencias de información pública) y la supervisión de la banca transnacional es altamente inadecuada en la mayoría de los países de la región. En muchos de estos países, los supervisores e insti-

tuciones supervisoras de entidades financieras carecen de preparación técnica para ocuparse de los riesgos planteados por sofisticados mercados de derivados, titularización y otros cambios relacionados con una rápida innovación financiera. La aplicación de sanciones en casos de incumplimiento tampoco es común. Si bien la necesidad de promover la cooperación internacional en la regulación de los sistemas es evidente, los países de la región apenas han avanzado en esta área.

Las medidas que mejoran la eficiencia de la disciplina de mercado también pueden ayudar a mejorar el desempeño de los bancos. Los acreedores de los bancos pueden imponer los incentivos para que éstos se comporten de manera prudente exigiendo tasas de interés más altas y, de ser necesario, retirando sus fondos de instituciones que aplican políticas poco atinadas. Si es efectiva, la disciplina de mercado aumenta la probabilidad de que los bancos mal administrados se vean obligados a salir del mercado antes de que causen problemas sistémicos y por lo tanto contribuyan a un sistema bancario más sólido. Sin embargo, para que sea efectiva, necesita participantes bien informados y con fondos no totalmente protegidos (para que éstos tengan incentivos para supervisar el desempeño de los bancos y actuar en conformidad). La disciplina de mercado puede mejorar si se eliminan los seguros de protección de los depósitos bancarios que otorgan una excesiva protección y asegurando los mecanismos que proporcionen una oportuna y exacta información al mercado sobre la situación de los bancos. Chile y Nueva Zelandia, por ejemplo, adoptaron algunas regulaciones de mercado. (Véase el recuadro en la página 11.) Pero la capacidad del mercado para evaluar la real situación de los bancos ha sido insuficiente aun en los países industrializados. Por ende, la disciplina de mercado debe considerarse como un complemento y no como un sustituto de disposiciones reglamentarias y supervisión adecuadas.

La liberalización de los regímenes de IED para los servicios financieros también puede contribuir a la estabilidad financiera. La falta de competencia en los mercados financieros internos a menudo produce ineficiencias y aumenta el costo del capital en estos mercados. Además, la internacionalización es un medio para importar disposiciones reglamentarias y supervisión bien concebidas, las que se incorporan a los procedimientos comerciales de filiales financieras internacionales que operan en los países en vías de desarrollo. Por último, estas filiales pueden tener un mejor acceso al financiamiento externo que los bancos

nacionales cuando los mercados financieros internos entran en efervescencia.

3. Recientes acontecimientos en la región

Varios países de la región de América Latina y el Caribe sufrieron crisis bancarias y financieras durante el período 1994-1996, entre otros Argentina, Brasil, Jamaica, México y Venezuela. El sector bancario sigue siendo vulnerable en esta región y en muchos casos puede requerir reestructuración y/o recapitalización. Los diversos ejemplos que se presentan a continuación evidencian algunos de los problemas y las políticas en respuesta a ellos en los países recién mencionados.

Argentina ya había iniciado el fortalecimiento de las disposiciones reglamentarias y de supervisión de los bancos cuando se produjo la crisis bancaria de 1995. Esta crisis fue desencadenada por la fuerte salida de depósitos de los bancos de este país luego de la devaluación del peso en México y puso de manifiesto importantes debilidades en los bancos estatales y privados. Los riesgos para el sistema financiero se vieron agravados por las restricciones impuestas por la Ley de Convertibilidad argentina al banco central en la entrega de créditos de emergencia a los bancos con falta de liquidez. Una rápida respuesta por parte de las autoridades y el respaldo manifiesto de las instituciones financieras internacionales, entre otras el Banco Mundial, fueron factores importantes que ayudaron a restablecer la confianza. Se cerraron o fusionaron varios bancos privados débiles y se privatizaron muchos de los bancos provinciales. En respuesta a la crisis, las autoridades también crearon un programa de seguro restringido de protección de los depósitos bancarios en el caso de los pequeños depositantes, procuraron importantes créditos externos para proporcionar liquidez de emergencia en casos necesarios y aumentaron aún más las exigencias de suficiencia de capital. Además disminuyeron los coeficientes de reserva obligatoria a fin de proporcionar un cierto grado de liquidez a los bancos.

En Brasil, numerosos bancos se vieron seriamente afectados por diversos factores: la brusca caída de la inflación que comenzó a mediados del año 1994 y que los privó de su participación en el impuesto inflacionario; las tasas de interés real extremadamente altas que la siguieron, y la desaceleración de la actividad económica a mediados del año 1995, que deterioró su cartera de préstamos. Para afrontar estos problemas, el banco central inicialmente tomó el control de 29 bancos privados y de 6 bancos estatales. Se cerraron algu-

nos pequeños bancos privados y algunos otros se fusionaron con otros bancos y se devolvieron al sector privado. Las autoridades además introdujeron el seguro de protección de los depósitos bancarios en caso de quiebra y un programa de ayuda financiera para facilitar la reestructuración de los bancos privados, aumentaron las facultades del banco central para encargarse de los bancos con problemas, intensificaron la función de los auditores externos, aumentaron las exigencias de capital e incrementaron el control de las operaciones transnacionales. Asimismo están avanzando en la mejor supervisión de los bancos. Las autoridades además introdujeron un mecanismo para facilitar la liquidación, privatización o reestructuración de los bancos estatales como parte del programa de reestructuración de las deudas fiscales y recapitalizaron el mayor banco brasileño, en el que el gobierno federal tiene una participación mayoritaria.

En México, la crisis financiera de diciembre de 1994 afectó gravemente al sistema bancario, que ya estaba poco sólido como resultado de la rápida expansión anterior del crédito en el marco de disposiciones reglamentarias y supervisión ineficientes. A fin de fortalecer el sistema bancario, las autoridades aplicaron diversos programas, algunos diseñados para apoyar a los deudores y otros para proporcionar asistencia directa a los bancos en dificultades. También reforzaron la supervisión de los bancos y reglamentos impuestos por razones de prudencia. La agenda de reformas de México incluye (1) resolver de manera expedita las dificultades de los bancos que tienen problemas y de los activos bancarios para restablecer la solidez financiera del sistema y al mismo tiempo limitar el costo para el fisco, que actualmente se estima en 10 a 12 por ciento del PIB, pero puede ser más; (2) mejorar el régimen de incentivos para disminuir el riesgo moral y centrarse en especial en el seguro global de responsabilidad civil de los bancos que existe en la actualidad, y (3) fortalecer el marco normativo e institucional, lo que incluye mejorar las normas de contabilidad, establecer exigencias de información pública y reformar el marco legal y normativo de las operaciones bancarias y contratos en general, entre otras las leyes de quiebras.

En Venezuela, los disturbios políticos y sociales sin precedentes en los años 1992-93 desencadenaron turbulencias macroeconómicas que dejaron de manifiesto deficiencias sistémicas del sector bancario. El colapso del Banco Latino en febrero de 1994, el segundo banco del país en términos de depósitos, reveló que una crisis financiera sería afectaba a numerosas instituciones. Hacia fines de 1995, 19 institu-

ciones financieras que representan aproximadamente el 70 por ciento de los depósitos del sistema financiero, habían sido intervenidas y/o nacionalizadas. Los fondos oficiales que se usaron para recapitalizar y apoyar a las instituciones en dificultad sumaron aproximadamente el 13 por ciento del PIB en 1994 y el 4 por ciento del PIB en 1995. Desde el surgimiento de la crisis, las autoridades han avanzado en el mejoramiento de reglamentos impuestos por razones de prudencia (entre otros, límites más estrictos a los préstamos a personas con información privilegiada y mayores exigencias de capital) y en el fortalecimiento de la supervisión. Además facilitaron el acceso de los organismos reguladores y del público en general a la información sobre instituciones financieras, introdujeron nuevas normas de contabilidad y aprobaron las reglas de una banca general. Se espera que la conversión de un número importante de instituciones especializadas en bancos de carácter general en un futuro cercano mejore la eficiencia del sector bancario. Asimismo, debido al mayor ámbito de sus actividades, la banca general debería estar mejor capacitada que las instituciones especializadas para diversificar los riesgos y ajustarse a los cambios en el ámbito económico. La apertura del sector financiero a la participación extranjera también ha acarreado la presencia de grupos financieros internacionales en el mercado interno, lo que debería ayudar a fortalecer la solidez de este sector.

Los recientes problemas del sector financiero jamaíquino tienen su origen en la deficiente gestión de las empresas financieras, la falta de controles reguladores sobre la estructura de las instituciones financieras, disposiciones reglamentarias inadecuadas y una débil supervisión del sector. Los distintos coeficientes de reserva obligatoria entre los diversos tipos de instituciones financieras promovieron la desintermediación desde los bancos comerciales a la banca de inversiones a principios de la década de los noventa y más recientemente desde la banca de inversiones a las cooperativas de ahorro y crédito a la construcción. De este modo, tanto el número como los activos de las cooperativas de ahorro y crédito a la construcción sin regulaciones aumentaron rápidamente. Dificultades adicionales surgieron de las asociaciones formales entre compañías de seguros mayormente no supervisadas y otros tipos de instituciones que captan depósitos. En muchos casos, las compañías de seguros giraban con cargo a los recursos de tales instituciones para financiar las tenencias de activos sin liquidez en bienes raíces. El colapso y posterior intervención de tres

instituciones dio lugar al debate acerca de la necesidad de contar con una vigilancia más ordenada y racional.

C. El sector externo

La evolución de las cuentas externas está estrechamente relacionada con virtualmente todos los aspectos importantes de la política macroeconómica, algunos de los cuales ya se mencionaron en este capítulo. Esta sección se concentra en tres aspectos de la estabilidad macroeconómica relacionados con los acontecimientos del sector externo. En primer lugar, se resumen brevemente las conclusiones empíricas sobre los indicadores anticipados de crisis cambiarias. En segundo lugar, se analiza la función que cumple la política cambiaria en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Por último, se examina la experiencia de los países en desarrollo con la repentina afluencia de capital que ocurrió en la década de los noventa, a fin de extraer enseñanzas para convivir con flujos de capital inestables.

1. Crisis de la balanza de pagos

Los numerosos estudios que examinan los aspectos teóricos y empíricos de las crisis de la balanza de pagos sugieren muchas variables como indicadores anticipados de las crisis³⁴. Modelos teóricos anteriores indicaban que estas crisis eran causadas por políticas fiscales y monetarias expansionistas, las que generaban una pérdida persistente de reservas internacionales que finalmente obligaban a las autoridades a abandonar la paridad³⁵. De acuerdo a estos modelos, el período anterior a la crisis mostraría una apreciación real de la moneda nacional y un deterioro de la balanza comercial. Modelos más recientes indican que las autoridades pueden decidir el abandono de la paridad por motivos distintos del agotamiento de las reservas internacionales. Por ejemplo, podrían estar preocupadas de que las políticas necesarias para defender la paridad, como por ejemplo un aumento de las tasas de interés, afectarían adversamente otras variables económicas clave, entre ellas el nivel del empleo, el costo del servicio de la deuda pública o la solidez del sistema bancario. Es decir que de acuerdo a estos modelos, un alto desempleo, una deuda pública elevada o un sistema financiero poco sólido aumentarían la probabilidad de una crisis.

Los estudios empíricos confirman que hay varios indicadores anticipados de crisis cambiarias que se identificaron en la literatura teórica. El resultado más coherente a través de los estudios indica la presencia de una creciente aprecia-

ción real de la moneda en el período que conduce a una crisis. Si bien se sabe que el tipo de cambio real de "equilibrio" no es constante y que por ende no toda apreciación real se puede interpretar como signo de desajuste, es evidente que una gran apreciación real con respecto al promedio histórico reciente debe tomarse como señal de potenciales problemas que exige un cuidadoso examen de la situación. Una evaluación cuidadosa obviamente debe tomar en cuenta otras variables, como también las circunstancias particulares del país en cuestión. Otros indicadores anticipados de crisis cambiarias son la disminución de las reservas internacionales, un menor crecimiento de las exportaciones y el deterioro de la balanza comercial. Los estudios empíricos además indican que las políticas fiscales y monetarias expansionistas aumentan la probabilidad de que se produzca una crisis, tal como lo sugerían los modelos tradicionales. Por último, las cifras indican que una desaceleración del crecimiento real del PIB y una disminución de los precios de las acciones (generalmente al término de una repentina expansión del crédito) desempeñan una función al momento de determinar la probabilidad de una crisis. Diversas otras variables (externas, institucionales, políticas) también parecen ser importantes, pero sacar conclusiones definitivas de sus efectos resulta difícil porque se usaron sólo en unos pocos estudios.

Los efectos de las políticas que se pueden derivar de estos estudios son conocidos. Para reducir la probabilidad de una crisis de la balanza de pagos, es necesario adoptar políticas fiscales y monetarias disciplinadas, evitar una apreciación real excesiva de la moneda, frenar las repentinidades expansiones del crédito y fortalecer el sistema bancario.

2. Política cambiaria

Además de estas implicaciones de política, está la pregunta de la función que puede desempeñar la política cambiaria en la reducción de la probabilidad de que ocurra una crisis cambiaria. En este aspecto particular, la fuerte evidencia sobre los riesgos involucrados en excesivas apreciaciones reales hacen surgir la duda de si la política cambiaria debe estar orientada a evitar tales apreciaciones. Evidentemente, esta pregunta no se puede contestar de manera definitiva. Deben evaluarse los beneficios de valerse del tipo de cambio para mantener la competitividad internacional con respecto a los eventuales beneficios de mantener un tipo de cambio fijo. El resultado de esta comparación probablemente será diferente para cada país.

Hoy en día hay consenso de que no existe un único sistema cambiario óptimo en todas las circunstancias imaginables. Las discusiones recientes acerca de los méritos relativos de los sistemas cambiarios alternativos se han centrado en la función que puede desempeñar el tipo de cambio como estabilizador de los precios y como instrumento para facilitar los ajustes necesarios en los precios relativos³⁶. Para que resulte sostenible, un tipo de cambio fijo impone restricciones a las políticas fiscales y crediticias. Las personas que están en favor de los tipos de cambio fijos argumentan que debido a los costos implícitos a la renuncia al compromiso de mantener tipos de cambio fijos, los países que tienen este sistema aplicarán políticas macroeconómicas prudentes para ayudar a mantener una tasa de inflación baja. Los proponentes de regímenes más flexibles, por otra parte, argumentan que un tipo de cambio fijo impone un costo demasiado alto al ajuste a crisis exógenas, como en el caso de un deterioro de los términos de intercambio, debido a la rigidez a la baja de los salarios y precios. Argumentan además que un tipo de cambio fijo por sí mismo no impone disciplina. Ante la falta de disciplina, el tipo de cambio fijo sólo difiere el problema, transformando en ajuste traumático lo que podría haber sido un ajuste gradual en el marco de un régimen flexible.

La evidencia empírica acerca del comportamiento económico en el largo plazo bajo sistemas cambiarios alternativos no favorece de manera concluyente a un sistema o a otro³⁷. En general, los países con tipos de cambio fijos tuvieron tasas de inflación significativamente menores y más estables que los países con otros regímenes. También hay indicios de que esta relación entre tipos de cambio fijos y baja inflación es más bien causal y no de causalidad inversa, donde los países que prefieren una inflación menor tienden a escoger tipos de cambio fijos. Es evidente que los países que operaron con tipos de cambio fijos pero ajustaron frecuentemente la paridad experimentaron tasas de inflación más altas que aquéllos que sólo la ajustaron esporádicamente. Si bien las cifras respecto a la inflación parecen favorecer los tipos de cambio fijos y no los regímenes flexibles, las cifras respecto a otras variables más bien favorecen los regímenes flexibles. Los países con tipos de cambio fijos experimentaron tasas ligeramente menores y más inestables de crecimiento del producto y niveles de empleo más inestables que los países con regímenes flexibles.

En este momento, los países de la región están aplicando una variedad de sistemas cambiarios. Argentina, Belice, Panamá y un grupo de países del Caribe vincularon sus monedas al dólar norteamericano, mientras que el resto de los países tiene algún mecanismo de tipo de cambio flexible. Hay países que aplican bandas de flotación de la divisa (entre los que se cuentan Brasil, Chile y Colombia), países donde la moneda flota de manera relativamente libre (entre ellos México y Perú) y países que tienen otros tipos de sistemas de intervención en los mercados cambiarios. Aun en los países que aplican bandas de flotación de la divisa hay diferencias significativas. Brasil tiene una banda fija (si bien ajustable) e interviene para mantener el tipo de cambio dentro de una banda "interna" estrecha, mientras que Chile y Colombia implementan bandas móviles y permiten mayores variaciones en el tipo de cambio que Brasil.

Como ya se decía, no existe una solución óptima que se pueda aplicar de manera uniforme, porque cada país puede estar enfrentando una solución de compromiso distinta entre la disciplina impuesta por un tipo de cambio fijo y la flexibilidad ofrecida por otros regímenes. Se ha dicho, por ejemplo, que las bandas de flotación móviles usadas en Chile son un componente importante del paquete de políticas responsable por el sostenido buen comportamiento de la economía. También parecen haber ayudado a Colombia a impedir una excesiva apreciación real de su moneda y a evitar serias repercusiones de la crisis del peso mexicano en 1994 y de sus propias dificultades políticas internas en 1995³⁸. Al mismo tiempo, sin embargo, el uso de un tipo de cambio fijo claramente fue un componente vital del paquete de políticas que llevaron estabilidad a Argentina, un país con una larga historia de alta inflación. Este tipo de cambio fijo además facilitó la aplicación de varias reformas estructurales importantes. Sin embargo, una tarea vital pendiente en Argentina es mejorar la flexibilidad del mercado laboral para disminuir el desempleo.

Cabe mencionar nuevamente que el comportamiento económico global no depende únicamente de las políticas cambiarias, sino también, y en grado importante, de las demás políticas macroeconómicas implícitas. A modo de ejemplo, si bien Chile y Colombia tuvieron una experiencia positiva con las bandas de flotación de la divisa, la experiencia de México con este sistema cambiario terminó en una crisis. Aunque todavía hay desacuerdos respecto a la contribución relativa de los factores políticos,

externos y de política en general en la generación de esta crisis, es evidente que diversos acontecimientos que se podrían haber evitado o corregido con medidas adecuadas desempeñaron un papel primordial. En estos acontecimientos se incluye la creciente apreciación real de la moneda, el déficit en cuenta corriente en aumento, la política crediticia expansiva de 1994 y el uso de financiamiento a corto plazo.

3. El manejo de flujos inestables de capital

La región de América Latina y el Caribe se integra cada vez más a los mercados financieros internacionales. Esto conlleva numerosos beneficios: la posibilidad de mayores niveles de inversión financiados por ahorros externos, los efectos indirectos de un desborde de conocimientos debido a la inversión extranjera directa, una suavización del consumo ante la presencia de fluctuaciones de los ingresos y la posibilidad de una mayor diversificación de la cartera para los inversionistas nacionales. Sin embargo, el proceso de integración también aumenta el riesgo que encaran estas economías al hacerse más vulnerables a factores externos, entre ellos las fluctuaciones de las tasas de interés internacionales y trastornos en cualquiera de los mercados más importantes, y a cambios en la percepción de los inversionistas extranjeros sobre las perspectivas de la economía.

Se pueden usar las recientes experiencias con flujos de capital en varios países en desarrollo de esta región y de otras partes del mundo para extraer enseñanzas sobre la manera más adecuada de manejar los flujos de capital inestables. Las afluencias de capital a los países en desarrollo aumentaron bruscamente en los años noventa, después de haber disminuido en los años ochenta en parte como respuesta a la crisis de la deuda que comenzó en 1982. La afluencia de capital privado (medida en términos de dólares constantes de EE.UU. de 1990) hacia todos los países en desarrollo aumentó a US\$131.000 millones en 1991-96, después de haber disminuido de un promedio anual de US\$82.000 millones en 1980-82 a US\$40.000 millones en 1983-90. La afluencia de capital privado a la región de América Latina y el Caribe mostró un patrón similar, si bien la recuperación durante los años noventa fue menos pronunciada. Declinó de un promedio anual de US\$47.000 millones en 1980-82 a US\$10.000 millones en 1983-90 y luego aumentó a US\$43.000 millones en 1991-96. (Véase el cuadro 1.2.) Durante el período 1991-96, esta afluencia aumentó, interrumpida transitoriamente por la crisis del peso mexicano en

1994. Mientras las afluencias de capital privado a la región sumaron US\$12.000 millones en 1990, llegaron a US\$62.000 millones en 1996.

Tanto factores externos como internos explican este brusco aumento de las afluencias de capital a los países en desarrollo, incluyendo a los países de esta región. En el caso de los factores externos, la actividad económica de los países industrializados disminuyó su ritmo a principios de los años noventa, las tasas de interés internacionales bajaron y se manifestó una creciente tendencia hacia la diversificación internacional por parte de los inversionistas institucionales, la que se hizo cada vez más importante. En el caso de los factores internos, mejoraron las perspectivas económicas dado que varios países aplicaron programas de estabilización exitosos, realizaron importantes reformas estructurales (como liberalización comercial, mitigación de las restricciones a flujos de capital internacionales, privatización y reformas tributarias) y en ciertos casos restablecieron relaciones ordenadas con sus acreedores extranjeros. En algunos casos, sin embargo, las altas tasas de interés como resultado de programas de estabilización que se basaron en gran medida en una política restrictiva para frenar la inflación fueron las responsables de atraer la afluencia de capital³⁹.

Esta elevada afluencia de capital permitió que muchos países en desarrollo acumularan reservas internacionales y financiaran mayores tasas de inversión. Sin embargo, sus economías también mostraron señales de sobrecalentamiento, dado que la acumulación de reservas se vio acompañada de una rápida expansión de los agregados monetarios y del crédito bancario, una repentina expansión del

consumo y de presiones inflacionarias. En ocasiones estos acontecimientos también contribuyeron a alzas especulativas en el mercado de valores y en los precios de los bienes raíces, debilitando la solidez del sector financiero.

Los países en desarrollo implementaron diversas políticas para manejar estas consecuencias adversas de la afluencia de capital⁴⁰. Algunas de estas políticas buscaron frenar la acumulación de reservas internacionales:

1. reduciendo la afluencia bruta de capital (aplicando, por ejemplo, condiciones de vencimiento mínimo, impuestos o coeficientes no remunerados de encaje obligatorio a los préstamos del exterior, como en el caso de Colombia y Chile);
2. aumentando las salidas brutas de capital (permitiendo, por ejemplo, que los residentes nacionales realizaran inversiones de cartera en el extranjero y relajando las restricciones a la repatriación de utilidades y capital de las empresas extranjeras);
3. permitiendo la apreciación del tipo de cambio; y
4. liberalizando las importaciones.

Otras medidas buscaban (1) limitar el impacto de la acumulación de reservas sobre la base monetaria (principalmente con la ayuda de operaciones de mercado abierto para esterilizar la afluencia de capital); (2) frenar el impacto del aumento de la base monetaria sobre los agregados monetarios y el crédito bancario (por ejemplo, aumentando los coeficientes de encaje obligatorio y aplicando restricciones a ciertos tipos de operaciones crediticias), y (3) contrarrestando el efecto de la expansión monetaria y del crédito sobre la demanda interna (a través de la restricción del gasto público).

CUADRO 1.2

Flujos netos de capital privado a América Latina y el Caribe

(en miles de millones de US\$ de 1990)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total flujos privados	39,0	59,3	42,6	19,4	13,6	8,9	3,7	8,7	9,6	2,9	12,5	22,0	26,7	54,1	47,2	46,5	62,0
Flujos de deuda	29,2	47,6	34,0	14,6	9,5	3,6	-0,5	1,9	0,6	-6,1	3,3	4,0	7,2	16,8	14,3	20,7	26,7
Bancos																	
comerciales	16,7	21,7	20,2	15,6	12,5	5,8	1,3	4,9	4,5	-6,6	2,8	1,3	3,8	-0,7	5,0	10,6	13,3
Bonos	1,3	2,0	5,4	-1,1	-1,3	-1,0	-1,6	-2,3	-1,5	-1,3	0,1	4,0	4,4	18,9	11,4	11,2	23,7
Otros	11,3	23,9	8,5	0,0	-1,7	-1,3	-0,2	-0,7	-2,4	1,7	0,4	-1,3	-1,1	-1,5	-2,1	-1,2	-10,4
Inversión extranjera																	
directa neta	9,7	11,5	8,6	4,7	4,1	5,3	4,2	6,7	8,8	8,6	8,1	12,0	11,9	12,7	21,4	19,6	21,6
Flujos de activos																	
en cartera	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	1,1	6,0	7,7	24,6	11,6	6,2	13,7

Fuente: Base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Los datos de 1996 de los bancos comerciales son una estimación del personal para América Latina y el Caribe.

Estas medidas no fueron igual de efectivas en el manejo de las consecuencias adversas que trae consigo la afluencia de capital y muchas ocasionaron ciertos costos. Las restricciones a la afluencia bruta de capital parecen haber sido efectivas hasta cierto grado en alterar el monto y la composición de la afluencia, al menos en el corto plazo⁴¹. Sin embargo, con el tiempo se hacen menos efectivas, ya que los agentes económicos encuentran medios para evitarlas y por ende necesitan ser reforzadas y ampliadas repetidamente⁴². Además, los controles a los flujos de capital pueden representar un cierto costo en términos de eficiencia económica⁴³. La política de levantar las restricciones a la salida de capital parece haber contribuido a generar algunas salidas brutas, pero fueron muy poco eficientes en reducir la afluencia neta. Es posible que el mercado interprete esa política como indicativa de un ambiente favorable a la inversión extranjera, lo que puede aumentar los rendimientos esperados, y por ende conduce a afluencias brutas adicionales⁴⁴.

Permitir la apreciación de la moneda ayuda a aminorar el impacto de las afluencias de capital sobre la inflación y también disminuye sus incentivos, porque una mayor fluctuación del tipo de cambio aumenta la incertidumbre acerca de los rendimientos netos. Sin embargo, una apreciación real de gran magnitud puede tener serios efectos adversos sobre la cuenta corriente. Asimismo, la mayor variabilidad del tipo de cambio real puede tener un efecto adverso sobre el crecimiento.

Varios países usaron con éxito las operaciones de mercado abierto para esterilizar las afluencias de capital. Sin embargo, tales operaciones impidieron una reducción compensadora de las tasas de interés internas y así causaron una afluencia de capital superior a la normal. Tal esterilización por lo demás acarrea costos fiscales, porque el banco central adquiere reservas internacionales en intercambio por pasivos que devengan mayores tasas de rentabilidad económica. La alternativa de aumentar los coeficientes de encaje obligatorio de los bancos (remunerados a tasas inferiores que las de mercado) desplaza al menos parte de los costos de esterilización al sistema bancario. Si bien esto reduce el costo para las finanzas públicas, también podría causar la desintermediación y el debilitamiento del sistema bancario.

La intensificación de la política fiscal restrictiva ha sido un medio eficaz para frenar la demanda interna y reducir las presiones inflacionarias producto de la afluencia de capital. Sin embargo, en ocasiones ha sido difícil lograr el apoyo

político para tal medida si la política fiscal ya está restringida. Por lo demás, la política fiscal no debe basarse simplemente en fluctuaciones de corto plazo de los flujos de capital, sino también en consideraciones de largo plazo.

La experiencia de los países que recibieron grandes afluencias de capital durante los años noventa sugiere diversas conclusiones respecto a la adecuada respuesta a tales afluencias. Para disminuir el volumen de las afluencias, los países con mayor éxito se basaron en un conjunto de instrumentos, entre ellos la esterilización, la restricción del gasto público y una cierta apreciación del tipo de cambio, y en algunas medidas directas como impuestos o controles. Si bien en un comienzo la mayoría de los países se basaron en la esterilización, con el tiempo también adoptaron otras políticas. Una intensificación de la política fiscal restrictiva parece ser el medio más eficaz para frenar la apreciación real de la moneda y el aumento del déficit en cuenta corriente en el mediano plazo. Usar el tipo de cambio como estabilizador nominal y al mismo tiempo basarse sobre todo en la restricción del crédito para frenar la demanda, en general ha ocasionado una repentina expansión del crédito, una pronunciada apreciación real de la moneda y un fuerte deterioro de la cuenta corriente.

Es probable que continúen las afluencias netas de capital a los países en desarrollo a medida que avance la integración de los mercados de capitales del mundo⁴⁵. En ausencia de grandes trastornos en los mercados más grandes, se puede esperar que los flujos sean relativamente estables a un nivel global, aunque no necesariamente a nivel de los países individuales. A medida que se profundice la integración y los inversionistas sean cada vez más capaces de discriminar entre los países, la distribución de los flujos agregados se hará más sensible a las condiciones internas y a la calidad de las políticas económicas de los países individuales. Los mercados premiarán las políticas económicas prudentes y castigarán las políticas poco acertadas con mayor rapidez que antes.

De las experiencias que se acaban de examinar y los aspectos analizados antes en este capítulo, se derivan las siguientes recomendaciones para los países de América Latina y el Caribe en un contexto de creciente integración financiera.

Es extremadamente importante mantener la solidez de las cuentas fiscales en el largo plazo, para evitar cualquier duda acerca de la solvencia fiscal que podría debilitar seriamente la confianza de los inversionistas. Asimismo, en la medida de lo posible, la política fiscal debe ser lo suficien-

temente flexible para desempeñar una función estabilizadora en el corto plazo.

Las medidas directas para controlar las afluencias de capital han probado ser efectivas, al menos en el corto plazo. También pueden ser útiles en impedir afluencias de capital excesivas. Sin embargo, la eficacia de este tipo de medidas probablemente disminuirá a medida que aumente la integración y sofisticación de los mercados. Es obvio que los controles para frenar las salidas de capital afectarían seriamente la confianza y por lo tanto generarían salidas de capital mayores que en ausencia de ellos.

Dado que los flujos de capital están desempeñando una función cada vez más importante dentro de las transacciones externas totales, es claro que la evaluación de la suficiencia de las reservas internacionales debe considerar la magnitud de eventuales impactos a la balanza de capital y no basarse principalmente en el nivel de las importaciones. Lo que no está claro, sin embargo, es el criterio específico que debe usarse para estimar los posibles impactos a la balanza de capital. La experiencia indica que el volumen de las deudas públicas de corto plazo debe ser considerado en ese cálculo. En este aspecto, es importante evitar la concentración de vencimientos de las deudas públicas que pudieran generar dificultades de refinanciamiento durante períodos de turbulencia en el mercado internacional de capitales.

Por último, como se mencionaba anteriormente, es importante asegurar un sistema bancario sano. Esto evitará que los problemas bancarios se transformen en una fuente de trastornos macroeconómicos y de causar restricciones adicionales a la política macroeconómica.

Notas al Capítulo I

1. Véanse Fischer (1993), Barro (1995, 1996), Bruno e Easterly (1995) y de Gregorio (1996).
2. Véanse Fischer (1993), Easterly y Schmidt-Hebbel (1994), Barro (1995) y Bruno e Easterly (1995).
3. Véase Banco Interamericano de Desarrollo (1995).
4. A menos que se indique otra cosa, las cifras para la región de América Latina y el Caribe que se mencionan en este capítulo se calcularon como cifras promedio de los países individuales, ponderadas en función del PIB, medidas en dólares de Estados Unidos de 1990. La cobertura por país de los promedios regionales difiere entre las variables, de acuerdo con la disponibilidad de datos.
5. Gavin (1997) examina el descenso de la inestabilidad macroeconómica en la década de los noventa.
6. La cobertura de las cuentas fiscales no es totalmente uniforme en todos los países, pero esto no debería afectar la tendencia de los

resultados fiscales. Al obtener estas cifras, en el caso de Brasil además se usó el concepto de déficit "operativo" (que excluye el componente de inflación de los pagos de intereses sobre la deuda interna). Si se usara el concepto más global de necesidades de financiamiento del sector público para Brasil, las tendencias del gasto público de la región serían similares a las de la inflación (al incluir Brasil), mostrando altos déficit durante 1994 y una fuerte caída de éstos después de esa fecha.

7. En Tanzi y Zee (1996) se encuentra un análisis global de los efectos de la política fiscal en el crecimiento económico de largo plazo. Incluye tanto los efectos que operan a través de la estabilidad macroeconómica (que se recalcan aquí), como los que operan a través de la asignación de recursos y distribución de ingresos.

8. Véanse Aizenman y Marion (1993) e Easterly y Rebelo (1993).

9. Si bien los aumentos del ahorro público se contrarrestan parcialmente por las disminuciones del ahorro privado, de todos modos contribuyen de manera importante al ahorro interno. El coeficiente de "compensación" se estimó en un 50 por ciento para América Latina; véase Edwards (1997).

10. Véase Banco Mundial (1997f).

11. En México se excluye a todos los empleados públicos. En otros países se excluyen los militares, maestros y empleados de las compañías petroleras estatales. En Shah (1997) se encuentra un análisis de los problemas de diseño.

12. Sobre todo en el caso de Colombia.

13. Esta conferencia, "*Managing Government Exposure In Private Infrastructure Development*", se realizó en Cartagena en mayo de 1997.

14. Véase Mackenzie y Stella (1996).

15. Si la pérdida proveniente del rescate de las instituciones financieras aparece como una pérdida cuasifiscal o directamente como una pérdida fiscal depende de si el rescate es realizado por el banco central o por las arcas fiscales.

16. Véase Tanzi (1996).

17. Véase Peterson (1997).

18. Véase Peterson (1997).

19. En Ter-Minassian (1996) se encuentra un análisis de métodos alternativos para el control del endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales.

20. En Perry y Huerta (1997) se encuentra un análisis del caso colombiano.

21. En Varangis, Akiyama y Mitchell (1995) se presenta una descripción básica de los problemas relacionados con los auges y caídas de los productos básicos.

22. La necesidad de identificar los componentes transitorios de los ingresos fiscales no sólo es válida para los ingresos imprevistos provenientes de los auges de productos básicos, sino también para ingresos transitorios de otras fuentes. A modo de ejemplo, las etapas iniciales de los programas de estabilización basados en el tipo de cambio normalmente se producen junto con una repentina expansión del consumo que genera importantes ingresos tributarios adicionales. Sin embargo, estos ingresos adicionales son transitorios. En estas circunstancias, la evaluación de la situación fiscal examinando los ingresos totales lleva a una sobreestimación de la solidez de la política fiscal. Véase Talvi (1996).

23. Además de disminuir la incertidumbre de los precios, estos instrumentos pueden ser de utilidad para proporcionar una cierta estabilidad de los precios. Sin embargo, esto normalmente sólo es posible por períodos relativamente cortos (menos de un año). En Varangis y Larson (1996) se presenta un análisis del uso de instrumentos financieros derivados de productos para manejar la incertidumbre de precios.

24. Esto refleja la opinión de que, en gran medida, una política fiscal cíclica ante la presencia de aumentos imprevistos y transitorios en el ingreso no es el resultado de políticas erróneas, sino un equilibrio determinado por las presiones de distintos grupos de intereses. Véanse, por ejemplo, Lane y Tornell (1996) y Talvi y Vegh (1996).

25. Véanse, por ejemplo, Arrau y Claessens (1992). En este estudio se obtienen reglas óptimas para el funcionamiento del Fondo de Estabilización del Cobre chileno y para el uso de las ganancias imprevistas que los exportadores de petróleo obtuvieron como consecuencia de la crisis del Golfo Pérsico; considera la evolución de precios del cobre y petróleo y utiliza un modelo de ahorros con fines de precaución con restricciones de liquidez.

26. Para un resumen de las recientes tendencias de reforma tributaria dentro de la región, Véanse Perry y Herrera (1994) y Shome (1992).

27. En Colombia, por ejemplo, las normas de contabilidad de la mayoría de los municipios no eran uniformes, completas ni aceptables, ni tuvieron clasificaciones presupuestarias hasta 1994.

28. Normalmente las crisis financieras se ven acompañadas de profundas recesiones. La gravedad de la recesión que sufrió Argentina durante 1995 se puede explicar parcialmente por la restricción del crédito ocasionada por las salidas de capital. Véase Calvo (1997).

29. Véase Lindgren, García y Saal (1996).

30. Para una evidencia empírica de las relaciones entre la crisis bancaria y la crisis de la balanza de pagos, véase Kaminsky y Reinhart (1996).

31. Véase Rojas-Suárez y Weisbrod (1996). Estas estimaciones reflejan principalmente los préstamos del banco central a la banca como consecuencia de las crisis y no presume recuperación alguna de la futura venta de activos. Se pueden encontrar definiciones y estimaciones alternativas de los costos fiscales en Rodríguez (1994) para Argentina, Marshall y Schmidt-Hebbel (1994) para Chile y Caprio y Klingebiel (1996) y Lindgren y colaboradores. (1996) para diversos países. En todos los casos, los costos estimados representaban una parte importante del PIB.

32. Véanse, por ejemplo, Gavin y Hausmann (1996) y Goldstein y Turner (1996).

33. Véanse, por ejemplo, de Juan (1996).

34. En Kaminsky, Lizondo y Reinhart (1997) se presenta una breve revisión de la literatura teórica y empírica sobre crisis monetarias.

35. Si bien el argumento se presenta para un tipo de cambio fijo, una argumentación similar también sería válida para otros tipos de regímenes cambiarios donde existe el compromiso oficial de defender

la moneda bajo ciertas normas, como por ejemplo una paridad móvil, una banda de flotación de la divisa, etc.

36. Comparaciones anteriores entre sistemas cambiarios alternativos se basaron en criterios de condiciones óptimas que incluían la variabilidad del empleo, producto, consumo o nivel de precios en términos de su nivel de equilibrio en el largo plazo. Los resultados de tales comparaciones normalmente dependían de la función objetiva específica, del tipo de impactos que afectaban la economía (demanda o suministro, interna o externa, nominal o real) y de la estructura de la economía (grado de indexación, apertura, movilidad del capital internacional y de la mano de obra). Véase, por ejemplo, Argy (1990). Esta manera particular de examinar el problema, centrándose en la inestabilidad de las variables macroeconómicas alrededor de niveles de largo plazo, no abordaba los principales problemas presentes en los países en desarrollo, los que siguen siendo las tasas de inflación relativamente altas y las dificultades de la balanza de pagos.

37. Véase Gosh y colaboradores. (1995).

38. Véase Williamson (1996).

39. Si bien está claro que tanto los factores externos como internos influyeron en atraer afluencias de capital, falta determinar su importancia relativa. Schadler et al. (1993) sostienen que los factores externos no fueron muy importantes, mientras que Calvo, Leiderman y Reinhart (1996) argumentan que son responsables de una gran parte de estas afluencias, en particular en el caso de los países de América Latina. En su ejemplo, Fernández-Arias (1996) determina que los factores externos fueron preponderantes (salvo en el caso de México, Argentina y Corea). Fernández-Arias y Montiel (1996), sin embargo, advierten que los resultados que se inclinan en contra de los factores internos pueden deberse a las dificultades de medición y porque ciertos estudios se centran en los flujos de cartera y por lo tanto excluyen la inversión extranjera directa, que puede ser más sensible a los factores internos.

40. La organización del siguiente análisis se basa en Montiel (1996).

41. Véanse Montiel (1996) y Banco Mundial (1997f).

42. Dooley (1996) presenta evidencia de que estos tipos de restricciones son en gran parte ineficaces si las utilidades potenciales del arbitraje son altas.

43. Véanse Montiel (1996) y Fernández-Arias y Montiel (1996) para un análisis de las condiciones en que se producirían costos en eficiencia.

44. La supresión de restricciones a las salidas de capital elimina una fuente de irreversibilidad a la inversión extranjera (Laban y Larraín [1993]) y también podría interpretarse como señal de un entorno tributario más favorable en el futuro (Bartolini y Drazen [1996]).

45. Véase Banco Mundial (1997f).

Anexo al Capítulo I

CUADRO 1.3

Tasas de crecimiento real del PIB

(en porcentajes)

PAÍS	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	1980-85	1986-90	1991-96							
Antigua y Barbuda	5,3	7,4	1,8	5,1	0,2	3,4	4,2	-4,2		
Argentina	-1,1	0,4	5,1	8,9	8,6	6,0	7,4	-4,6	4,4	6,0
Bahamas	4,4	2,1	-0,6	-2,7	-2,0	1,9	0,3	-0,3		
Barbados	0,1	3,7	-0,2	-2,7	-4,9	1,2	4,7	0,4		
Belice	2,9	9,7	3,7	3,1	9,3	3,3	1,8	3,3	1,5	2,4
Bolivia	-1,4	2,3	3,9	4,6	2,8	4,1	4,2	3,7	4,0	4,5
Brasil	2,5	2,0	2,8	0,5	-1,2	4,5	5,8	4,1	2,9	4,0
Chile	2,3	6,5	7,4	7,3	11,0	6,3	4,2	8,5	7,2	7,0
Colombia	2,6	4,6	4,1	2,0	4,0	5,4	5,8	5,4	2,1	3,5
Costa Rica	0,5	4,6	3,9	2,2	7,7	6,3	4,5	2,5	0,0	2,0
Dominica	7,9	5,6	2,3	2,2	2,7	1,9	2,1	1,8	3,2	3,1
Ecuador	2,7	2,1	3,2	5,0	3,6	2,0	4,3	2,3	2,0	2,6
El Salvador	-4,0	2,0	5,6	3,6	7,5	7,4	6,0	6,3	2,5	4,5
Grenada	4,1	5,5	2,2	3,6	1,2	0,9	2,5	3,0		
Guatemala	-0,3	2,9	4,1	3,7	4,8	3,9	4,0	4,9	3,1	4,2
Guyana	-3,2	-2,4	7,2	6,4	8,4	8,3	9,0	4,5	6,7	5,0
Haití	0,4	0,2	-3,7	-3,0	-14,8	-2,6	-10,6	4,5	4,5	4,5
Honduras	1,6	3,1	3,4	3,1	5,7	6,5	-1,5	3,6	3,0	4,0
Jamaica	-0,8	4,9	2,1	0,7	6,7	3,8	1,1	0,5	0,0	1,0
México	3,1	1,5	1,8	3,6	2,9	0,7	4,5	-6,2	5,1	4,4
Nicaragua	1,2	-3,1	2,2	-0,2	0,4	-0,2	3,3	4,2	5,5	5,5
Panamá	4,9	-1,1	5,6	9,5	8,5	5,4	4,7	3,5	2,0	3,5
Paraguay	4,0	3,9	2,9	2,5	1,8	4,1	3,1	4,7	1,3	2,4
Perú	0,6	-0,8	5,1	2,9	-1,8	6,4	13,1	7,0	2,8	4,0
República Dominicana	2,4	3,8	4,2	0,9	7,8	2,9	4,0	2,5	7,0	5,0
Saint Kitts y Nevis	5,3	7,1	4,1	1,9	3,0	5,0	5,5	3,7	5,8	5,9
Santa Lucía	n/a	9,3	3,5	2,2	7,0	2,0	2,1	4,1	3,8	
San Vicente	6,6	6,9	3,3	3,1	4,9	2,1	-0,4	6,7		
Suriname	4,9	8,6	2,4	7,4	13,7	-12,3	-2,3	4,0	4,0	
Trinidad y Tobago	0,1	-2,2	1,6	2,7	-1,7	-1,7	4,2	3,3	2,9	3,2
Uruguay	-1,9	3,7	3,9	3,2	7,9	3,0	6,8	-2,4	4,9	4,5
Venezuela	-1,5	2,8	2,5	9,7	6,1	0,3	-2,8	2,2	-0,5	3,5
Media	1,8	3,4	3,2	3,2	3,8	2,9	3,3	2,7	3,4	4,0
Media ponderada según PIB	1,8	1,9	3,2	3,3	2,4	3,7	5,4	0,9	3,5	4,4
Media pond. según PIB sin Arg. y Méx.	2,0	2,3	3,3	2,0	0,9	4,3	5,2	4,3	2,9	4,0
Mediana	2,0	3,6	3,6	3,1	4,4	3,4	4,2	3,5	3,1	4,0

Fuente: Base de datos de indicadores del desarrollo mundial y estimaciones del personal del Banco Mundial.

CUADRO 1.4

Tasa de inflación

(en porcentajes)

PAÍS	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	1980-85	1986-90	1991-96							
Argentina	335,6	1192,7	35,8	172,0	24,6	10,6	4,3	3,3	0,2	2,5
Bahamas	7,0	5,1	3,4	7,0	5,6	2,7	1,7	2,1	1,4	
Barbados	8,8	3,8	3,0	6,0	6,6	0,9	0,0	1,9	2,8	
Belice	6,1	2,2	3,0	3,0	2,9	1,0	2,8	2,9	6,4	3,0
Bolivia	2.249,9	68,0	11,7	21,0	12,4	8,8	7,4	10,2	10,2	6,5
Brasil	141,9	1.056,9	1.061,0	441,0	1.009,1	2.150,0	2.663,0	84,5	18,2	8,5
Chile	23,8	19,4	12,8	21,8	15,4	12,7	11,4	8,2	7,4	7,0
Colombia	23,1	25,0	24,0	30,0	27,0	22,4	22,8	20,9	20,8	20,0
Costa Rica	34,1	17,0	19,1	29,0	21,7	9,6	13,4	23,2	17,5	12,5
Dominica	5,5	3,8	-2,0	-5,5	-5,5	-1,6	0,0	-1,3	1,7	1,8
Ecuador	25,5	47,0	37,1	48,7	54,6	44,8	27,3	22,9	24,4	31,0
El Salvador	15,2	23,7	12,4	14,0	11,4	18,5	10,6	10,1	9,8	8,0
Grenada	10,4	2,4	2,9	2,6	3,8	2,7	2,6	3,0		
Guatemala	8,2	22,5	14,4	33,0	10,5	11,6	11,6	8,5	11,1	9,0
Guyana	18,7	16,8	29,2	101,5	28,2	11,7	13,6	12,3	7,7	
Haití	10,6	4,8	23,8	15,0	20,0	22,5	42,6	25,5	17,1	14,9
Honduras	8,8	8,9	21,4	34,0	9,0	10,3	21,7	29,5	23,8	18,0
Jamaica	18,6	13,2	36,9	51,0	77,5	22,0	35,2	19,9	15,8	12,0
México	56,4	75,7	21,6	23,0	15,5	9,8	7,1	34,9	39,0	21,0
Nicaragua	61,6	4.809,1	504,0	2.950,0	23,6	20,2	7,9	11,0	11,6	9,5
Panamá	5,0	0,4	1,2	1,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,3	1,3
Paraguay	17,1	28,1	16,9	24,3	15,1	18,2	20,7	13,5	9,8	10,0
Perú	97,4	2.341,4	96,3	409,5	73,5	48,6	23,7	11,1	11,6	7,1
República Dominicana	16,9	35,0	15,1	54,0	4,5	5,0	8,3	12,6	6,0	10,0
Saint Kitts y Nevis	7,0	2,1	2,5	4,0	2,9	1,8	1,4	3,0	2,0	4,0
Santa Lucía	7,2	3,8	3,9	6,0	4,7	0,8	2,7	5,9	3,2	
San Vicente y las Granadinas	7,9	3,0	3,4	5,9	3,8	4,3	0,4	1,7	4,4	
Suriname	8,2	20,4	136,7	26,0	43,7	143,6	368,0	235,9	3,0	
Trinidad y Tobago	13,3	9,7	7,1	4,0	6,7	9,9	9,0	5,2	7,7	7,7
Uruguay	48,8	79,0	49,5	81,5	58,9	52,9	44,1	35,4	24,3	15,0
Venezuela	12,7	38,9	54,1	34,0	31,3	38,6	60,7	59,9	99,9	40,0
Media	107,1	321,9	73,0	149,9	52,3	87,6	111,2	23,2	14,0	11,7
Media ponderada según PIB	137,3	716,9	457,9	236,1	427,4	898,0	1.114,4	49,3	22,4	12,2
Media pond. seg. PIB sin Brasil	134,4	450,2	31,3	85,2	23,8	16,5	14,0	22,5	25,6	15,0
Mediana	13,6	15,7	13,6	24,3	15,1	10,6	10,6	11,0	9,8	9,3

Fuente: FMI, base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales y estimaciones del personal del Banco Mundial.

CUADRO 1.5

Saldo del sector público no financiero

(como porcentaje del PIB)

PAÍS	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996
	1980-85	1986-90	1991-96						
Antigua	-5,6	-17,8	-5,1	-5,2	-3,1	-3,8	-4,9	-8,3	-5,1
Argentina	-14,5	-6,4	-1,8	-2,4	-0,4	-0,2	-1,8	-3,2	-2,9
Belice	-6,4	1,3	-5,8	-4,1	-7,6	-6,5	-5,1	-5,1	-6,5
Bolivia	-10,3	-6,3	-3,8	-4,5	-4,7	-6,5	-3,2	-2,0	-1,9
Brasil	-4,3	-3,9	-1,5	1,5	-2,2	0,2	0,5	-4,8	-3,9
Chile	-1,2	1,9	2,2	2,1	2,8	1,8	2,2	3,4	0,7
Colombia	-5,7	-1,1	-1,0	-0,3	-0,6	-0,8	-0,5	-1,2	-2,6
Costa Rica	-6,9	-1,6	-3,3	-0,5	-0,8	-0,9	-8,0	-3,8	-5,5
Ecuador	-2,6	-4,6	-1,5	-1,9	-2,2	-0,4	-0,4	-1,3	-3,0
El Salvador	-5,5	-1,8	-2,1	-3,2	-4,6	-1,6	-0,6	-0,1	-2,3
Guatemala	n/a	-4,7	-1,4	-1,8	0,0	-2,2	-2,6	-0,9	-0,7
Guyana	-41,7	-39,3	-12,5	-23,5	-16,4	-14,0	-6,8	-8,5	-5,6
Haití	-6,2	-2,7	-5,2	-5,0	-2,1	-2,9	-3,0	-8,2	-10,0
Honduras	-10,7	-6,7	-5,7	-3,6	-4,4	-10,2	-7,6	-3,5	-5,1
Jamaica	-15,3	-6,5	1,3	-0,4	2,2	1,6	1,6	1,6	-8,0
México	-11,3	-10,6	0,1	-0,6	1,5	0,3	-0,2	0,0	-0,7
Nicaragua	-16,7	-16,5	-10,3	-7,7	-8,4	-8,8	-12,4	-11,1	-13,4
Panamá	-5,7	-5,1	-0,1	-1,3	1,5	-1,3	0,3	0,2	
Paraguay	-5,4	-0,4	1,6	2,8	0,0	1,1	1,5	2,5	1,8
Perú	-8,0	-7,7	-2,2	-2,0	-2,6	-2,4	-2,3	-2,7	-1,2
República Dominicana	-5,1	-5,7	-0,4	0,1	1,3	-0,3	-0,3	-0,1	-0,3
Santa Lucía	-2,9	0,7	-0,2	-1,6	-1,4	1,5	-0,9	1,3	0,2
Suriname	-10,9	-18,4	-5,9	-17,4	-11,4	-9,4	-2,3	2,5	2,5
Trinidad y Tobago	-7,9	-5,3	1,3	0,1	-2,2	1,3	3,7	3,3	1,3
Uruguay	-4,0	-5,2	-0,3	-0,3	1,2	2,0	-1,0	-2,5	-1,1
Venezuela	0,0	-3,9	-4,2	-3,3	-6,3	-1,3	-13,9	-8,2	7,6
Media	-8,6	-7,0	-2,6	-3,2	-2,7	-2,4	-2,7	-2,3	-2,4
Media ponderada	-7,5	-5,6	-1,2	-0,1	-1,0	-0,1	-0,9	-3,0	-2,2
Mediana	-6,3	-5,1	-1,8	-1,8	-2,2	-1,1	-2,1	-1,7	-2,1

Fuente: Banco Mundial

CUADRO 1.6

Balanza en cuenta corriente

(como porcentaje del PIB)

PAÍS	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	1980-85	1986-90	1991-96							
Argentina	-3,6	-1,6	-2,5	-1,5	-3,7	-2,9	-3,7	-1,4	-2,0	-2,5
Bahamas	-5,6	-1,9	-4,1	-7,5	-3,5	-2,6	-4,4	-4,3	-2,4	-1,9
Bolivia	-6,6	-7,5	-6,5	-5,3	-10,2	-9,4	-4,0	-3,5	-6,6	-9,9
Brasil	-3,2	-0,4	-0,8	-0,4	1,6	0,0	-0,2	-2,6	-3,2	-3,8
Chile	-9,4	-3,1	-1,8	0,3	-1,6	-4,6	-1,2	0,2	-3,7	-4,0
Colombia	-5,1	0,5	-2,0	5,6	1,8	-4,0	-4,7	-5,4	-5,5	-5,3
Costa Rica	-10,7	-7,3	-3,7	-1,8	-5,5	-8,3	-3,2	-1,5	-1,6	-1,6
Ecuador	-4,2	-6,8	-3,9	-6,1	-1,7	-4,7	-4,9	-4,1	-1,9	-2,4
El Salvador	-4,0	-3,8	-2,3	-4,0	-3,3	-1,2	-0,2	-2,9	-2,1	-2,4
Guatemala	-3,7	-3,8	-4,7	-2,0	-6,8	-6,6	-5,4	-4,0	-3,2	-3,5
Haití	-6,8	-1,7	-5,2	-8,3	-2,2	-5,0	0,2	-6,2	-10,0	-8,4
Honduras	-9,7	-6,0	-8,9	-8,4	-10,3	-8,8	-12,2	-7,3	-6,6	-5,4
Jamaica	-11,1	-3,6	-4,2	-6,5	0,8	-4,4	0,4	-5,6	-9,9	-6,8
México	-1,4	-1,0	-4,4	-5,1	-7,3	-5,8	-7,0	-0,6	-0,5	-1,4
Nicaragua	-21,4	-25,9	-46,7	-48,9	-59,3	-48,0	-54,0	-37,5	-32,5	-30,0
Panamá	-4,3	6,1	-3,6	-3,9	-4,6	-2,2	-4,4	-4,4	-2,3	-3,0
Paraguay	-6,6	-4,0	-8,5	-5,3	-9,7	-7,6	-9,7	-11,8	-7,0	-9,2
Perú	-3,2	-6,0	-5,2	-3,0	-4,8	-5,1	-5,1	-7,2	-5,8	-5,3
República Dominicana	-5,7	-3,9	-2,7	-1,9	-7,9	-4,6	-0,6	-1,1	-0,2	-0,7
Trinidad y Tobago	-2,5	-1,4	3,0	-0,1	2,6	2,4	4,4	5,5	3,0	2,0
Uruguay	-3,3	0,6	-1,4	0,4	-1,0	-2,5	-2,7	-1,2	-1,5	-1,8
Venezuela	4,2	1,1	1,4	3,2	-6,2	-3,3	4,4	3,0	7,2	5,7
Media	-5,8	-3,7	-5,4	-5,0	-6,5	-6,3	-5,4	-4,7	-4,5	-4,6
Media ponderada según PIB	-2,9	-1,1	-2,2	-1,6	-2,3	-2,7	-2,6	-2,1	-2,2	-2,8
Media pond. según PIB sin Arg. y Méx.	-3,3	-1,0	-1,4	-0,3	-0,2	-1,5	-0,9	-2,6	-2,8	-3,3
Mediana	-5,1	-2,9	-3,8	-3,5	-4,1	-4,6	-3,8	-3,8	-2,8	-3,3

Fuente: Base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial y estimaciones del personal del Banco Mundial.

CUADRO 1.7

Inversión interna bruta

(como porcentaje del PIB)

PAÍS	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996
	1980-85	1986-90	1991-96						
Argentina	21,4	17,0	17,7	14,6	16,7	18,2	19,9	18,3	18,5
Barbados	21,1	17,5	13,5	17,1	9,5	12,8	13,4	13,8	14,5
Belice	22,7	25,3	25,9	29,7	29,9	32,0	24,4	20,0	19,4
Bolivia	11,4	11,3	14,8	13,9	15,7	15,1	14,7	14,4	15,0
Brasil	19,9	22,1	20,3	19,6	19,6	20,4	20,8	21,9	19,5
Chile	17,2	23,1	27,0	24,5	26,8	28,8	26,8	27,4	27,7
Colombia	19,7	19,7	21,0	17,2	17,2	21,2	23,3	23,5	23,4
Costa Rica	25,5	26,1	26,6	25,2	29,3	29,9	26,8	24,8	23,5
Ecuador	21,2	20,6	19,8	22,2	21,2	21,1	19,0	18,7	16,9
El Salvador	12,6	13,5	18,1	15,4	18,5	18,6	18,7	20,6	16,7
Grenada	36,8	37,1	36,6	40,4	34,4	37,4	38,4	32,2	
Guatemala	13,5	13,0	16,0	14,3	18,3	17,4	15,7	15,4	15,0
Guyana	29,0	29,2	35,9	42,2	42,3	33,6	31,6	35,3	30,4
Haití	16,9	13,7	6,3	11,2	3,7	3,8	1,7	8,6	8,9
Honduras	18,1	18,9	26,6	25,4	26,5	30,7	27,6	24,4	25,0
Jamaica	21,3	21,5	21,2	19,8	19,3	20,3	22,0	17,4	28,2
México	23,1	20,7	21,9	23,4	24,4	21,0	21,9	19,7	20,9
Nicaragua	21,2	21,8	21,6	19,3	20,1	18,0	20,2	25,0	26,9
Paraguay	25,9	24,2	23,3	24,8	22,9	22,9	23,4	23,9	22,0
Perú	26,7	20,2	20,3	16,8	16,5	18,5	22,0	24,2	23,5
República Dominicana	21,9	25,0	20,5	17,0	21,1	22,4	20,2	19,7	22,9
Saint Kitts y Nevis	33,3	46,2	42,9	42,9	39,1	44,9	37,8	46,0	46,4
Santa Lucía	26,2	24,3	22,8	25,4	24,1	24,8	24,3	19,0	19,0
Suriname	21,2	21,4	21,4	22,3	23,0	21,4	21,3	20,0	20,7
Trinidad y Tobago	26,4	16,6	14,1	16,1	12,3	13,1	13,4	14,2	15,5
Uruguay	16,0	12,2	13,6	13,5	13,3	14,6	13,7	13,1	13,2
Venezuela	21,1	19,3	18,0	18,7	23,7	18,8	13,2	15,9	18,0
Media	21,9	21,5	21,7	22,0	21,8	22,3	21,3	21,4	21,2
Media ponderada según PIB	21,1	20,7	20,3	19,7	20,5	20,3	20,8	20,7	20,1
Mediana	21,6	20,6	20,5	19,6	21,1	21,0	21,3	20,0	20,1

Fuente: Indicadores del desarrollo del Banco Mundial y estimaciones de su personal.

CUADRO 1.8

Ahorro interno bruto

(como porcentaje del PIB)

PAÍS	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996
	1980-85	1986-90	1991-96						
Argentina	17,7	15,4	15,2	13,1	13,0	15,3	16,3	16,9	16,5
Bolivia	4,8	3,8	8,3	8,6	5,6	5,7	10,7	10,9	8,4
Brasil	16,7	21,7	19,5	19,2	21,2	20,4	20,6	19,2	16,3
Chile	7,8	20,0	25,2	24,8	25,1	24,2	25,5	27,6	24,0
Colombia	14,6	20,2	19,0	22,9	19,1	17,2	18,6	18,1	17,9
Costa Rica	14,8	18,8	22,9	23,4	23,8	21,6	23,6	23,2	21,9
Ecuador	17,0	13,8	15,9	16,1	19,5	16,4	14,1	14,6	15,0
El Salvador	8,6	9,7	15,8	11,4	15,2	17,4	18,5	17,7	14,6
Guatemala	9,8	9,2	11,4	12,3	11,6	10,8	10,3	11,4	11,8
Haití	10,1	12,0	1,1	2,9	1,5	-1,2	1,9	2,4	-1,1
Honduras	8,4	12,8	17,7	17,0	16,2	21,9	15,4	17,1	18,4
México	21,7	19,6	17,5	18,3	17,1	15,2	14,9	19,1	20,4
Paraguay	19,2	20,2	14,8	19,5	13,2	15,3	13,7	12,1	15,0
Perú	23,5	14,2	15,1	13,8	11,7	13,4	16,9	17,0	17,7
República Dominicana	16,2	21,1	17,8	15,1	13,2	17,7	19,6	18,6	22,7
Trinidad y Tobago	23,8	15,2	17,1	16,0	14,9	15,5	17,8	19,7	18,5
Uruguay	12,8	12,8	12,1	13,9	12,3	12,1	11,0	11,9	11,7
Venezuela	25,3	20,4	19,4	22,0	17,5	15,4	17,6	18,9	25,2
Media	15,2	15,6	15,9	16,1	15,1	15,2	15,9	16,5	16,4
Media ponderada según PIB	18,2	19,6	18,2	18,2	18,2	17,7	18,2	18,8	17,9
Mediana	15,8	15,6	16,3	16,0	15,1	15,5	16,6	17,4	17,1

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

CUADRO 1.9

Tasa de desempleo

(en porcentajes)

PAÍS	PROMEDIO			1991	1992	1993	1994	1995	1996
	1980-85	1986-90	1991-96						
Argentina	4,7	6,5	11,6	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5	17,2
Barbados	14,7	16,6	21,1	15,8	22,4	24,2	21,9		
Bolivia	7,1	8,3	4,5	5,8	5,4	5,8	3,1	3,6	3,5
Brasil	6,6	3,8	5,2	4,8	5,8	5,4	5,1	4,6	5,4
Chile	15,9	9,8	7,2	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,5
Colombia	11,0	11,5	9,7	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,3
Costa Rica	7,8	5,5	4,9	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	
Ecuador	7,6	9,1	8,2	8,5	8,9	8,3	7,8	7,7	
El Salvador	n/a	9,3	7,6	7,9	8,2	8,1	7,0	7,0	7,5
Guatemala	6,8	9,6	5,4	6,4	5,7	5,5	5,2	4,3	
Honduras	9,8	9,9	6,1	7,4	6,0	7,1	4,0	6,0	6,3
Jamaica	26,3	19,2	15,8	15,7	15,7	16,3	15,4		
México	4,9	3,5	4,1	2,7	2,8	3,4	3,6	6,3	5,6
Nicaragua	17,7	12,5	18,1	14,2	17,8	21,8	20,7	18,2	16,1
Panamá	11,8	15,8	16,8	19,3	17,5	15,6	16,0	16,2	16,4
Paraguay	5,4	5,8	5,2	5,1	5,3	5,1	4,1	5,5	6,0
Perú	8,1	6,7	8,3	5,9	9,4	9,9	8,8	7,1	8,7
Trinidad y Tobago	11,4	20,4	19,5	18,5	19,6	20,3			
Uruguay	11,4	9,4	9,6	8,9	9,0	8,3	9,2	10,3	11,9
Venezuela	10,2	9,8	9,2	9,5	7,8	6,6	8,7	10,9	11,9
Media	10,5	10,2	9,4	9,4	9,8	10,0	9,1	8,7	9,6
Media pond. seg. población	7,4	6,0	6,7	5,9	6,4	6,4	6,4	7,2	7,8
Media pond. seg. población sin Arg.	7,7	6,0	6,2	5,8	6,3	6,1	6,0	6,3	6,9
Mediana	9,5	9,7	7,9	8,1	8,0	8,2	7,8	7,1	8,1

Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico para América Latina y el Caribe*. CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, varias ediciones; y estimaciones del personal del Banco Mundial.

II

Reforma estructural y desarrollo económico

A FINES DE LOS AÑOS OCHENTA Y DESPUÉS DE DÉCADAS DE UN MANEJO ECONÓMICO DEFICIENTE, muchos países de América Latina iniciaron un proceso de reformas económicas¹. Si bien el alcance y la profundidad de este proceso no fue el mismo en todos los países de la región, sus principios básicos eran similares: disciplina fiscal y monetaria y dependencia de las fuerzas del mercado para determinar la asignación y distribución de los recursos. Los logros han sido considerables; empero, a partir de la crisis mexicana de 1994 se hizo evidente que en la mayoría de estos países el proceso de reformas tiene un largo camino por recorrer.

En este capítulo se pretende determinar el estado de las reformas económicas y proporcionar una evaluación del avance económico en las áreas sujetas a reformas. Estas reformas siguen un proceso complejo y multifacético, avanzando a distintas velocidades en los diversos sectores de las políticas públicas. Las reformas económicas imponen modificaciones de política que con el tiempo generan cambios en la marcha y la estructura de la actividad económica. Por lo tanto, es posible evaluar dichas reformas examinando sus medidas políticas pertinentes o sus resultados. En principio, ambos elementos son importantes. Sin embargo, en este capítulo el énfasis está puesto en las mediciones de los resultados, a fin de determinar el avance de las reformas económicas. Existen dos motivos que justifican este enfoque. El primero se relaciona con la disponibilidad de datos: las políticas son difíciles de aislar y cuantificar de manera objetiva, mientras que en la mayoría de los casos, se dispone de indicadores de los resultados de la reforma. El segundo motivo es que la prueba definitiva para evaluar el avance de una reforma económica es su impacto en la actividad económica. No obstante ello, cuando se dispone de dicha información, las políticas también se incluyen en el análisis.

Naturalmente, no todos los avances económicos durante los últimos años se pueden interpretar como un resultado de las reformas. Dicho avance también puede provenir del proceso normal de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, en este capítulo no se pretende aislar aquella parte del avance económico que se debe a la reforma. El análisis de este capítulo sobre el comportamiento de la economía más bien cumple el doble propósito de determinar el Estado de la reforma y evaluar el desarrollo económico global a la luz de la hipótesis de que en la reciente experiencia de los países de América Latina, el desarrollo económico es en gran medida el resultado de reformas macroeconómicas y estructurales.

Dado que en el anterior capítulo se analizó la estabilización macroeconómica en toda la región, en este capítulo se analizarán cinco áreas de dicha reforma estructural: apertura al comercio internacional, desarrollo del sector financiero, flexibilidad del mercado laboral, uso adecuado de los recursos públicos y eficiencia en la generación de ingresos públicos y un buen ejercicio de la autoridad pública o buen gobierno. Se sabe que estas áreas son determinantes clave del crecimiento y desarrollo y su importancia ha sido destacada recientemente en textos sobre el crecimiento endógeno. De acuerdo con esta literatura, el crecimiento econó-

mico a largo plazo no es el resultado de un avance tecnológico exógeno, sino una consecuencia de inversiones premeditadas en capital humano, investigación y desarrollo y servicios públicos, actividades claramente influenciadas por las políticas gubernamentales.

En cada una de las siguientes secciones se analizará una de las cinco áreas de las reformas estructurales mencionadas más arriba. El capítulo finaliza con algunos comentarios a modo de conclusión.

A. Apertura al comercio internacional

Cada vez hay más consenso en los círculos académicos y administrativos respecto a que las economías que están más abiertas al comercio internacional tienen mayores tasas de crecimiento. Esto se debe tanto a una mayor inversión como a mayores ganancias en la productividad de los factores². Junto con mayores tasas de crecimiento, la apertura del comercio implica una transformación industrial y cambios en la estructura del empleo.

La bibliografía pertinente destaca cinco canales a través de los cuales el comercio afecta el crecimiento económico³. En primer lugar, el comercio genera una mayor especialización y por lo tanto ganancias en la productividad total de los factores (PTF), porque permite que los países exploten las áreas donde tienen ventajas comparativas. En segundo término, expande los posibles mercados, lo que permite que las empresas nacionales aprovechen las economías de escala y aumenten su propia PTF. En tercer lugar, el comercio difunde las innovaciones tecnológicas y mejores prácticas administrativas, ya que aumenta la interacción con empresas y mercados extranjeros. En cuarto lugar, el libre comercio tiende a reducir las prácticas anticompetitivas de las empresas nacionales. Y por último, la liberalización del comercio disminuye los incentivos para que las empresas lleven a cabo actividades en procura de rentas, pero que son básicamente improductivas.

La evidencia empírica indica que la supuesta relación entre crecimiento y apertura económica es en efecto positiva y significativa. Esto sigue siendo cierto aún después de neutralizar el efecto de otros determinantes del crecimiento, los que a su vez se pueden ver afectados de manera positiva por la apertura comercial. Más aún, este resultado se mantiene ante el uso de distintos indicadores o valores sustitutos para la apertura. En relación con la dirección de causalidad, la evidencia indica la existencia de un "ciclo virtuoso", en virtud del cual una mayor apertura produce

más crecimiento y viceversa⁴. Respecto a los canales que permiten que la apertura afecte el crecimiento económico, en los estudios empíricos se ha demostrado que este mecanismo no sólo opera aumentando la inversión interna, sino también y fundamentalmente a través de las ganancias en eficiencia (aumento de la productividad total de los factores)⁵. Los países con un comercio internacional más abierto y menos distorsionado, en el largo plazo muestran mayores tasas de crecimiento de la PTF. Aun más, el crecimiento de la PTF mejora después de aplicar reformas de liberalización del comercio. Sin embargo, las cifras también indican que el nivel de mejoramiento no es homogéneo. En algunos países (como por ejemplo Chile), los beneficios resultantes de la liberalización del comercio han sido superiores que en otros (México); esto posiblemente se debe a que el grado de la liberalización comercial y la profundidad de otras reformas estructurales fue mayor en el primer grupo de países.

En esta sección se presentan dos grupos de indicadores de la apertura al comercio internacional, a saber, indicadores de instrumentos de política e indicadores basados en los resultados.

1. Indicadores de las políticas de liberalización del comercio

Las políticas que obstruyen el intercambio comercial se agrupan en dos categorías amplias: aranceles (y gravámenes paraarancelarios) y restricciones cuantitativas. Ambas deben ser evaluadas en conjunto, dado que un tipo de restricción a menudo ha reemplazado al otro. Mientras más alto sea el nivel y la dispersión promedio de los aranceles y paraaranceles (por ejemplo, derechos específicos y derechos arancelarios), más distorsionado será el resultado del comercio. Según las recomendaciones de los expertos, la medida usada para evaluar el nivel arancelario y paraarancelario es la *tasa promedio ponderada de los aranceles y gravámenes paraarancelarios, usando como ponderación sus respectivas proporciones en las importaciones mundiales*⁶. En ese mismo sentido, la medida usada para evaluar el nivel de las restricciones no arancelarias es el *porcentaje ponderado de los rubros arancelarios cubiertos por distintos tipos de barreras no arancelarias (permisos, cuotas, prohibiciones) como porcentaje de todos los rubros arancelarios, usando como ponderación las respectivas proporciones en el comercio mundial*. La dispersión de las tasas arancelarias y paraarancelarias se mide por su desviación estándar simple. En el cuadro 2.1 se muestran antecedentes de cada uno de estos indicadores.

CUADRO 2.1

Indicadores de la apertura comercial

	ARANCELES Y PARAARANCELES PROMEDIO PONDERADOS			INCIDENCIA PONDERADA DE MEDIDAS NO ARANCELARIAS			DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE ARANCELES Y PARAARANCELES			ÍNDICE DE COMERCIO ¹		
	1984-87	1988-90	1991-93	1984-87	1988-90	1991-93	1984-87	1988-90	1991-93	1984-87	1988-90	1991-93
Argentina	38,6	26,8	16,6	21,2	29,6	3,1	21,0	15,0	7,0	-0,27	-0,10	1,01
Bolivia	19,5	16,5		32,1	3,5		4,5	2,0	1,0	0,31	1,18	
Brasil	75,2	28,4	16,9	44,1	22,2	14,3	30,0	23,0	15,0	-1,77	-0,22	0,44
Chile	20,2	18,3	21,2	16,1	20,7	0,4	2,0	1,0	1,0	0,81	0,75	1,23
Colombia	73,7	43,5	11,7	76,9	80,4	2,3	17,0	16,0	6,0	-2,14	-1,72	1,15
Ecuador	39,1	37,4	10,2	51,0	52,2		39,0	29,0	6,0	-1,68	-1,36	
México	13,4	9,5	15,8	24,1	22,2	19,0	14,0	6,0	4,0	0,28	0,68	0,71
Paraguay	63,6		12,9	22,5		4,6	15,0	14,0	8,0	-0,52		1,02
Perú ²	63,0	68,0	18,0		20,0	0,0	26,0	25,0	4,0		-0,87	1,17
Venezuela	31,4	31,4	16,2	46,1	11,7	2,8	30,0	24,0	6,0	-1,13	-0,03	1,06

Fuente: UNCTAD (1994); BID (1996); y Echavarría (1997) (OEA, Unidad de Comercio).

¹Estimación: El índice incluye los siguientes indicadores: medidas no arancelarias ponderadas, aranceles y paraaranceles ponderados y desviación estándar de aranceles y paraaranceles. El índice es un promedio ponderado de los principales componentes de sus respectivos indicadores, donde las ponderaciones están dadas por la proporción de la varianza de los indicadores explicada por cada componente principal.

²Los promedios simples están tomados de Echavarría (1997) (OEA, Unidad de Comercio).

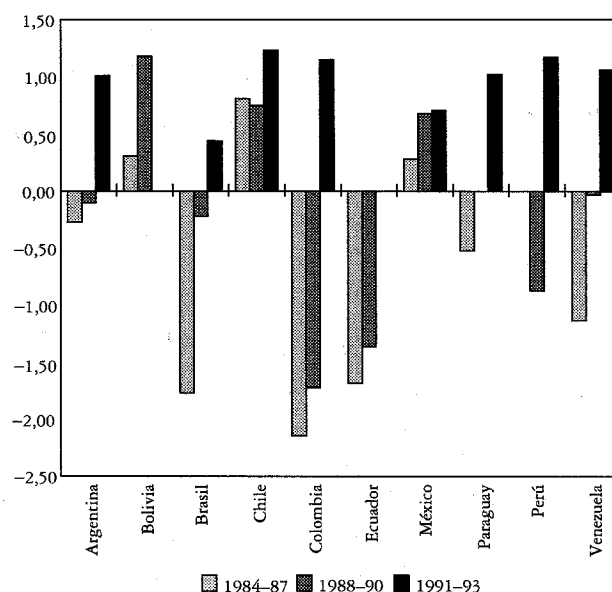
para los períodos 1984-87, 1988-90 y 1991-93. Desgraciadamente, sólo diez países se pudieron incluir en el cuadro, los que corresponden a los países más grandes de América del Sur más México. Para la mayoría de los países más pequeños de la región, la *Guía de Regímenes de Importación de la UNCTAD*, la principal fuente de datos, no incluye cifras históricas para los indicadores de restricción comercial⁷.

Se elaboró un índice sumario para medir el nivel de liberalización comercial⁸. Este índice, basado en las políticas de liberalización comercial, se construyó de una manera tal que es posible realizar comparaciones entre distintos países y en el tiempo y se presenta en el gráfico 2.1. En él es posible observar que Chile, el país líder en el proceso de liberalización comercial durante la década de los setenta, también encabeza el proceso a fines de los años ochenta y principios de los noventa. Bolivia, México, Venezuela y en menor medida Brasil, hicieron avances considerables en sus reformas comerciales a fines de los años ochenta; el resto de los países realizó importantes reformas en este campo a principios de la década de los noventa. Mientras Brasil y Venezuela liberalizaron sus sistemas arancelarios en el curso de unos pocos años, el proceso fue más rápido en Argentina, Colombia y Perú. (Aun cuando no se incluyeron en el índice debido a la falta de datos comparables, países como Uruguay y Costa Rica a fines de los años ochenta y El Salvador, Guatemala, Nicaragua y los países miembros de la Comunidad del Caribe a principios de los

años noventa, también emprendieron importantes liberalizaciones comerciales)⁹. Al examinar los componentes del índice más de cerca (véase el cuadro 2.1), se puede obser-

GRÁFICO 2.1

Índice de liberalización del comercio



Fuentes: UNCTAD (1994); BID (1996), y Echavarría (1997) (OEA).

Estimación: El índice incluye los siguientes indicadores: medidas no arancelarias ponderadas, aranceles y paraaranceles ponderados, y la desviación estándar de los aranceles y paraaranceles. El índice es un promedio ponderado de los principales componentes de sus pertinentes indicadores, donde los factores de ponderación están dados por la proporción de la varianza de los indicadores determinada por cada componente principal.

var que el proceso de liberalización comercial se logró a través de una reducción equilibrada de todas las restricciones comerciales, en otras palabras, una disminución en el nivel y dispersión de los aranceles y paraaranceles y reducciones drásticas (llegando a la eliminación, como el caso de Chile y Perú) de las barreras no arancelarias. Para poder apreciar la fuerza del proceso de liberalización comercial en América Latina, resulta útil comparar el promedio regional de la tasa de los aranceles y gravámenes paraarancelarios y la incidencia de las medidas no arancelarias con aquéllas de los países asiáticos de reciente industrialización. En el gráfico 2.2 se observa que las enormes diferencias entre los dos grupos de países durante la década de los ochenta disminuyeron considerablemente a principios de los años noventa.

En el cuadro 2.2 se muestran las tasas arancelarias medias simples y sus desviaciones estándar para los períodos 1990-93 y 1995 para un grupo más grande de países. A partir de este cuadro es posible formarse una idea (si bien deficiente, ya que se excluyeron las medidas paraarancelarias y los promedios no están ponderados) del gran parecido entre la mayoría de los países de la región en términos de políticas comerciales. Muestra que en 1995 existía una gran uniformidad entre estos países en su nivel y dispersión de las tasas arancelarias.

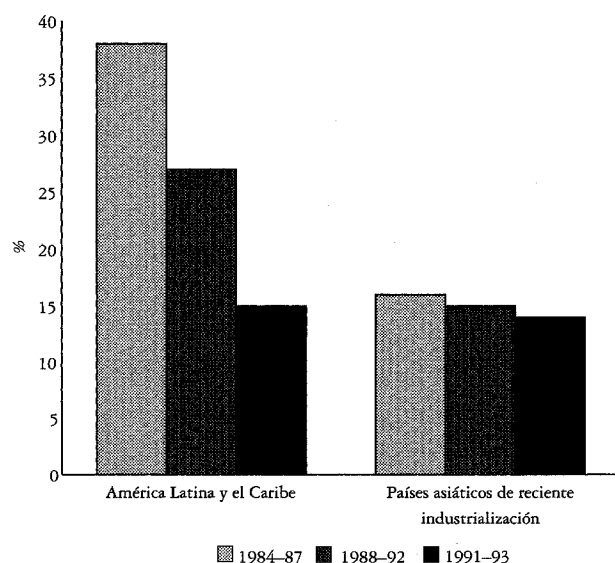
2. Indicadores del resultado de la liberalización del comercio

La reforma de la política comercial es efectiva en la medida en que estimule volúmenes de intercambio comercial libres de distorsiones y (casi siempre) más grandes. Los primeros dos indicadores de resultados que se muestran más abajo se relacionan con los cambios y niveles de la intensidad del intercambio comercial, respectivamente¹⁰. Su utilidad como indicadores se basa en el supuesto de que la liberalización del comercio se traduce en mayores flujos de importaciones y exportaciones como proporción del PIB. El tercer indicador, la prima cambiaria del mercado negro (*BMP - Black Market Premium on Foreign Exchange*), mide la insuficiencia de las regulaciones que rigen los mercados de divisas extranjeras; como tal, sirve como valor sustitutivo para las distorsiones de precios que existen tanto en las transacciones de cuenta corriente como de capital¹¹.

El uso de la variación porcentual en la relación *importaciones reales más exportaciones reales - PIB real* como un indicador del resultado de las reformas comerciales, se basa en el supuesto de que las variaciones promedio que se producen en esta relación en el plazo medio (entre cuatro a cinco años) son fundamentalmente provocadas por cambios en las políticas¹². En base a esta suposición, es posible usar este indicador para comparar las mejoras en la apertura comer-

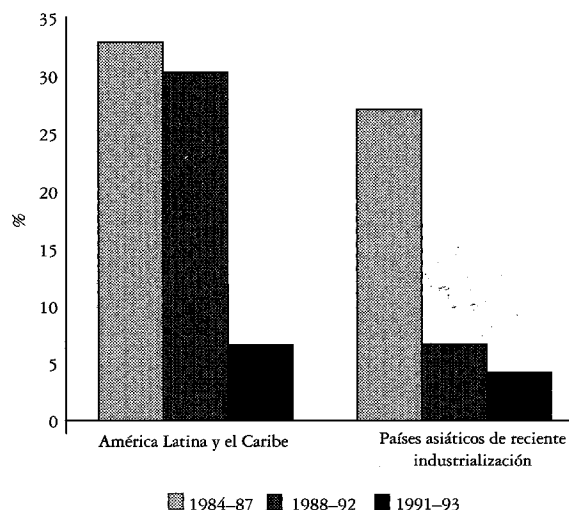
GRÁFICO 2.2

Aranceles y paraaranceles ponderados



Fuente: UNCTAD (1994)

Incidencia ponderada de las medidas no arancelarias



CUADRO 2.2

Régimen de intercambio comercial

PAÍS	TASA ARANCELARIA PROMEDIO NO PONDERADA		DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE TASAS ARANCELARIAS		ÍTEMS CUBIERTOS POR BARRERAS NO ARANCELARIAS
	%				%
	1990-93	1995	1990-93	1995	1990-93
Argentina	9,9	13,9	6,9	7,4	0,2
Barbados		14,1		13,1	
Belice		14,3		13,3	
Bolivia	9,7	9,7	1,2	1,2	2,0
Brasil	11,1	12,7	6,3	9,8	1,5
Chile	11,0	11,0	0,7	0,7	0,1
Colombia	13,3	11,4	4,9	6,5	1,7
Costa Rica	21,1	10,2	...	7,7	0,8
Ecuador	12,3	11,2	5,5	6,5	63,6
El Salvador	21,1	10,2	...	7,6	19,2
Guatemala	22,8	10,2	...	7,4	7,4
Guyana		15,0		15,1	
Haití	11,6				30,8
Honduras	10,1	10,1	6,5	7,5	...
Jamaica	17,3	14,0	...	12,5	6,6
México	12,6	14,2	5,4	12,5	3,9
Nicaragua	10,7	10,1	17,8	7,5	...
Panamá
Paraguay	9,3	9,5	6,9	7,5	1,8
Perú	17,6	16,3	4,4	3,4	0,0
República Dominicana
Suriname		14,0		12,7	
Trinidad y Tobago	18,7	14,1	15,3	12,7	23,4
Uruguay	9,3	9,6	7,1	7,6	...
Venezuela	13,4	11,8	4,8	6,2	2,4
ALC	13,8	12,2	6,7	8,5	10,3

Fuente: Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial (1997): para tasas arancelarias promedio, desviación estándar de tasas arancelarias y barreras no comerciales desde 1990-93. BID (1996): para los aranceles promedio, desviación estándar de tasas arancelarias en 1995 y barreras no comerciales sólo para Perú.

cial en el tiempo y en distintos países (en la medida en que la apertura comercial inicial sea similar en esos países)¹³. En el cuadro 2.3 se observa que en el caso de países que iniciaron sus reformas tempranamente, como Bolivia, Chile, Costa Rica y México, la expansión del comercio como porcentaje del PIB se produjo fundamentalmente en el período 1986-89. En la década de los noventa, el volumen comercial de los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) experimentó una tasa de crecimiento muy alta. Mientras que en Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú las respectivas intensidades del intercambio comercial aumentaron rápidamente a principios de los noventa (con toda seguridad como resultado de la liberalización), el avance en los países exportadores de petróleo como Ecuador y Venezuela fue menor, a pesar de la puesta en marcha de programas de liberalización similares a los de los países anteriores (especialmente de Colombia)¹⁴.

La intensidad del intercambio comercial ajustada según la estructura (SATI - Structure-Adjusted Trade Intensity) es la relación importaciones reales más exportaciones reales menos PIB real, corregida en función de ciertas características estructurales que determinan el intercambio comercial de un país, a saber, su tamaño (área y población) y los costos de transporte¹⁵. Este indicador es el valor sustitutivo del nivel de intercambio que se puede explicar gracias a políticas comerciales y por lo tanto, permite hacer comparaciones entre países con distintas características estructurales. En el gráfico 2.3 se muestra la intensidad del intercambio comercial, ajustada según la estructura, de la mayoría de los países de la región durante el período 1985-95. Chile y Paraguay figuran como líderes de la región en apertura económica, considerando tanto el nivel como la tasa de crecimiento de su SATI. Costa Rica también se destaca como un país que ha mejorado considerable-

CUADRO 2.3

Variación porcentual en la relación del volumen de intercambio como proporción del PIB

	1986-89	1990-94
Argentina	0,42	8,86
Bahamas	-9,44	0,29
Barbados ¹	-5,98	-1,01
Belice ¹	3,86	-2,10
Bolivia	3,72	2,71
Brasil	2,89	7,16
Chile	5,40	3,83
Colombia	1,57	7,98
Costa Rica	6,84	3,97
Ecuador	1,40	2,96
El Salvador	-3,46	8,93
Grenada ¹	0,38	0,68
Guatemala ¹	2,56	4,17
Guyana	-6,40	3,44
Haití ¹	-0,65	1,32
Honduras	-0,67	0,42
Jamaica ¹	1,82	-2,07
México	7,52	5,03
Panamá ¹	0,95	1,26
Paraguay	10,36	12,18
Perú	-0,86	5,30
República Dominicana	0,51	2,70
Trinidad y Tobago	-1,12	11,72
Uruguay	2,99	5,17
Venezuela	-0,32	2,39
Promedio región	1,0	3,7
Promedio OCDE	2,85	2,77
Promedio PRI asiáticos	2,20	2,10

Fuente: Estimaciones del personal a partir de la Base de Datos del Departamento de Economía Internacional, Banco Mundial; y Base de Datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

Estimación: Importaciones reales más exportaciones reales respecto al PIB real, salvo para Barbados, Costa Rica y Suriname, para los cuales se usaron cifras nominales.

¹Computado usando los últimos años disponibles.

mente su posición de apertura en la región desde mediados de los ochenta. Lo mismo se puede decir, aunque en menor medida, de México y Colombia. El gráfico 2.3 muestra de manera bastante clara la tendencia general de la región. Desde el período de liberalización de su régimen comercial, la intensidad de su intercambio comercial ha aumentado notablemente en la mayoría de los países. Esto explica por qué la intensidad promedio (ajustada según la estructura) de la región aumentó significativamente en la década de los noventa. (Véase el gráfico 2.4.) Este aumento ha permitido que América Latina se aproxime, en promedio, a la SATI de los países de la OCDE. Sin embargo, es importante hacer notar que a pesar del considerable aumento de la intensidad comercial de la mayoría de los países de América Latina, la región como promedio, e incluso sus países más abiertos al mercado externo, están por detrás de los países de reciente

industrialización (PRI) de Asia en términos de SATI. Esto demuestra, al menos parcialmente, que las políticas de liberalización comercial necesitan un tiempo para mostrar su efecto en la intensidad comercial.

En términos generales, en aquellos países donde se implementaron políticas comerciales más liberales, se observa una mayor orientación hacia el exterior, ya sea medida por la simple participación del intercambio comercial como proporción del PIB o por la intensidad comercial ajustada según su estructura.

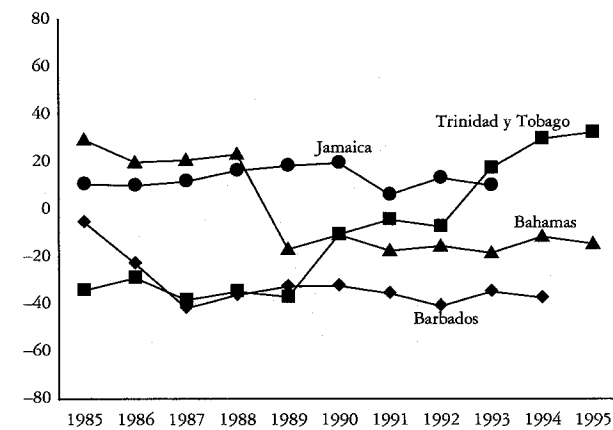
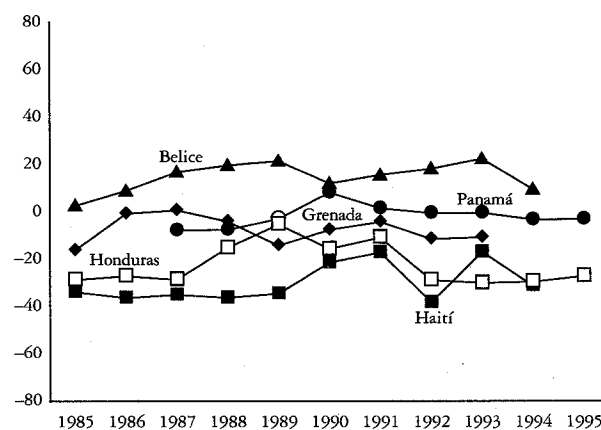
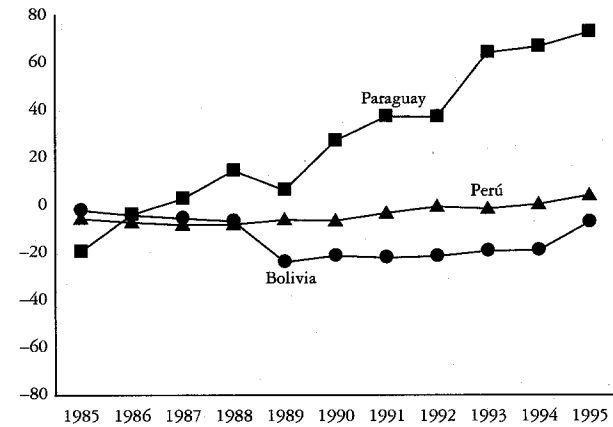
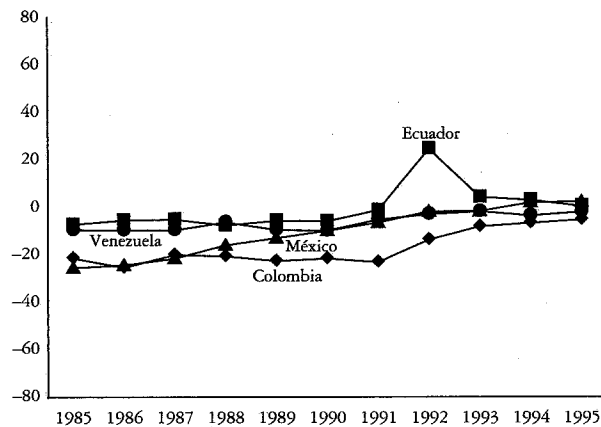
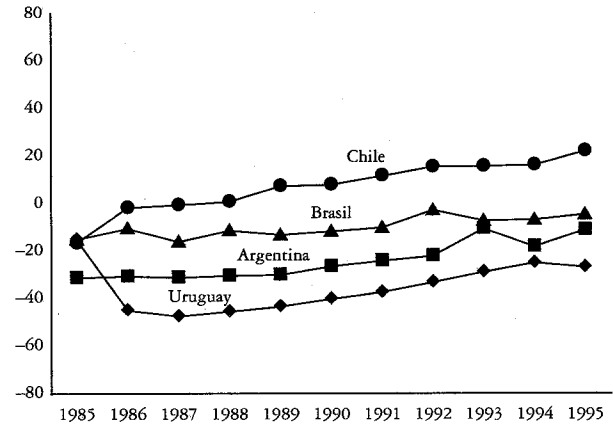
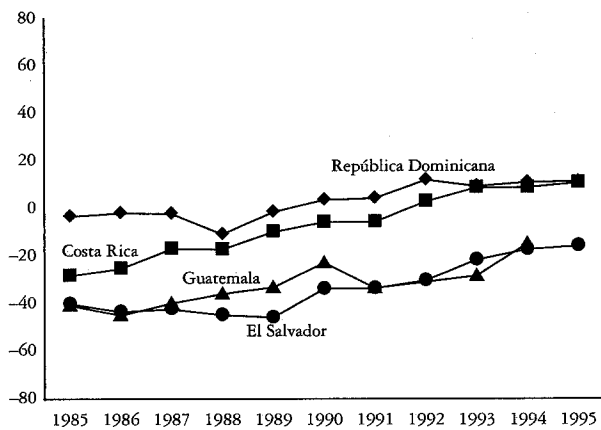
La *prima cambiaria del mercado negro* mide las restricciones sobre la disponibilidad de divisas que normalmente existen en sistemas con tipos de cambio múltiples y tipos oficiales desajustados. Como se puede observar en el cuadro 2.4, en 1995 la mayoría de los países de la región tenían tasas de BMP insignificantes; en otras palabras, sus tipos de cambio oficiales eran iguales a los tipos de mercado, salvo por pequeños diferenciales debido a los costos de transacción. Esta prima, constantemente alta durante los años ochenta, había disminuido drásticamente a principios de los noventa a medida que se eliminaban las restricciones a las transacciones en divisas; en gran medida, esto se produjo o bien gracias a la adopción de un régimen de tipo de cambio flexible (como en Perú) o porque el sistema fijo de tipo de cambio se tornó creíble (como en Argentina). Incluso en Guyana, Haití y Suriname, países con primas BMP muy superiores al 100 por ciento en los años ochenta y principios de la década de los noventa, se produjo una drástica caída de ese indicador (a menos del 5 por ciento en el caso de Guyana). De los países más grandes, sólo Venezuela y Paraguay tenían primas de más del 10 por ciento en 1995.

B. Desarrollo del sector financiero

Abundantes pruebas de recientes estudios empíricos, inclusive estudios a nivel de empresas, industrias y países, indican que un mercado financiero que opera adecuadamente estimula el crecimiento económico a largo plazo¹⁶. Por lo tanto, la relación entre actividad económica y financiera va más allá del efecto que tiene la inestabilidad financiera sobre las fluctuaciones macroeconómicas a corto plazo. En estudios anteriores se destacaba el efecto de contracción económica de las crisis financieras (movimientos especulativo contra monedas y pánicos bancarios), pero al desarrollo del sector financiero no se le atribuía una función positiva y causal en la actividad económica a largo plazo. En la actualidad existe cada vez más consenso de que el desarro-

GRÁFICO 2.3

Intensidad del comercio ajustada en función de la estructura

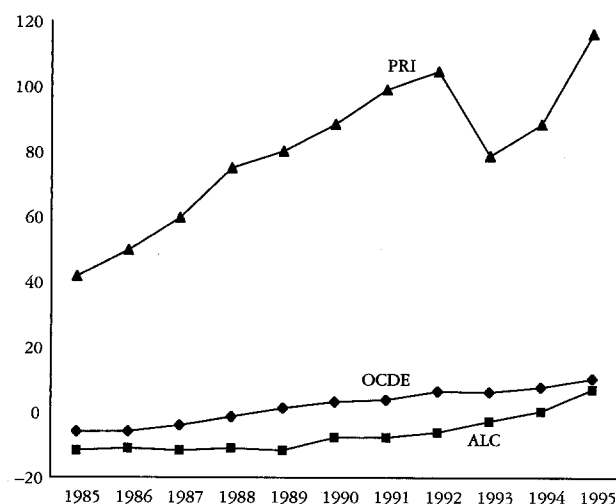


Fuente: Estimaciones del personal a partir de la base de datos del Departamento de Economía Internacional, Banco Mundial, y base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

Estimación: La intensidad del comercio ajustada en función de la estructura es la diferencia entre la relación efectiva y la relación "estructural" exportaciones más importaciones-PIB; esta relación estructural (STI) es el valor estimado de una regresión que incluye las siguientes variables: población, superficie, f.o.b./c.i.f. (como medida de los costos de transporte), y una variable ficticia de país industrializado. La regresión estimada es la siguiente: $STI = -7,273 * \ln(\text{superficie}) - 5,212 * \ln(\text{población}) + 2,663 (\text{c.i.f./f.o.b.}) * 100 - 14,260 * \text{variable ficticia de país industrializado}$.

GRÁFICO 2.4

Intensidad del comercio ajustada en función de la estructura
Comparación por regiones



Fuente: Estimaciones del personal a partir en la base de datos del Departamento de Economía Internacional, Banco Mundial, y la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

Estimación: La intensidad del comercio ajustada en función de la estructura es la diferencia entre la relación efectiva y la relación "estructural" exportaciones más importaciones-PIB; esta relación estructural (STI) es el valor estimado de una regresión que incluye las siguientes variables: población, superficie, f.o.b./c.i.f. (como medida de los costos de transporte), y una variable ficticia de país industrializado. La regresión estimada es la siguiente: $STI = -7,273 * \ln(\text{superficie}) - 5,212 * \ln(\text{población}) + 2,663 (\text{c.i.f./f.o.b.}) * 100 - 14,260 * \text{variable ficticia de país industrializado}$.

llo de las instituciones y mercados financieros promueve una inversión más eficiente y por lo tanto, un mayor crecimiento a largo plazo¹⁷.

El impacto positivo de los sistemas financieros competentes sobre la eficiencia económica se produce a través de distintos canales. Facilitan la negociación, cobertura, diversificación y mancomunación de riesgos; estimulan el ahorro y por ende asignan recursos para la inversión. Los sistemas financieros también supervisan a los ejecutivos y ejercen control sobre las empresas al permitir que el mercado fije el precio de las empresas de acuerdo a su nivel esperado de rendimiento; y por último, facilitan el intercambio de bienes y servicios actuando como intermediarios entre los compradores y los vendedores.

La conclusión de que el desarrollo financiero promueve el crecimiento económico hace surgir la pregunta de si es posible o no estimular el crecimiento por medio de políticas públicas que induzcan el avance de las instituciones y mercados financieros. De acuerdo a conclusiones de varios estudios, el perfeccionamiento del sistema regulador del sector financiero, a saber, una liberalización del mercado acompaña-

CUADRO 2.4

Prima cambiaria del mercado negro

	1985	1989	1995
Argentina	40,00	122,85	0,00
Bahamas	11,00	15,00	5,00
Barbados	11,00	-12,98	0,00
Belice	62,50	23,50	4,50
Bolivia	9,34	0,67	-0,30
Brasil	48,95	173,61	0,72
Chile	16,06	19,38	5,67
Colombia	9,03	14,08	1,76
Ecuador	13,43	15,67	1,93
El Salvador	234,00	4,08	-25,47
Guatemala	88,68	9,41	-0,69
Haití	66,00	235,00	36,61
Honduras	58,10	-49,15	-0,42
Jamaica	18,61	28,09	4,38
México	11,73	28,67	5,99
Nicaragua	104,67	6,61	0,31
Paraguay	53,85	3,54	11,63
Perú		15,92	1,73
Trinidad y Tobago	42,86	56,47	0,05
Uruguay	12,00	11,80	0,52
Venezuela	25,00	13,26	12,07
ALC	46,84	39,70	3,14

Fuente: BID (1996); basado en el Anuario de Monedas Internacionales, distintas ediciones.

da de normas de prudencia, puede efectivamente conducir al desarrollo de instituciones financieras sólidas. Por ejemplo, el sistema legal puede facilitar el desarrollo de mercados de capital abogando por los derechos de los accionistas de sociedades anónimas y fijando un reglamento claro en caso de quiebras¹⁸; además, se puede apoyar la formación de un sector bancario competitivo permitiendo que los bancos internacionales participen en el mercado interno y eliminando las subvenciones a la banca nacional, y también fortaleciendo las normas de contabilidad que permitan la transparencia de la situación financiera de todos los bancos.

El esquema más común de reformas financieras emprendido en América Latina ha sido, en primer lugar, la liberalización radical y posteriormente, la implementación de normas de prudencia para moderar la liberalización inicial. Los cambios de política relacionados con el sistema financiero (es decir, la eliminación de controles a las tasas de interés, eliminación de créditos obligatorios a sectores "prioritarios", privatización de bancos estatales, liberalización de la política de inversión extranjera y, ahora último, las mejoras al marco normativo) han mejorado tanto el sistema bancario como el mercado accionario. En el sistema bancario, la reforma financiera se ha traducido en una mayor profundidad de la intermediación bancaria de ins-

trumentos a mediano y largo plazo y en una participación más activa del sector privado, tanto en otorgar como en aceptar créditos. En los mercados accionarios, el resultado de la reforma financiera ha sido un aumento de la capitalización del mercado de valores como proporción del PIB, un aumento aún más significativo del valor transado en la bolsa y una disminución de la concentración del mercado; en otras palabras, la creación de mercados de valores más grandes y más activos y líquidos.

Más que presentar los cambios reales en las políticas financieras, en este capítulo se intenta estudiar el avance del sector analizando varios de sus indicadores de resultados. Los indicadores presentados más abajo aclaran distintos aspectos de los mercados financieros y deben ser considerados tanto por separado como en conjunto. Estudiarlos en conjunto es importante, porque a menudo distintas instituciones y mercados financieros se complementan y reemplazan entre sí; es decir, es necesario tomar en cuenta que el esquema de desarrollo de los mercados de valores, del sistema bancario y de otras instituciones financieras varía entre los países. Para ilustrar lo anterior, sería erróneo considerar que los países con una baja capitalización de su mercado accionario están financieramente atrasados si, por ejemplo, asignan elevadas sumas en créditos a las empresas privadas a través del sistema bancario.

Usando la metodología descrita en la sección anterior, se presentan dos índices para medir el nivel de desarrollo financiero de un país. Estos se construyeron de manera tal que es posible hacer comparaciones en el tiempo y entre los países. Cada índice consta de indicadores que cuantifican distintos aspectos del desempeño del sistema financiero. El primer índice está estrechamente vinculado al desarrollo del sistema bancario. El segundo está relacionado con los mercados de valores. Para obtener información sobre el desarrollo financiero a largo plazo a partir de los siguientes indicadores, es importante revisar sus tendencias a largo plazo. Sus fluctuaciones transitorias, cuyas dimensiones pueden ser significativas, están principalmente determinadas por el ciclo de los negocios y por acontecimientos únicos, como la privatización de las empresas públicas¹⁹.

1. Desarrollo del sector bancario

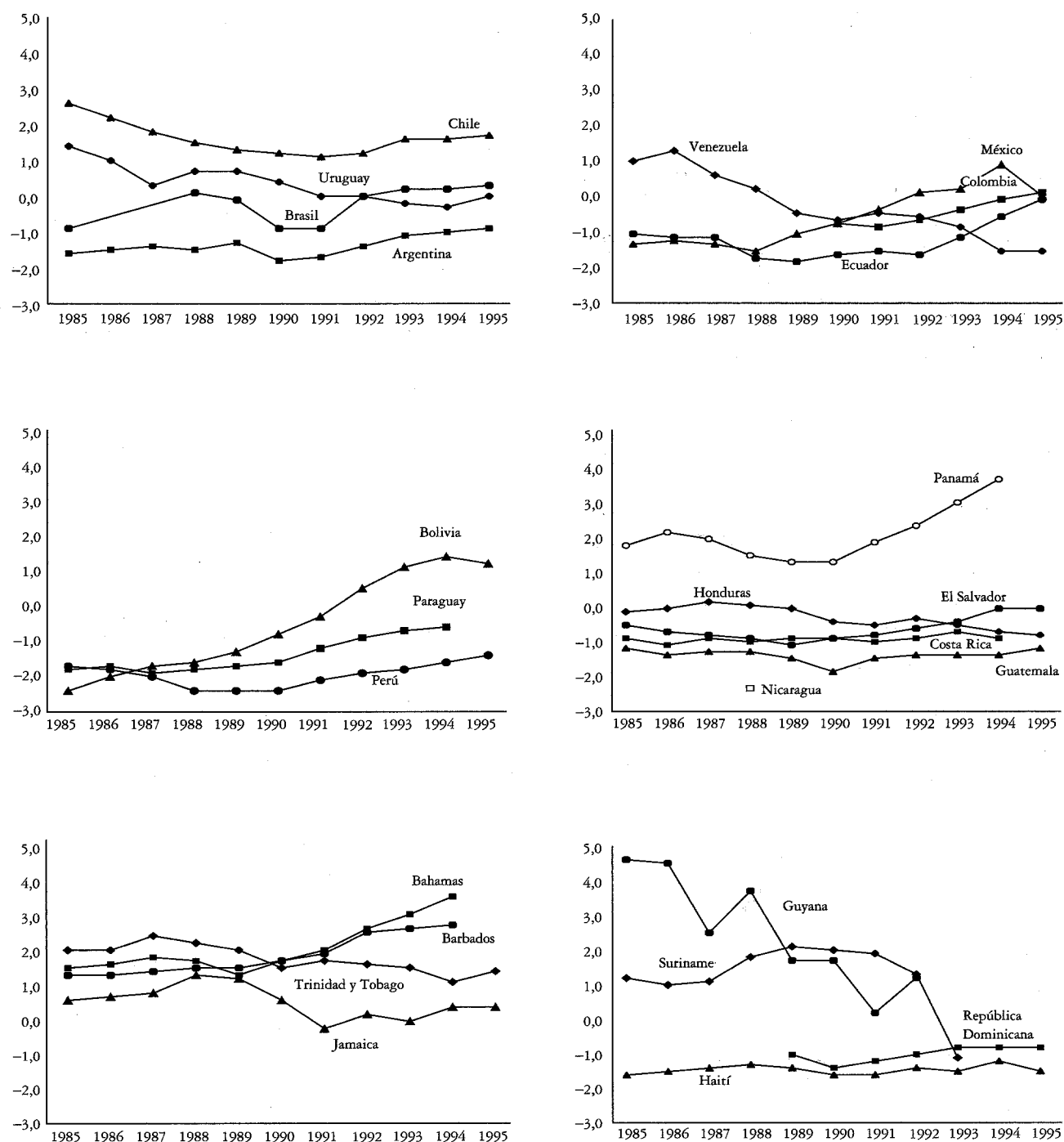
El primer elemento que es necesario considerar al evaluar el desarrollo del sector bancario es el volumen de operaciones del sistema financiero de un país en relación al tamaño de su economía. Esto es posible medirlo por medio de los *pasivos*

cuasilíquidos del sistema financiero como proporción del PIB, es decir, $(M3-M1)/PIB$ ²⁰. El dinero y los depósitos a la vista altamente líquidos (M1) se excluyen debido a su gran inestabilidad y a que no representan inversiones a largo plazo en intermediarios financieros. Otro elemento que es necesario considerar es la participación de las instituciones privadas en el colocación de créditos. Su importancia radica en que este tipo de entidades tienen incentivos más claros para movilizar el ahorro hacia proyectos lucrativos, ejercer un control sobre las empresas y facilitar la diversificación del riesgo. Como valor sustitutivo de la participación de las instituciones privadas en la provisión de créditos, en este capítulo se usa *la relación del crédito asignado por bancos creadores de dinero como proporción del PIB*²¹. El último indicador del desarrollo del sector bancario considera el asunto desde el punto de vista de los receptores del crédito: los sistemas financieros que asignan más créditos al sector privado participan de manera más activa en la investigación de las empresas, la supervisión de la plana ejecutiva y en instrumentos de gestión de riesgos. Para medir este indicador, se usa *la relación del crédito asignado al sector privado como proporción del PIB*.

En el gráfico 2.5 se presenta el índice del desarrollo bancario durante el período 1985-95. Panamá y los países caribeños de habla inglesa de las Bahamas y Barbados encabezan el desarrollo bancario de la región, lo que revela la importancia de ese sector en sus economías. Chile, a pesar de un retroceso moderado en la segunda mitad de la década de los ochenta, ha seguido siendo el líder de América del Sur en este aspecto. En el otro extremo de la escala están Venezuela y Guyana. Pese a que estaban entre los países más avanzados de la región a mediados de los ochenta, han sufrido desde entonces un marcado deterioro en esta área. En el caso de Venezuela, el retroceso de su índice bancario se vio agravado por la crisis macroeconómica del país durante los años noventa. Gracias a las reformas financieras aplicadas en Bolivia en 1985 y ampliadas en 1991, este país ha podido lograr un avance rápido y sostenido en el desarrollo de su sistema bancario desde mediados de los años ochenta. Gracias a las reformas financieras y la estabilidad macroeconómica, también la mayoría de los demás países, particularmente Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay, experimentaron avances graduales en el sector durante la década de los noventa. México también siguió esa tendencia hasta 1995, cuando su índice bancario cayó bruscamente, fundamentalmente debido a una disminución tanto de los créditos asignados a empresas privadas

GRÁFICO 2.5

Índice de desarrollo del sector bancario



Fuente: Estimaciones del personal a partir de la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

Estimación: El índice incluye los siguientes indicadores: la relación pasivos cuasiliquidos-PIB, la relación crédito otorgado al sector privado-PIB, y la relación crédito otorgado por los bancos creadores de dinero-PIB. El índice es un promedio ponderado de los principales componentes de sus pertinentes indicadores, donde los factores de ponderación están dados por la proporción de la varianza de los indicadores determinada por cada componente principal.

como de créditos otorgados por bancos privados como proporción del PIB.

2. Desarrollo del mercado de valores

En este capítulo se describen cinco indicadores del desarrollo del mercado de valores. El primer indicador, *la relación del valor de mercado promedio de las acciones emitidas (el valor de las acciones cotizadas en la bolsa de país) como proporción del PIB*, mide el tamaño de los mercados de valores como proporción del tamaño global de la economía. El segundo indicador, *el coeficiente de valores transados (valor total de las acciones transadas en un año dividido por el PIB)*, refleja la liquidez a nivel de toda la economía. El tercer indicador, *el índice del volumen de negocios (valor total de las acciones transadas en un año dividido por el valor de mercado promedio de las acciones emitidas)*, también mide la liquidez, pero en base al tamaño del mercado de valores, es decir, refleja la actividad del mercado. Un alto coeficiente de volumen de negocios normalmente conlleva bajos costos de operación. El cuarto indicador, *la participación de las diez acciones más grandes en el valor de mercado de todas las acciones emitidas*, mide el grado de concentración del mercado, el que puede afectar de manera negativa el nivel de libre competencia de este mercado. Por último, para medir las características reguladoras e institucionales de estos mercados de valores emergentes, se crea un indicador de *eficiencia de las normas de regulación* a partir de la información publicada por la Corporación Financiera Internacional (CFI). Este indicador considera los siguientes aspectos: si las empresas cuyas acciones se cotizan en la bolsa publican o no información sobre precios y utilidades, la calidad de los estándares de contabilidad, la calidad de las leyes de protección al inversionista, si el país cuenta o no con una comisión de valores y bolsas y si los ciudadanos extranjeros enfrentan algún tipo de restricción en lo que respecta a la inversión interna o la repatriación del capital y dividendos.

Estos indicadores se complementan entre sí. Por ejemplo, un mercado pequeño pero activo tendrá un valor de mercado bajo, pero un alto índice de volumen de negocios; éste es el caso de países como Noruega, la India, Brasil y Argentina; por el contrario, en Chile este valor es muy superior al promedio de la muestra proporcionada por la CFI, pero su índice de volumen de negocios es uno de los más pequeños. Otra instancia de complementariedad se da entre los indicadores de concentración del mercado y la eficiencia de las normas de regulación. Por ejemplo, si bien Argentina, Colombia, y Filipinas presentan mercados

accionarios bastante concentrados de acuerdo a los estándares internacionales, están muy por encima del promedio en términos de eficiencia de sus normas de regulación.

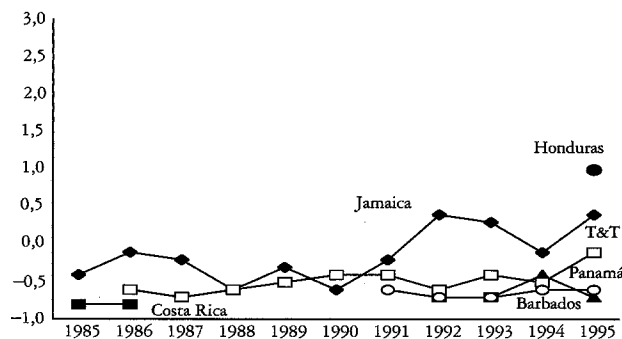
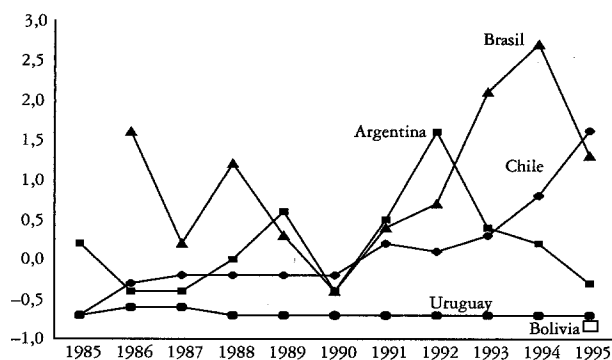
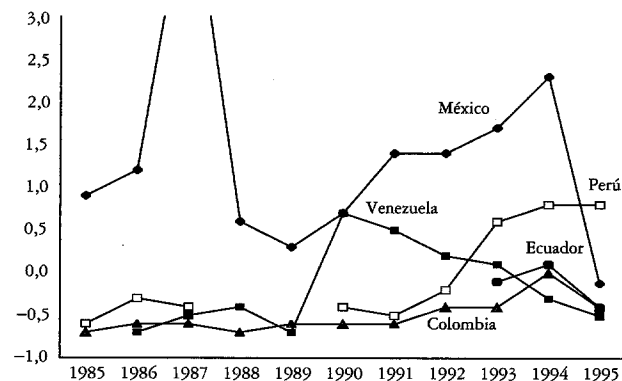
Dado que los indicadores sobre concentración del mercado y eficiencia de las normas de regulación sólo cubren ciertos países, se necesitan dos subíndices para medir el desarrollo de los mercados de valores. El primero incluye sólo los indicadores de valor de mercado de las acciones emitidas y de liquidez y el segundo le agrega el indicador de concentración del mercado y la eficiencia de las normas de regulación.

En el gráfico 2.6 se presenta el primer índice de desarrollo del mercado de valores para el período 1985-95. A este respecto, Chile mostró mejoras constantes desde 1985. Brasil, México y Perú exhibieron avances notables durante la década del noventa. Por el contrario, el índice de Venezuela disminuyó en el mismo período, después de aumentar abruptamente a fines de los años ochenta; este descenso en parte se debió a la anulación de la primera ola de reformas en ese país y la resultante crisis macroeconómica durante los años noventa. México durante 1987 y Argentina durante 1991-92 mostraron alzas transitorias abruptas en sus respectivos índices a causa de los programas de privatización. El mejoramiento de Perú a este respecto desde 1993 (y en cierta medida el de Colombia y Brasil) también podrían responder al efecto parcialmente temporal de un programa de privatización. Con excepción de Jamaica, los países de América Central y el Caribe están menos desarrollados en este sentido que los demás países de la región.

En el gráfico 2.7 se presenta el segundo índice sobre el desarrollo del mercado de valores para el período 1988-95. Este índice combina los indicadores incluidos en el primer índice con los indicadores sobre la concentración del mercado y la eficiencia de las normas de regulación. En términos generales concuerda con el primer índice: Chile, Brasil y México tuvieron un desempeño notable durante este período y el desempeño de Venezuela después de 1992 fue un tanto decepcionante. Argentina y Colombia también mostraron grandes mejoras en ese aspecto, fundamentalmente gracias a un fuerte descenso en la concentración de sus mercados y mejoras en la eficiencia de sus normas de regulación. Es importante destacar que no sólo la bolsa mexicana sufrió una baja en 1995 como consecuencia de la crisis monetaria de ese país. También se vio afectado Brasil y en menor grado Argentina. En este sentido, Chile, Colombia y Perú parecen haber escapado al llamado efecto "tequila".

GRÁFICO 2.6

Índice de desarrollo del mercado de valores I

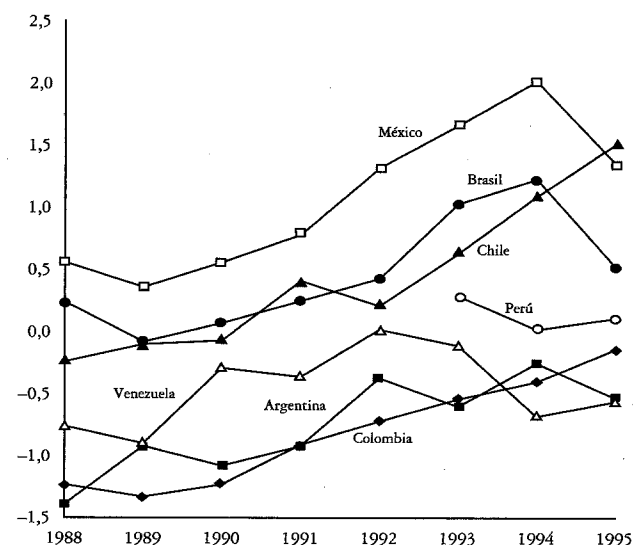


Fuente: Estimaciones del personal basadas en la publicación Emerging Stock Markets Factbook, CFI, varios números, la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, y la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

Estimación: El índice incluye la capitalización bursátil como porcentaje del PIB, el valor de las operaciones como porcentaje del PIB y la tasa de movimiento. El índice es un promedio ponderado de los principales componentes de sus pertinentes indicadores, donde los factores de ponderación están dados por la proporción de la varianza de los indicadores determinada por cada componente principal.

GRÁFICO 2.7

Índice de desarrollo del mercado de valores II



Fuente: Estimaciones del personal a partir de la publicación Emerging Stock Markets Factbook, CFI, varios números, la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, y la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

Estimación: El índice incluye la capitalización bursátil como porcentaje del PIB, el valor de las operaciones como porcentaje del PIB, la tasa de movimiento, la concentración del mercado y un índice institucional. El índice es un promedio ponderado de los principales componentes de sus pertinentes indicadores, donde los factores de ponderación están dados por la proporción de la varianza de los indicadores determinada por cada componente principal.

En los gráficos 2.8 y 2.9 se comparan los promedios de los indicadores del sector bancario y el mercado de valores de América Latina y el Caribe con los promedios de los países de la OCDE y las economías asiáticas de reciente industrialización, respectivamente²². Si bien muchos países de la región han logrado avanzar considerablemente en ambos aspectos del desarrollo financiero, en general toda la región e incluso los países más avanzados de América Latina están muy rezagados con respecto a los otros dos grupos de países. En 1995, el promedio de América Latina para cada indicador de desarrollo del sector bancario representaba entre un cuarto y un quinto del respectivo indicador de los países asiáticos de reciente industrialización. Las diferencias no son menos marcadas en términos del tamaño del mercado de valores, la actividad bursátil y la liquidez del mercado.

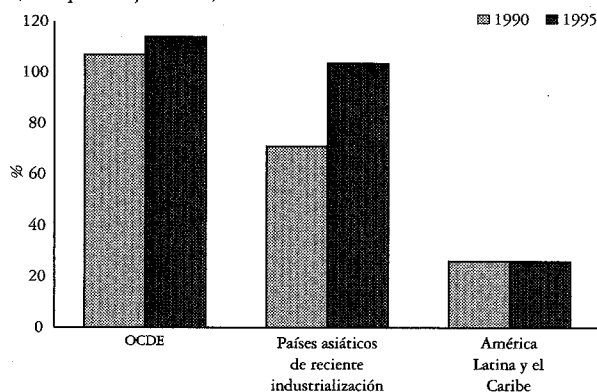
C. Liberalización del mercado laboral

El tema de las altas tasas de desempleo y su persistencia en muchos países europeos y algunos de América Latina, como en Argentina por ejemplo, al igual que la constante del empleo informal en esta última región y su creciente

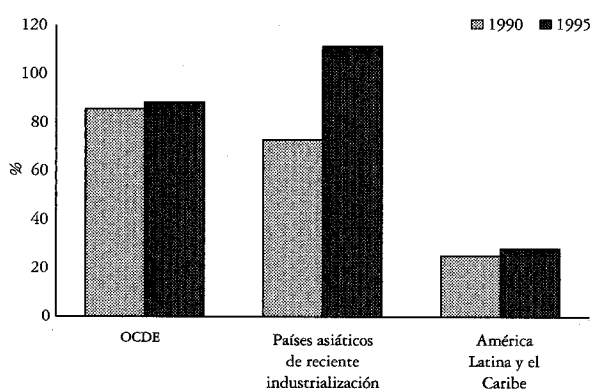
GRÁFICO 2.8

Indicadores del desarrollo del sector bancario**Crédito interno proporcionado por bancos creadores de dinero**

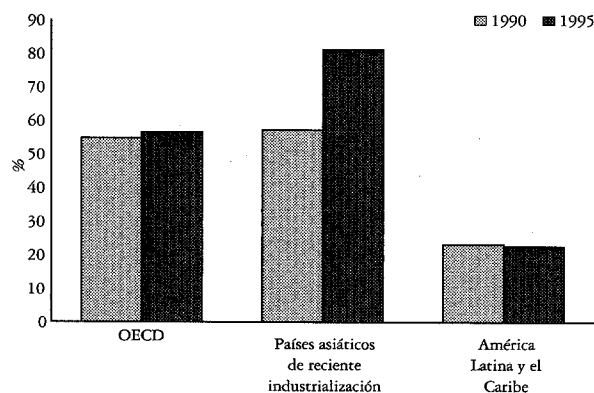
(como porcentaje del PIB)

**Crédito interno al sector privado**

(como porcentaje del PIB)

**Pasivos cuasiliquidos**

(como porcentaje del PIB)



Fuente: Base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, y estimaciones del personal a partir de la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI. Estimación: Crédito otorgado por los bancos creadores de dinero como porcentaje del PIB.

aumento en Europa oriental, convierten a la liberalización del mercado laboral en una reforma muy importante en todo el mundo. Esta reforma eliminaría las distorsiones, muchas de ellas inducidas por normativas estatales, que hacen que la mano de obra sea muy cara y riesgosa en relación con su relativa abundancia en la economía. Los mercados laborales no distorsionados se benefician de una mayor flexibilidad, la que permite que la economía se ajuste eficientemente a los cambios en la demanda agregada que provienen tanto de fuentes externas como internas²³. En épocas de impactos negativos, un mercado laboral flexible minimiza el aumento del desempleo, con lo cual estimula una recuperación rápida de la producción. En épocas de una actividad económica próspera, esta misma flexibilidad garantiza que el crecimiento del producto vaya acompañado de empleo total y de salarios reales en aumento.

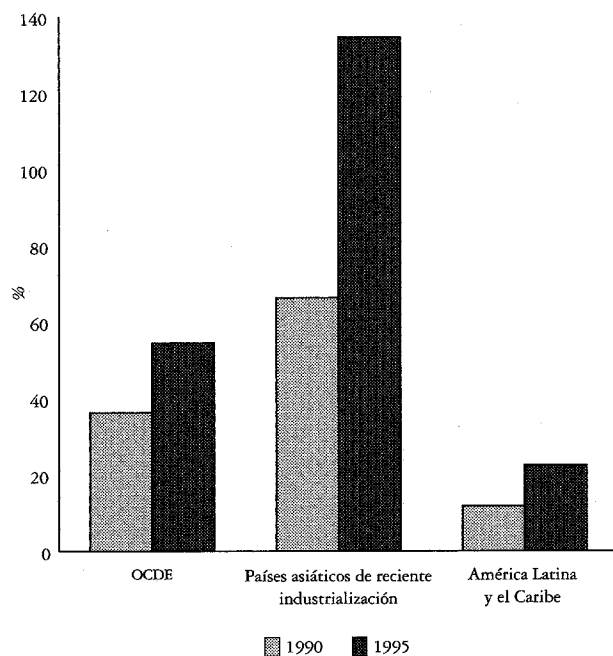
Un mercado laboral no distorsionado es importante no sólo para los ajustes a corto plazo a los impactos, sino además para asegurar un crecimiento a largo plazo de "amplia base"; es decir, un tipo de crecimiento que se traduzca en un aumento de los ingresos no sólo para los propietarios de los bienes de capital, sino para la mayoría de los trabajadores. Cuando las empresas ven que la mano de obra es demasiado cara o que representa demasiados riesgos, optarán por estrategias de inversión con un excesivo coeficiente de capital. Esto es particularmente complicado en países en desarrollo, por cuanto en ellos existe una relativa abundancia de mano de obra. Esta excesiva intensidad de uso de capital en la economía formal (en relación a los factores de producción disponibles en el país) implica una segmentación de las empresas, donde coexistirá un sector industrializado formal con un sector informal en el cual las empresas tienden a ser más pequeñas y la tecnología rudimentaria. Esta segmentación también se aplica a la fuerza laboral, ya que los trabajadores del sector formal perciben salarios más altos que los del sector informal porque la relación capital trabajo (y por ende la productividad laboral en el sector formal) es más alta²⁴. En esta situación de altos costos de mano de obra y la consiguiente segmentación de la economía, el crecimiento tiende a concentrarse en el sector industrializado y derivará en mayores beneficios del capital y salarios más altos sólo para algunos trabajadores en la economía. Si continúa el crecimiento del sector industrializado y los costos distorsionados de la fuerza laboral no aumentan con una rapidez mayor, la segmentación del mercado desaparecería con el tiempo; sin embargo, mientras eso no suceda, el crecimiento económico no sería de amplia base²⁵.

GRÁFICO 2.9

Indicadores del desarrollo del mercado de valores

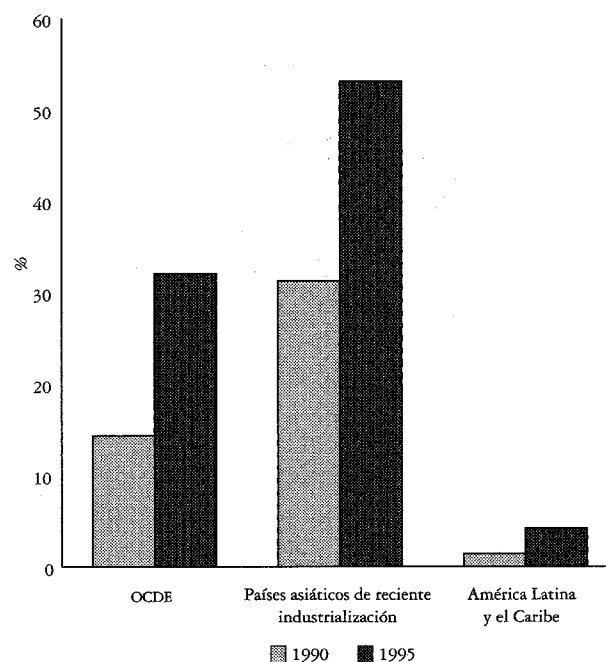
Capitalización del mercado

(como porcentaje del PIB)

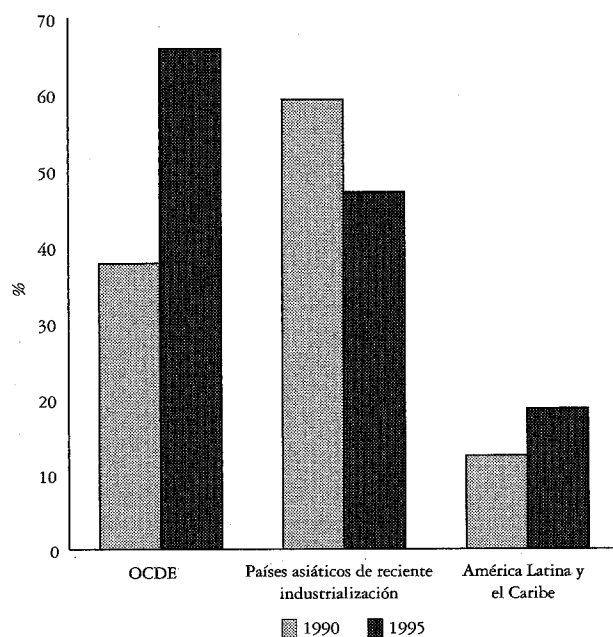


Valor de las operaciones

(como porcentaje del PIB)

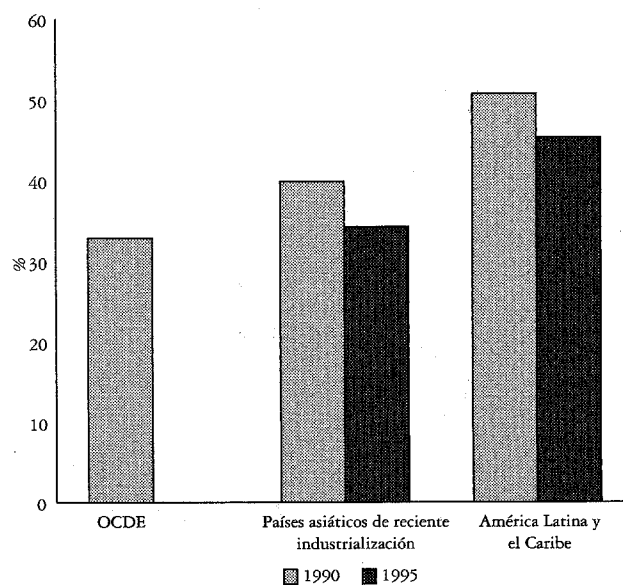


Tasa de movimiento



Concentración del mercado

(proporción de la capitalización del mercado mantenida por las 10 empresas más grandes)



Estimación: Valor de las operaciones como porcentaje de la capitalización del mercado.

Estimación: Porcentaje de la capitalización total del mercado correspondiente a las 10 empresas más grandes basado en estimaciones de fin de año.

Fuente: Base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, y estimaciones del personal basadas en Emerging Stock Markets Factbook, CFI, varios números, y en la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

Al contrario del enfoque usado en las demás secciones de este capítulo, los indicadores de la liberalización del mercado laboral involucran a instituciones o instrumentos de política en lugar de indicadores de resultados, como son la respuesta del empleo al impacto de la demanda agregada o el nivel de segmentación del mercado laboral. La evaluación de este tipo de indicadores de resultados implica un nivel de análisis especializado que escapa al objetivo de este documento.

Se analizarán cuatro grupos de indicadores de las distorsiones del mercado laboral inducidas por el Estado²⁶. La mayoría de estos indicadores son cualitativos y se basan en comparaciones entre los países de la región. (Véase el cuadro 2.5.) El primer grupo de indicadores se refiere a las *restricciones para contratar y despedir a los trabajadores*. Si este proceso es oneroso, la contratación de mano de obra se vuelve más cara y riesgosa, especialmente si las condiciones económicas son inciertas y la capacidad para hacer coincidir las características de los trabajadores con las necesidades de la empresa es limitada. Estas restricciones a la contratación y despido tienen varios aspectos y en lo que sigue se presenta un indicador para algunos de los más importantes. (Véase el cuadro 2.5.) El primero es si las leyes laborales consideran injustificados los despidos provocados por dificultades económicas de la empresa y por lo tanto hacen caso omiso de que algunas empresas y sectores se contraen y otros se expanden en una economía activa. El segundo aspecto es si por lo menos una parte de la indemnización por desahucio se deposita periódicamente en cuentas a nombre de los trabajadores, de modo que estos fondos y su respectiva rentabilidad queden a disposición de los trabajadores incluso si éstos renuncian a la empresa. La existencia de estos fondos es una señal de que las leyes laborales consideran estas indemnizaciones por desahucio como compensaciones diferidas en lugar de multas diseñadas para impedir que las empresas se deshagan de sus trabajadores. El tercer aspecto se relaciona directamente con las indemnizaciones monetarias por despidos que significan un costo real para una empresa, esto es, excluyendo lo que se habría pagado en el caso de la renuncia de un trabajador; el respectivo indicador, medido como múltiplos del último salario mensual, varía con la antigüedad del trabajador y entre los distintos países. Para representar este hecho, se presenta en niveles de antigüedad de uno y diez años. Una alta indemnización en caso de despido es especialmente distorsionante para el mercado laboral y costosa para la empresa si las

dificultades económicas no se consideran una causa justificada para el despido. En este caso, las empresas se encuentran atrapadas en una situación en la que reducir su tamaño puede ser la única manera de manejar sus dificultades económicas, pero esta medida resulta demasiado cara. El cuarto aspecto que será considerado son las restricciones a los contratos temporales; este tipo de contrato es útil para satisfacer determinadas necesidades de la empresa y cuando, como consecuencia de una economía activa, con frecuencia aparecen posibilidades nuevas y más bien inciertas. En economías en las que existen condiciones rígidas sobre la contratación y despido de los trabajadores permanentes, los contratos temporales pueden ser una manera, si bien imperfecta, de flexibilizar estos mercados. A medida que los contratos temporales se vuelvan menos restrictivos, es importante que también se liberalicen los contratos permanentes. De lo contrario habrán demasiados trabajadores temporales, lo que causará una segmentación del trabajo dentro de la empresa que reduce los incentivos para que ésta invierta en la capacitación de sus empleados. Más aún, dado que los trabajadores temporales no están representados en el sindicato de la empresa, la segmentación laboral induce a dichas organizaciones a solicitar aumentos salariales que no se compadecen con la estabilidad laboral de estos trabajadores.

El segundo grupo de indicadores de distorsiones del mercado laboral inducidas por el Estado se relaciona con los *impuestos sobre la nómina*. Estos impuestos son contribuciones de tipo seguridad social e incluyen subsidios por vejez, incapacidad, fallecimiento, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo y familiares. Si existiera una relación directa entre las contribuciones y los beneficios desde el punto de vista del individuo, entonces estos impuestos no serían distorsionantes sino que representarían una forma de remuneración al trabajador. Como tal, estas contribuciones (incluyendo la parte pagada por la empresa) se tomarían en cuenta durante la negociación del paquete de remuneraciones entre el empleador y el trabajador. En la región que nos ocupa, al igual que en la mayoría de las demás, el vínculo entre las contribuciones previsionales y los beneficios a nivel individual es por desgracia más bien escaso en casi todos los casos. El ejemplo más claro de esta inadecuada relación son los sistemas de pensión por vejez, que en esta región son fundamentalmente tipo régimen de pago con cargo a los ingresos corrientes. Lo que se paga en este tipo de sistema de pensión durante los años de activi-

CUADRO 2.5

Indicadores de reformas del mercado laboral

	PROBLEMAS ECONÓMICOS COMO CAUSA JUSTA DE DESPIDO ¹		INDEMNIZACIÓN DE DESAHUCIO COMO REMUNERACIÓN DIFERIDA ²		FLEXIBILIDAD EN CONTRATOS TEMPORALES ³		INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO CON ANTIGÜEDAD DE UN AÑO ⁴		INDEMNIZACIÓN POR DESPIDO CON ANTIGÜEDAD DE DIEZ AÑOS ⁵		RELACION CONTRIBUCIONES- PRESTACIONES SOCIALES ⁶	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Argentina	0	1	0	0	0	0,5	3,0	3,0	12,0	11,0	0	1
Bahamas	1	1	0	0	1	1	0,5	0,5	1,0	1,0	0,5	0,5
Barbados	0	0	0	0	1	1	1,0	1,0	1,5	1,5		
Belice	0	0	0	0	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Bolivia	0	0	0,5	0,5	0	0	4,0	4,0	3,0	3,0	0	0
Brasil	0	0	0	0	0,5	0,5	2,4	2,4	15,0	15,0	0	0
Chile	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0	2,0	6,0	6,0	1	1
Colombia	0	0	0	1	0,5	1	1,5	1,5	10,5	13,5	0	1
Costa Rica	0	0	0	0			2,0	2,0	9,0	9,0		
Ecuador	0	0	1	1	0	0,5	4,3	4,3	13,5	13,5	0	0
El Salvador	0,5	0,5	0	0	0	0	1,0	1,0	10,0	10,0	0,5	0,5
Guatemala	0,5	0,5	0	0	0	0	1,0	1,0	10,0	10,0	0	0
Guyana	1	1	0	0	1	1	1,0	1,0	6,7	6,7	0,5	0,5
Haití							1,0	1,0	3,0	3,0		
Honduras	0	0	0	0	0	0	1,0	1,0	10,0	10,0	0,5	0,5
Jamaica	1	1	0	0	1	1	0,5	0,5	1,5	1,5	0,5	0,5
México	0	0	0	0	0	0	4,0	4,0	10,7	10,7	0	1
Nicaragua	0	0	0	0	0,5	0,5	3,0	3,0	21,0	21,0		
Panamá	0	0	0	0	0	0,5	1,9	1,9	8,5	8,5	0,5	0,5
Paraguay	0	0	0	0	0,5	0,5	1,3	1,5	4,3	6,0		
Perú	0	1	0	1	0	0,5	3,0	1,0	30,0	10,0	0	1
República Dominicana	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5	6,9	6,9	0	0
Suriname												
Trinidad y Tobago	0	0	0	0	1	1	2,5	2,5	9,5	9,5		
Uruguay	0	0	0	0	0	0	1,0	1,0	6,0	6,0	0	1
Venezuela	0	0	0	0	0	0	1,3	1,3	10,3	10,3	0,5	0,5

¹Se consideran justificados los despidos como resultado de problemas económicos de la empresa? Estimación: 1 = sí; 0 = no; 0,5 = parcialmente

²Se depositan periódicamente los pagos de indemnización en cuentas a nombre de cada trabajador? Estimación: 1 = sí; 0=no; 0,5 = parcialmente

³Hay restricciones a los contratos simultáneos? Estimación: 1 = sin restricciones; 0,5 = algo de restricción, renovación limitada, pero los contratos no generan las mismas obligaciones que aquellos de los trabajadores con contratos indefinidos. 0 = no contemplados en la ley, restringidos o cuando generan las mismas obligaciones de los trabajadores con contratos indefinidos.

⁴Indemnización por despido, sin incluir la cantidad que se habría pagado en caso de renuncia de un trabajador con un año de antigüedad. Estimación: Las indemnizaciones por desahucio se calculan sumando el costo del período de previa notificación requerido con el pago por despido sin causa justificada, menos la indemnización en caso de renuncia por parte del trabajador.

⁵Indemnización por despido, sin incluir la cantidad que se habría pagado en caso de renuncia de un trabajador con diez años de antigüedad.

Estimación: Las indemnizaciones por desahucio se calculan sumando el costo del período de previa notificación requerido con el pago por despido sin causa justificada, menos la indemnización en caso de renuncia por parte del trabajador.

⁶En qué medida se relacionan los pagos hechos por el trabajador con los beneficios recibidos. Estimación: 0 = el sistema de pensiones es fundamentalmente con cargo a los ingresos corrientes; es decir, menos del 25% de sus entradas provienen de los ingresos de la inversión del fondo de pensiones. 0,5 = el sistema de pensiones es parcialmente financiado por ingresos de inversiones (por lo menos un 25% de las entradas); 1 = el sistema de pensiones es fundamentalmente un sistema de capitalización basado en cuentas de jubilación individuales administradas por empresas privadas.

CUADRO 2.5

Indicadores de reformas del mercado laboral (Cont.)

	RELACIÓN CONTRIBUCIÓN PRESTACIÓN 2 ⁷		TASA IMP. DE SEGURIDAD SOCIAL ⁸		CONFLICTOS LABORALES ⁹		EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO ¹⁰		ÍNDICE 1 ¹¹		ÍNDICE 2 ¹²	
	1990	1995	1990	1995	1988-91	1993-95	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Argentina	0	1	47,0	45,4			19,3	19,3	-3,2	-1,1		
Bahamas	0	0	8,8	8,8					4,0	4,0		
Barbados	0	0	11,6	11,6					2,1	2,1		
Belice	0	0	7,7	7,7					2,7	2,7		
Bolivia	0	0	23,5	23,5		1,4	16,5	11,4	-0,6	-0,6		0,6
Brasil	0	0	31,0	31,0	16,2	12,4	11,0	9,6	-2,3	-2,3	-5,5	-3,8
Chile	1	1	24,7	24,7	1,5	1,1	7,0	7,7	2,0	2,0	13,6	13,4
Colombia	0	1	21,1	33,0	0,9	1,4	9,6	8,4	-0,7	1,1	5,6	6,9
Costa Rica	0	0	27,0	27,0	1,7	1,4	22,0	17,9				
Ecuador	0	0	17,6	17,6	2,6	0,5	17,6	13,4	-1,4	-0,7	-7,6	-3,2
El Salvador	0	0	13,5	13,5	9,1	5,0			-0,1	-0,1		
Guatemala	0	0	14,5	14,5					-0,1	-0,1		
Guyana	0	0	12,5	12,5					2,6	2,6		
Haití	0	0	11,0	11,0								
Honduras	0	0	10,5	10,5			14,9	12,5	-0,8	-0,8		
Jamaica	0	0	5,0	5,0	0,6	1,7			4,0	4,0		
México	0	1	23,8	26,0	1,4	1,6	25,0	22,5	-3,0	-3,3	-10,1	-6,81
Nicaragua	0	0	15,0	15,0					-3,3	-3,3		
Panamá	0	0	11,7	11,7	0,0	0,1	32,0	23,4	-1,0	-0,3	-3,4	2,6
Paraguay	0	0	22,5	22,5			12,2	11,9	0,5	0,1		
Perú	0	1	24,6	25,6	5,3	0,7	11,6	8,9	-5,8	2,9	-12,9	13,1
República Dominicana	0	0	12,5	12,5					0,0	0,0		
Suriname												
Trinidad y Tobago	0	0	8,4	8,4	0,4	0,4			-0,1	-0,1		
Uruguay	0	1	40,5	40,5			20,1	17,7	-0,8	-1,0		
Venezuela	0	0	25,5	25,5	6,8	0,1	22,3	19,5	-1,3	-1,3	-2,7	0,4

⁷En qué medida se relacionan los pagos hechos por el trabajador con los beneficios recibidos. Estimación: 0 = el sistema de pensiones es fundamentalmente con cargo a los ingresos corrientes; es decir, menos del 25% de sus entradas provienen de los ingresos de la inversión del fondo de pensiones. 1 = el sistema de pensiones es fundamentalmente un sistema de capitalización basado en cuentas de jubilación individuales administradas por empresas privadas.

⁸Pagos relacionados con la seguridad sociales como % de los sueldos base. Comprende subsidios por vejez, incapacidad, fallecimiento, enfermedad, maternidad, accidentes laborales, desempleo y asignaciones familiares.

⁹Cantidad de horas anuales no trabajadas por trabajador como resultado de huelgas.

¹⁰Empleo del sector público como porcentaje del empleo no agrícola total.

¹¹El índice 1 incluye los indicadores 1 al 5 y 7 y 8.

¹²El índice 2 incluye los indicadores 1 al 6 y 8 y 9.

Fuente: Cálculos del personal basado en Lora y Pages (1996); BID (1995); Oficina Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe; Gobierno de los EE.UU. (Depto. de Salud y Servicios Humanos) 1990, 1995.

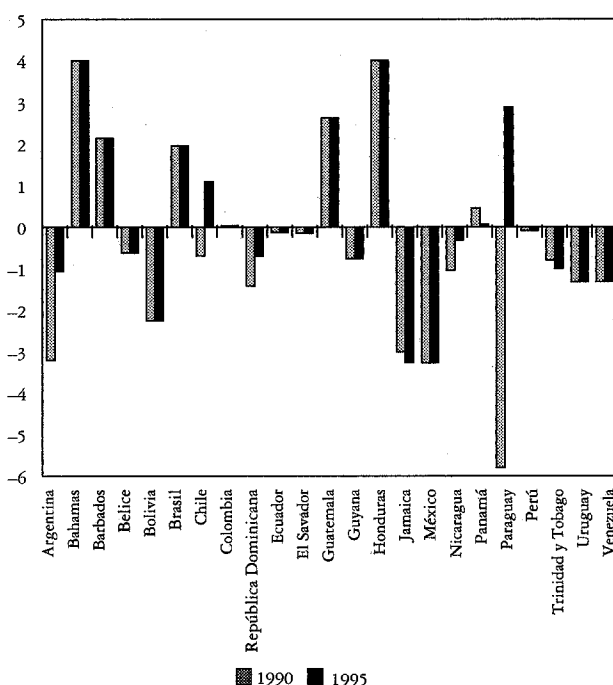
do reformas de envergadura en sus sistemas previsionales, es decir Chile en 1981, Colombia en 1993, Perú en 1993, Argentina en 1994 y México en 1996. El puntaje más bajo se otorga a los sistemas de pensión que se basan principalmente en un régimen de pago con cargo a los ingresos corrientes y el puntaje intermedio se le otorga a los sistemas que si bien no son completamente financiados con fondos propios, reciben por lo menos un 25 por ciento de sus entradas de ingresos provenientes de inversiones de fondos de pensiones establecidos.

La tercera categoría de indicadores de las distorsiones del mercado laboral se refiere a *la falta de mecanismos para una solución pacífica de los conflictos laborales*, medida por la cantidad de horas anuales por trabajador no trabajadas debido a huelgas en el sector moderno²⁷. La frecuencia de huelgas no sólo indica que la legislación laboral no contempla los medios para solucionar los conflictos del sector, sino que dicha legislación puede inducir a la suspensión del trabajo haciendo que un solo lado (normalmente la empresa) cargue con la mayoría de los costos. En países como

Ecuador y Nicaragua, por ejemplo, las leyes exigen que el empleador pague a sus trabajadores incluso cuando éstos están en huelga. Tanto los trabajadores como las empresas tendrían que perder algo si se demoran en llegar a un acuerdo; de este modo, el proceso de negociación avanzará más rápido hacia el logro de un compromiso²⁸.

La última categoría de distorsiones en el mercado laboral se relaciona con el número de *empleos públicos* en la economía, como la relación de empleados públicos como proporción del total en el sector no agrícola. En la mayoría de los países de América Latina, los empleos públicos se han utilizado como una forma de solucionar los problemas de desempleo durante condiciones económicas desfavorables y como una herramienta política para recompensar la lealtad al partido gobernante de turno; por lo tanto, el proceso de contratación de empleados públicos normalmente no consideraba la correspondencia adecuada entre número de trabajadores y necesidades de la administración pública. Este exceso de personal y el nivel elevado de las remuneraciones en la administración pública (en relación a la productividad) ha hecho subir los costos de la fuerza laboral en el sector privado; la consiguiente pérdida de bienestar es causada por el hecho de que la productividad marginal del trabajo en el sector público no ha igualado a aquella del sector privado. Aparte de esta distorsión estática, la baja productividad del sector público ha tenido consecuencias perniciosas para el desarrollo del capital humano de las personas contratadas por el Estado. Por lo general los empleados públicos han

GRÁFICO 2.10

Índice I de liberalización del mercado laboral

Fuentes: Estimaciones del personal basadas en Lora y Pages (1996); BID (1996), y la Oficina Internacional del Trabajo (América Latina y el Caribe). Estimación: El índice incluye dificultades económicas como justa causa, indemnización por despido como remuneración diferida, flexibilidad de los contratos temporales, indemnización por despido con antigüedad de 1 y 10 años, relación entre los aportes y las prestaciones de la seguridad social, y la tasa impositiva para previsión social. El índice es un promedio ponderado de los principales componentes de sus pertinentes indicadores, donde los factores de ponderación están dados por la proporción de la varianza de los indicadores determinada por cada componente principal.

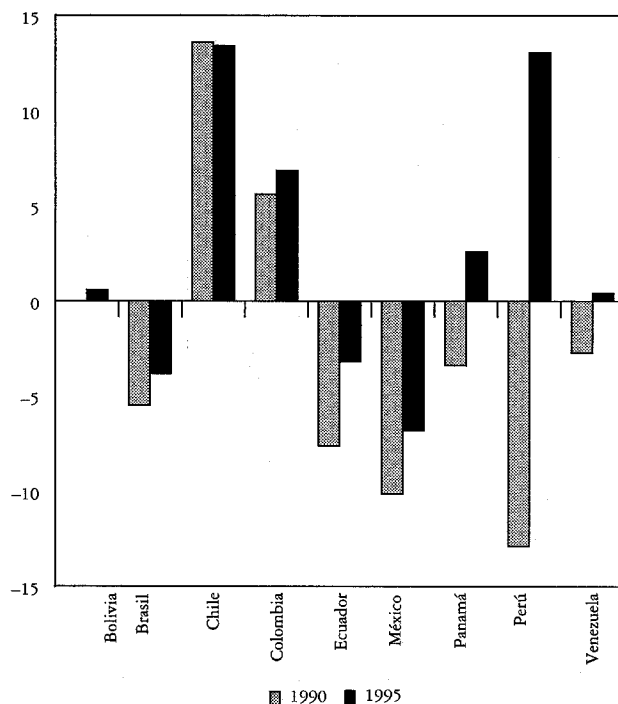
en capacitados, de
to queda obsoleto
n sus contrapartes
inarios de los estu-
ctor público²⁹ res-
udios, los antiguos
ara adaptarse a las
cuando su capital
usado en trabajos
mación sobre cada
ción del mercado
América Latina y el
esumen del avance
primero, presenta-
s primeros grupos
tación y despido e
e cubrir una gama

más amplia de países. El segundo índice, que también incluye información sobre la solución de conflictos laborales y empleos públicos, abarca menos países. (Véase el gráfico 2.11.) Siguiendo la tradición del derecho común, los países de habla inglesa del Caribe, especialmente las Bahamas, Belice y Guyana, son los menos rígidos de la región, particularmente en lo que se refiere a la indemnización monetaria en caso de despidos, restricciones sobre los contratos temporales y la tasa de los impuestos sobre la nómina. Entre los otros países de América Latina, Chile ha liderado el proceso de liberalización del mercado laboral, incluso desde la década de los ochenta. De los países que emprendieron reformas en este sector a principios de los noventa, los logros de Perú hacia un mercado libre de distorsiones son impresionantes. Este país ha hecho avances en casi todos los aspectos de la liberalización e incluso su ligero aumento de los impuestos sobre la nómina no puede ser considerado como distorsionante, dado

carecido de incentivos para mantenerse bi
modo que su preparación y entrenamien
rápidamente impidiéndoles competir co
del sector privado. Los resultados prelim
dios sobre la reducción del tamaño del se
paldan esta aseveración. Según estos estu
empleados públicos tienen dificultades p
demandas del sector privado, incluso c
humano es en general suficiente para ser
tanto del sector privado como público.

En el cuadro 2.5 se proporciona infor
uno de estos indicadores de liberaliza
laboral para la mayoría de los países de A
Caribe. Con el fin de proporcionar un re
en este sector, se crearon dos índices. El
do en el gráfico 2.10, incluye sólo los do
de distorsiones (restricciones a la contra
impuestos sobre la nómina), con el fin d

GRÁFICO 2.11

Índice II de liberalización del mercado laboral

Fuentes: Estimaciones del personal basadas en Lora y Pages (1996); BID (1996), y la Oficina Internacional del Trabajo (América Latina y el Caribe). Estimación: El índice incluye dificultades económicas como causa justa, indemnización por despido como remuneración diferida, flexibilidad de los contratos temporales, indemnización por despido con antigüedad de 1 y 10 años, relación entre los aportes y las prestaciones de la seguridad social, tasa impositiva para previsión social, conflictos laborales y empleo en el sector público. El índice es un promedio ponderado de los principales componentes de sus pertinentes indicadores, donde los factores de ponderación están dados por la proporción de la varianza de los indicadores determinada por cada componente principal.

que la relación contribución-beneficio del sistema de seguridad social se vio fortalecida por la adopción de un sistema de pensiones financiado con fondos propios. El avance de los demás países que emprendieron reformas ha sido un poco más limitado. Argentina redujo las distorsiones de su mercado laboral introduciendo leyes que distinguen entre despidos injustificados y aquéllos que son consecuencia de dificultades económicas de la empresa, adoptando un sistema de pensiones financiado con fondos propios y relajando algunas restricciones sobre contratos temporales. Sin embargo, la tasa de impuestos sobre la nómina en Argentina sigue siendo la más alta de la región y la indemnización obligatoria en caso de despido tiene tasas que duplican las de su vecino Chile. Además, aún se requiere reducir más el tamaño del sector público a nivel provincial. Colombia también muestra avances en la flexibilidad de su mercado laboral; sin embargo, el

fortalecimiento de la relación prestaciones de seguridad social - cargas sociales se vio en cierta medida anulado por el marcado aumento en la tasa de las cargas sociales, del 21,1 por ciento al 33 por ciento de los salarios. Los países que también han logrado avances en este sentido son Ecuador, Panamá y Venezuela. Por último, Brasil y México tienen dos de los mercados laborales más distorsionados de la región; en el caso de Brasil, esto se debe a las altas indemnizaciones en caso de despidos, sin distinguir entre motivos económicos e injustificados, y una alta incidencia de conflictos laborales. En México, el alto índice de empleos del sector público contribuye a la falta de avances en el país en lo que se refiere a liberalización del mercado laboral.

Al terminar esta sección, es importante advertir que los indicadores de distorsión del mercado laboral que se usaron en este documento son instrumentos de política más que indicadores de resultados. Esta aclaración es importante, dado que en ciertos casos los mercados laborales pueden estar libres de distorsiones a pesar de contar con políticas que podrían acarrear tales distorsiones, porque dichas políticas no se hacen cumplir (o no son obligatorias).

D. Uso adecuado de los recursos públicos y eficiencia en la generación de ingresos fiscales

En el capítulo anterior se analizaron los efectos del déficit público en la estabilidad macroeconómica. En este capítulo, el análisis se centra en la forma en que el Estado obtiene sus ingresos y asigna sus gastos y en el impacto que esto tiene sobre el desarrollo económico. Una administración eficiente de los recursos del Estado se relaciona tanto con una buena calidad del gobierno (lo que se analizará en la siguiente sección) como con políticas adecuadas. En cuanto al gasto, las políticas adecuadas intentan asignar los gastos de modo de promover el desarrollo del capital humano y proporcionar los bienes públicos de primera necesidad. El fracaso de los regímenes populistas nos enseña que los recursos públicos no se pueden usar correctamente cuando el Estado interviene de manera directa en las actividades del mercado, salvo cuando actúa como regulador en los casos donde hay claras externalidades. Otro aspecto de esta enseñanza es la necesidad de estimular al sector privado para que participe en la provisión de servicios públicos. Siguiendo esta lógica, la reciente privatización de empresas estatales, inclusive las de servicios públicos, representa un avance en el uso de los recursos públicos por parte de los

gobiernos. En cuanto a los ingresos fiscales, un sistema eficiente de generación de ingresos busca minimizar el efecto distorsionante de los impuestos, garantizando al mismo tiempo un nivel suficiente tanto para evitar déficit fiscales difíciles de manejar como para financiar bienes y servicios públicos de primera necesidad.

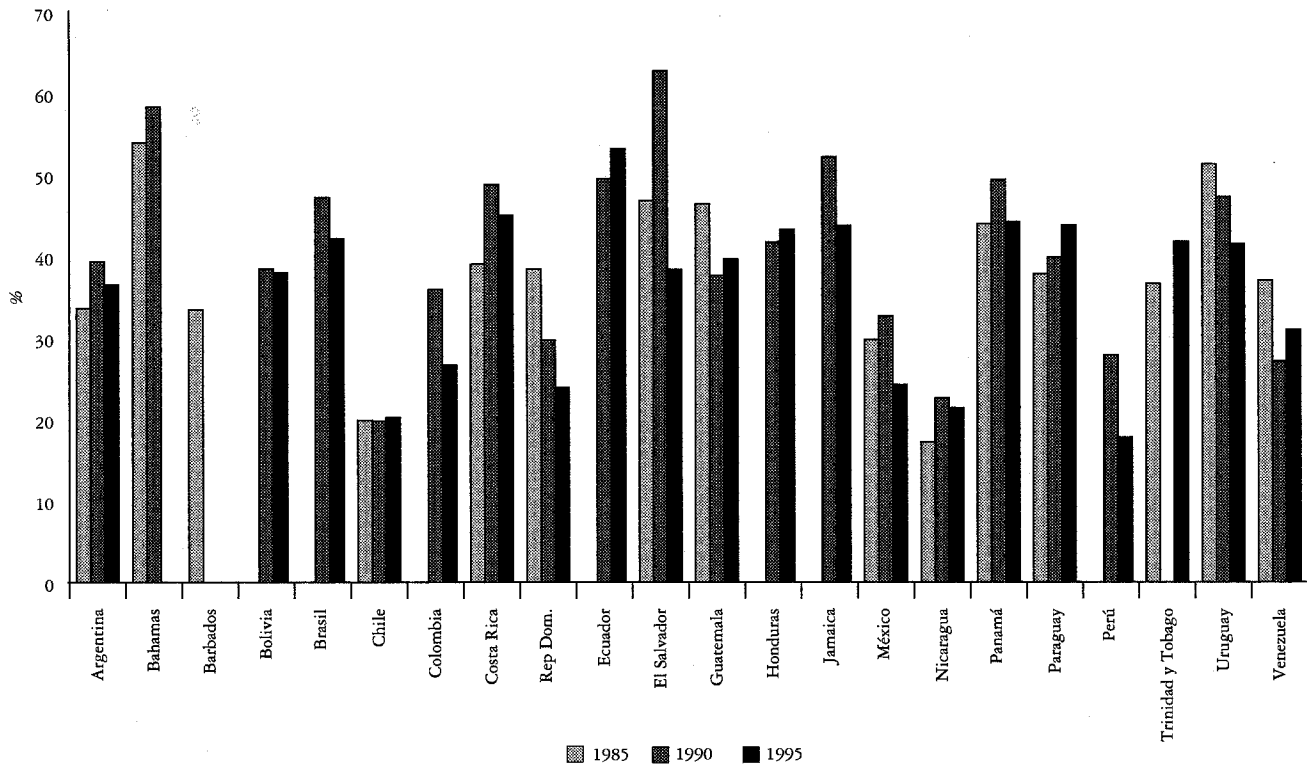
1. Indicadores sobre el uso adecuado de los recursos públicos

La paradoja histórica de los gobiernos de América Latina es que si bien han estado casi omnipresentes en la economía, también han sido débiles³⁰. Su debilidad consiste en la incapacidad de proporcionar servicios públicos de primera necesidad y en ser manipulados con facilidad por grupos de intereses particulares. El desafío que enfrentan ahora es hacerse fuertes especializándose en áreas fundamentales de la economía en las cuales el sector privado no funciona o funciona mal. Para responder de manera eficiente a este desafío, es necesario reformar las instituciones gubernamentales y la forma en que administran sus recursos. En la próxima sección, titulada "Calidad del gobierno", se evalúan los avances logrados en el plano de la reforma institucional. En esta sección se analiza la forma en que los Estados administran sus recursos³¹. A este respecto, los países de América Latina por lo general han sido deficientes en dos aspectos, los que se intentan remediar con el actual esfuerzo de reforma. El primero es el gasto de una proporción considerable de los recursos estatales en una burocracia abultada e ineficiente. Los puestos públicos se usaban para recompensar las lealtades políticas. Además, para dar cabida al exceso de empleados, se creaban nuevos departamentos gubernamentales, se duplicaban las tareas y se complicaban y prolongaban cada vez más los trámites burocráticos. En recientes textos empíricos sobre el crecimiento se demuestra claramente que el desempeño del crecimiento económico se ve afectado en los países donde el Estado gasta una gran proporción de sus entradas en mantener una enorme burocracia. Usando información combinada de distintos países y series cronológicas, estos estudios empíricos revelan que un aumento del consumo estatal, que en su mayor parte está constituido por los sueldos y salarios de los empleados públicos, afecta de manera negativa la tasa de crecimiento per cápita del PIB³². Para poder medir el avance logrado por los países de América Latina a este respecto, se considera la *relación sueldos y salarios de empleados públicos - gasto básico*. El nivel de gobierno que se usó en esta evaluación es la administración central, salvo en el caso de

Argentina, Brasil y Colombia, para los cuales se usó la administración general. En estos países, dada la naturaleza descentralizada de sus gobiernos y el hecho de que la reforma fiscal a nivel local no está avanzado al mismo ritmo que en la administración central, fue fundamental que se considerara la administración general como la unidad de análisis.

Como se observa en el gráfico 2.12, unos pocos países de la región, a saber, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Perú y Uruguay, han mostrado una tendencia clara a gastar menos en los servicios burocráticos durante los últimos años. En el gráfico 2.12 también se observa que el porcentaje de gastos estatales básicos asignado a los salarios de los empleados públicos fluctúa de manera considerable, desde aproximadamente un 50 por ciento en Bahamas, Costa Rica y Ecuador a mediados de los noventa, hasta menos del 20 por ciento en Chile, Nicaragua y Perú en el mismo período. Claramente, la relación salario-gasto de la administración pública depende no sólo de lo abultado de la burocracia, sino que también de características estructurales como por ejemplo si es o no necesario que el Estado se especialice en la provisión de servicios que demandan mucha mano de obra. Sin embargo, es interesante considerar que la administración pública chilena, que goza de una gran reputación de eficiencia en la región (según se describe en la sección sobre calidad del gobierno), ha estado absorbiendo uno de los porcentajes de gasto básico más bajos en América Latina durante los últimos diez años. Otro punto importante de destacar es la enorme diferencia a este respecto entre los niveles de gobierno (federal, estatal y local) en Argentina y Brasil, los dos países más descentralizados de la región; en ambos países, la relación salarios - gastos públicos es considerablemente más alta a nivel estatal (o provincial) que a nivel federal. En Argentina, esta relación era de 23 por ciento para el gobierno federal y de 54 por ciento, en promedio, para los gobiernos provinciales en 1995; en Brasil, las cifras respectivas eran de 28 por ciento y de 49 por ciento. Estos números respaldan la idea de que los problemas fiscales de control del gasto y reducción del déficit en Argentina y Brasil se concentran principalmente en el nivel provincial (o estatal) del Estado. Al comparar el porcentaje del gasto básico usado para mantener el aparato burocrático entre América Latina, los países de la OCDE y las economías recientemente industrializadas de Asia, los países de la primera región en general están más cerca de, por ejemplo, Malasia (36 por ciento), que de Corea (12 por ciento).

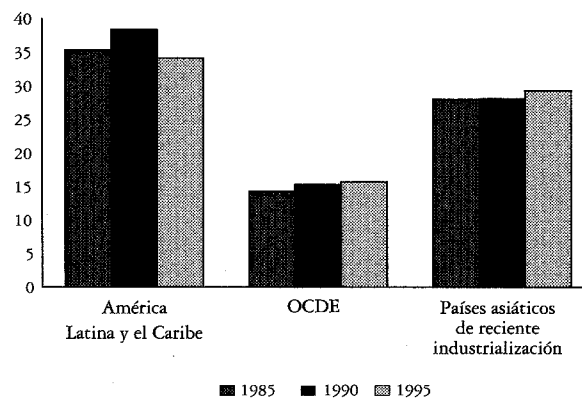
GRÁFICO 2.12

Sueldos y salarios como porcentaje de los principales gastos**América Latina y el Caribe¹**

Fuente: Estimaciones del personal a partir de la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, la base de datos de Estadísticas de las Finanzas Públicas, FMI, y Recent Economic Development Country Reports, FMI.

Estimación: Sueldos y salarios como porcentaje de los principales gastos en el gobierno central consolidado, excepto en los siguientes casos: para Argentina, Colombia y Brasil se utilizan cifras correspondientes al gobierno general; para Ecuador, El Salvador, Guatemala y Trinidad y Tobago se utilizan cifras correspondientes al gobierno central presupuestario, y para Uruguay se utilizan los gastos principales deducidas las transferencias a la seguridad social.

¹En los casos en que no se disponía de datos correspondientes a 1995 se han utilizado las cifras correspondientes a 1994.

Comparación por regiones¹

Fuente: Estimaciones del personal según la Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial y la Base de Datos de Proyectos de Investigación sobre el Ahorro, Banco Mundial; Base de Datos de Estadísticas de las Finanzas Públicas, FMI.

Estimación: Relación de la inversión interna bruta menos la inversión de empresas públicas y del gobierno central a la inversión interna bruta, salvo para los países de la OCDE, donde "inversión privada" incluye la inversión de las empresas públicas.

¹Cuando no se disponía de datos para 1995, se usaron las cifras de 1994.

La segunda deficiencia en el uso de los recursos públicos en América Latina se relaciona con la capacidad de omnipresencia de las empresas estatales. El desempeño de estas empresas era muy poco eficiente a mediados de los años ochenta en la mayoría de los países de la región, es decir, no sólo proporcionaban servicios públicos deficientes, sino que además incurrían en importantes pérdidas que imponían una pesada carga a las finanzas estatales. Con ello empeoraban el desequilibrio fiscal y generaban un alto nivel de inflación³³. Para enfrentar este mal uso de los recursos públicos, muchos gobiernos de América Latina incluyeron la privatización de las empresas estatales en su agenda de reformas. Estas privatizaciones tienen una doble justificación. En primer lugar, las empresas públicas generalmente son deficitarias, debido tanto a una mala gestión como a inadecuadas políticas de fijación de tarifas. Esto causa el agotamiento de los recursos fiscales que se podrían aplicar a usos más productivos. El segundo motivo en favor de la privatización es que el reemplazo de empresas públicas por privadas en áreas de actividad económica que incluyen monopolios naturales crea una mayor productividad, lo que significa mejores productos y servicios a un menor costo. La privatización también implica mejor infraestructura y servicios públicos, porque permite que el Estado se concentre en su función de regulador eficiente.

Se usan dos indicadores para evaluar el avance en esta área. El primero, *las ganancias obtenidas de las privatizaciones como proporción del PIB*, mide el esfuerzo de privatización; este es un indicador claramente imperfecto, porque supone de manera implícita que todos los países parten de niveles similares de participación de sus empresas estatales en la economía. Las ganancias obtenidas de las privatizaciones en relación al valor inicial total de las empresas estatales sería un mejor indicador en este caso; desgraciadamente, no se dispone de datos sobre el valor de mercado inicial del sector de empresas públicas.

En el cuadro 2.6 se presentan las ganancias obtenidas de las privatizaciones como porcentaje del PIB promedio para los períodos 1988-89 y 1990-95. Ahí se muestra que la mayoría de los países de la región participaron en el proceso de privatización. Los casos más significativos son Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. Brasil, Colombia, y Honduras iniciaron el proceso de una manera más bien vacilante. Hasta 1995, el resto de los países, entre ellos Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay, no se asimilaban al proceso de privatización.

CUADRO 2.6

Ganancias obtenidas de la privatización

(como porcentaje del PIB)

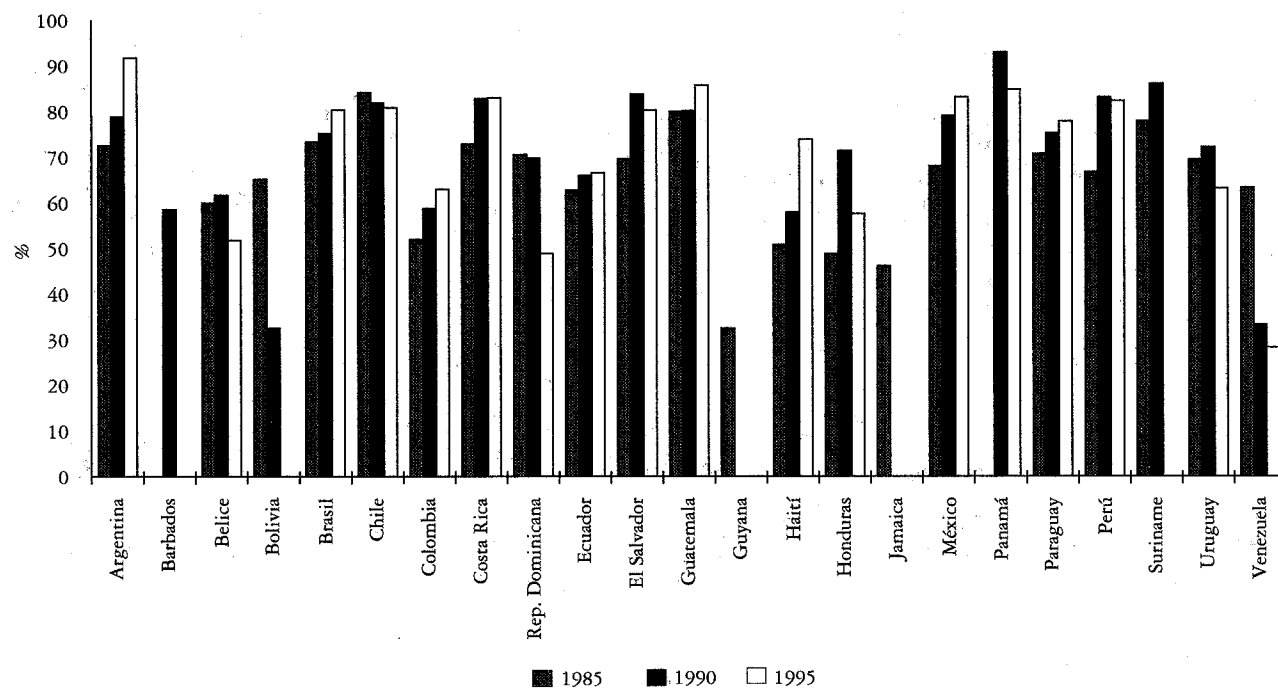
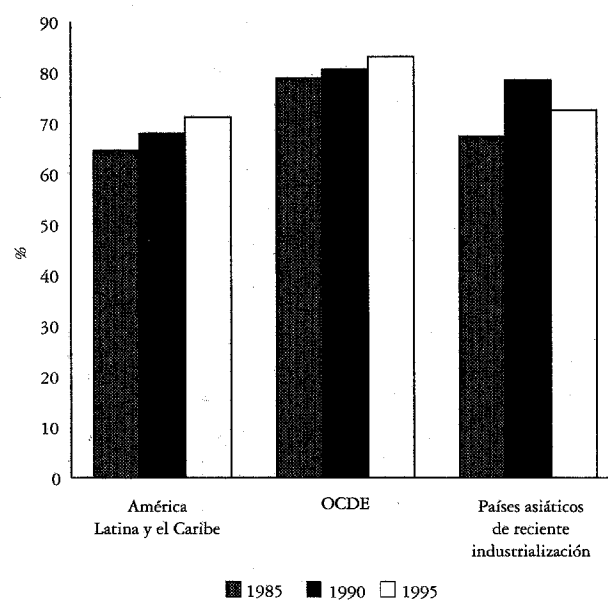
	1988-1989	1990-1995
Argentina	0,02%	1,48%
Barbados		1,04%
Belice	4,57%	
Bolivia		3,48%
Brasil	0,04%	0,35%
Chile	1,11%	0,59%
Colombia		0,34%
Ecuador		0,29%
Guatemala	0,16%	
Honduras	0,33%	0,44%
Jamaica	1,85%	1,59%
México	0,79%	1,60%
Nicaragua		1,41%
Panamá		0,30%
Paraguay		0,28%
Perú		1,73%
Trinidad y Tobago		3,08%
Uruguay		0,06%
Venezuela		0,77%

Fuente: Estimaciones del personal según la Base de Datos de Privatizaciones de la División de Finanzas Internacionales y la Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

Con el segundo indicador, la *relación inversión privada - inversión total*, se intenta medir la reacción del sector privado después de la privatización, en otras palabras, si el sector privado reforzado por las nuevas empresas privatizadas se involucra más activamente en la formación de capital. Esto cobra especial importancia en el área de infraestructura y empresas de servicios públicos, donde uno de los principales objetivos perseguidos por la privatización es promover nuevas inversiones. Con el fin de evaluar este punto específico, habría sido preferible usar como indicador la relación entre la inversión privada en infraestructura y servicio básicos y la inversión total en las mismas actividades; sin embargo, aún no hay datos sobre la inversión privada en infraestructura. En todo caso, dado que el esfuerzo privatizador ha incluido todo tipo de empresas, desde compañías mineras y bancos comerciales hasta empresas de generación eléctrica y gobernaciones marítimas, es interesante examinar el comportamiento de la inversión privada total antes y después de las privatizaciones.

En el gráfico 2.13 se presenta la inversión privada bruta (inversión interna bruta menos la inversión de las empresas públicas y del gobierno general) como porcentaje de la inversión interna bruta para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En la mayoría de los países que iniciaron un masivo programa de privatizaciones a partir de

GRÁFICO 2.13

Inversión privada como porcentaje de la inversión interna bruta**América Latina y el Caribe¹****Comparación por regiones¹**

Fuente: Estimaciones del personal a partir en la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial y del proyecto de investigación sobre el ahorro, Banco Mundial, y la base de datos de Estadísticas de las Finanzas Públicas, FMI.

Estimación: Relación inversión interna bruta menos la inversión pública general y la inversión de las empresas estatales-inversión interna bruta, excepto en los países de la OCDE, en los que la "inversión privada" incluye la inversión de las empresas estatales.

¹En los casos en que los datos correspondientes a 1995 no estaban disponibles se han utilizado las cifras correspondientes a 1994.

los años ochenta o principios de los años noventa, la proporción de la inversión privada respecto a la inversión total aumentó a más del 80 por ciento a mediados de los noventa. Esto sucedió en Chile, Argentina, México y Perú. Como pionero de este proceso durante la década de los ochenta, la proporción de la inversión privada en Chile siguió siendo alta y estable a fines de la misma década y comienzos de la siguiente; la participación del sector privado en la inversión interna total aumentó más de diez puntos porcentuales durante el mismo período en los otros tres países. La proporción de la inversión privada también aumentó en Brasil y Colombia en consonancia con el reducido tamaño de sus programas de privatización. La experiencia de Bolivia ha sido más bien desalentadora. A pesar de un gran esfuerzo de privatización, la proporción de su inversión privada de hecho disminuyó desde el nivel de 1985 y luego se mantuvo en la mitad de la de otros países que iniciaron un programa de privatización de similar envergadura. El descenso de la proporción de la inversión privada en Venezuela durante los diez años posteriores a 1985 no se puede relacionar con su programa de privatizaciones, el que comenzó solo poco tiempo atrás; inicialmente, esta importante caída se debió a la inestabilidad macroeconómica y posteriormente a un programa de ajuste. Es interesante observar que algunos de los países que no iniciaron un programa de privatizaciones ya contaban con aproximadamente un 80 por ciento de participación privada durante los años ochenta. Es muy probable que en estos países, entre ellos Guatemala, Panamá y Paraguay, la privatización no fuera tan necesaria como en el resto de los países de América Latina. Por último, al comparar las cifras con las economías de reciente industrialización de Asia, se observa que la participación del sector privado en la inversión en promedio aún está por debajo de la de estos países en la región de América Latina y el Caribe³⁴. La diferencia entre ambos grupos de países (cinco puntos porcentuales como promedio durante los años noventa) es mayor de lo que parece, porque la productividad de la inversión *pública* es en general mucho mayor en las economías asiáticas que en los países de América Latina.

2. Indicadores sobre la eficiencia en la generación de ingresos fiscales

Ciertamente, la capacidad del Estado para asumir un programa de gastos sin incurrir en déficit inmanejables depende de una generación eficiente de ingresos. Para financiar sus programas de gastos, los países de América Latina han

dependido en exceso de los impuestos al comercio y de la obtención de recursos del señoreaje a través de la creación de dinero. Las altas tasas de impuestos junto con una deficiente administración tributaria indujo a muchas empresas a formar parte del sector informal. Esto socavó la capacidad del Estado para generar ingresos a partir de los impuestos a la renta y a las ventas nacionales, forzándolo a obtener dichos recursos a través de la inflación como impuesto y de impuestos a las importaciones y exportaciones, que son más fáciles de supervisar. A fines de la década de los ochenta, muchos países realizaron reformas tributarias para reducir el efecto distorsionante de los impuestos y para aumentar sus ingresos, permitiendo políticas de reducción de la inflación y liberalización del comercio y reduciendo la carga impositiva del sector formal.

Las medidas de reforma tributaria específicas variaron en los distintos países, pero compartían los siguientes tres principios: primero, unificación de la tasa impositiva y menores tasas marginales; segundo, cambio de énfasis desde una estructura de tributación progresiva y escalonada de las tasas del impuesto sobre la renta y los bienes a impuestos más bajos y de amplia base sobre el consumo interno, como el IVA, y tercero, fortalecimiento de la administración tributaria³⁵.

Al evaluar la eficiencia de la generación de ingresos fiscales, es útil considerar las variables que, como los indicadores de resultados, captan mejor los propósitos de la reforma tributaria. Un aumento en la *relación recaudación tributaria - PIB* mide hasta cierto punto el éxito logrado en aumentar los ingresos fiscales a través de medios no inflacionarios; la *relación impuestos al comercio internacional - recaudaciones tributarias totales* evalúa la dependencia del tipo de tributación que distorsiona la balanza comercial de un país, y finalmente, el *coeficiente de productividad de recaudación del IVA* mide el alcance del IVA y la fortaleza de la administración tributaria³⁶.

La *recaudación tributaria como proporción del PIB* indica la dependencia del Estado con respecto a los impuestos, en oposición al endeudamiento, la creación de dinero o traslados desde empresas públicas como forma de financiar sus gastos. Sin embargo, no es posible afirmar que una relación impuesto-ingreso más alta sea siempre mejor. En principio existe una tasa tributaria "óptima", en la cual el efecto de optimización de la productividad de los bienes públicos financiados vía impuestos justamente compensa el efecto negativo de la carga impositiva sobre la rentabilidad neta de la economía. Por lo tanto, el indicador ideal

es la diferencia entre los coeficientes tributarios reales y óptimos. En la práctica, resulta difícil determinar este coeficiente óptimo para un país específico. Más difícil aún es comparar los coeficientes óptimos entre distintos países, dado que los determinantes de este valor ideal (por ejemplo, la eficiencia de los bienes públicos financiados por medio de impuestos, el grado en el cual el consumo estatal reemplaza al consumo privado y la solidez de la administración tributaria) varían considerablemente entre los distintos países.

Si bien las comparaciones entre países son difíciles en este respecto, las exigencias a las que se ven sometidos los Estados modernos son tales que es muy probable que los países incurran en dificultades financieras si sus recaudaciones tributarias no superan el 10 por ciento de su PIB. En el gráfico 2.14 se muestra que varios países de la región se vieron en esa situación en 1990. Estos fueron Argentina, Bolivia, Colombia, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú. En 1994, sin embargo, todos los países, salvo Guatemala, tenían una relación impuesto-ingreso superior al 10 por ciento, siendo del orden del 15 al 20 por ciento en la mayoría de los países de la región. Es revelador que este índice sea bastante similar al índice promedio de los países recientemente industrializados de Asia. El caso de Nicaragua es interesante, ya que aquí la mejora de su política tributaria efectivamente implicó un descenso de las recaudaciones tributarias como proporción del PIB, desde un alto nivel del 32 por ciento a mediados de los ochenta a un más moderado 23,6 del PIB durante 1995.

El comportamiento de la *relación impuestos al comercio internacional - recaudaciones tributarias totales* también revela un desarrollo positivo en la región. Un hecho notable descubierto en estudios entre países es que a medida que éstos se desarrollan, los impuestos al comercio internacional representan una menor proporción de las recaudaciones tributarias³⁷. Motivada en gran medida por las reformas tributarias y comerciales, esta caída en los impuestos al comercio internacional parece ser la tendencia en América Latina durante los últimos años. Como se aprecia en el gráfico 2.15, a pesar de los grandes aumentos en el volumen del intercambio comercial en la mayoría de los países, su respectiva proporción de impuestos al comercio muestra la tendencia a disminuir, a excepción de Guatemala, Jamaica y Nicaragua. No es de sorprender, en realidad, que al comparar los distintos países se observa que aquéllos que

dependen en mayor medida de los impuestos al comercio tienden a ser los países más abiertos al tráfico internacional debido a su escaso tamaño y ubicación. Aun incorporando a esos países, la proporción de los impuestos comerciales en la recaudación tributaria total cayó a menos del 20 por ciento como promedio en la región; este es un logro considerable, especialmente si se considera que no afectó la orientación de la política fiscal de los países. Sin embargo, es importante mencionar que el promedio regional de la proporción del impuesto al comercio en el total de los impuestos supera casi en ocho puntos porcentuales a aquella de los países de reciente industrialización de Asia.

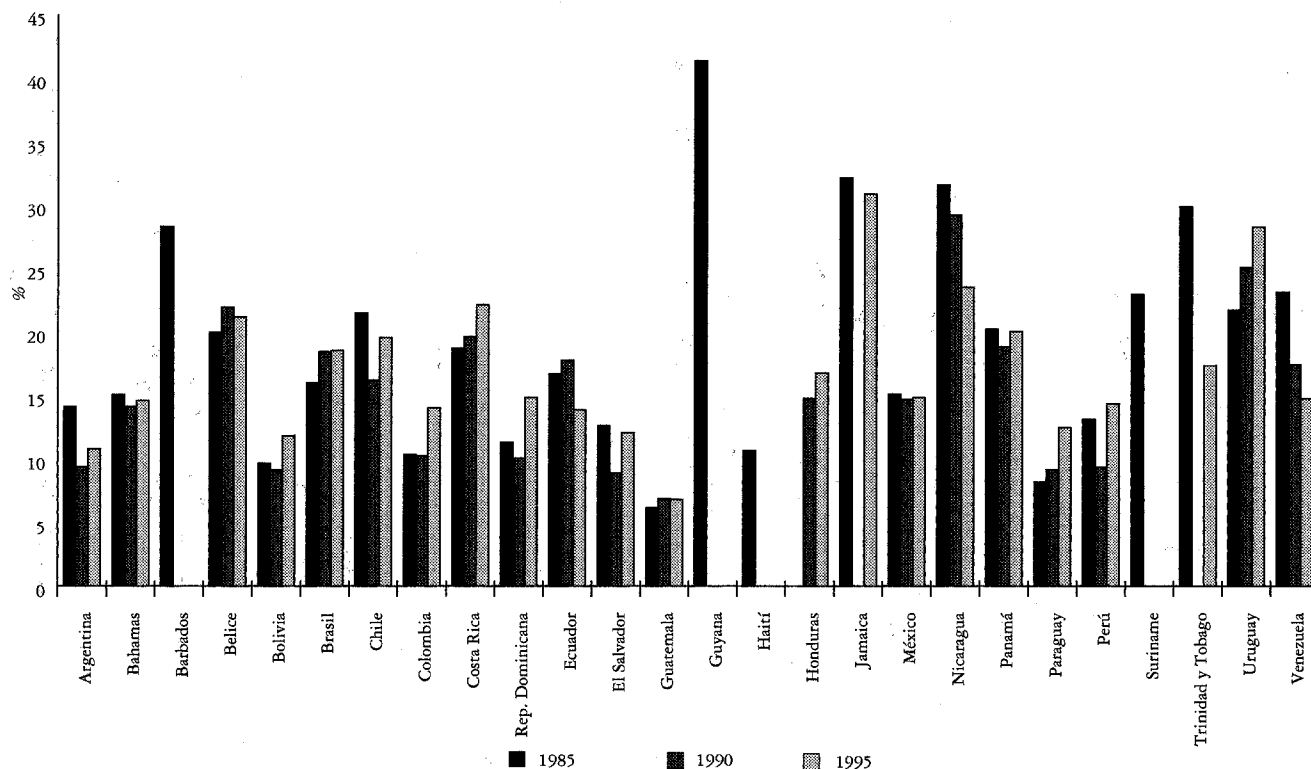
La *tasa de productividad del impuesto al valor agregado* es sin duda el indicador más importante de la eficiencia en la generación de ingresos fiscales en la región. En parte mide el éxito del sistema tributario recientemente adoptado, en el cual el IVA es la pieza clave. En el contexto de una deficiente administración tributaria, el IVA, con su función de autosupervisión, se ha convertido en la mejor opción de generación de ingresos causante de pocas distorsiones. Sus logros como generador de ingresos han permitido la distensión de la carga tributaria sobre el sector empresarial formal y la reducción de las tasas de impuestos al comercio. La relación ingreso - productividad del IVA contiene información sobre dos aspectos de este sistema: la cobertura del IVA en términos de la proporción del gasto nacional incluida en el sistema, y la solidez y eficacia de la administración tributaria en impedir la evasión tributaria. Aun más, la tasa de productividad del IVA indica la capacidad del Estado para obtener ingresos fiscales adicionales de los impuestos cuando es necesario.

En el gráfico 2.16 se presenta la tasa de productividad de los ingresos del IVA *ajustada con respecto al comercio*. Dado que los bienes importados, incluidos en casi todos los sistemas de IVA son los más fáciles de supervisar, un aumento de las importaciones como proporción del PIB se verá ciertamente reflejado en una relación productividad - IVA más alta. A fin de analizar los efectos de un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias o de una expansión en la cobertura del IVA sobre el gasto interno, que es el objetivo de esta sección, es necesario neutralizar el efecto de los cambios en la relación ingreso-productividad explicados por el crecimiento de las importaciones³⁸. En la mayoría de los países aumentó esta tasa de productividad, especialmente desde 1990 y en particular en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Perú. Los sis-

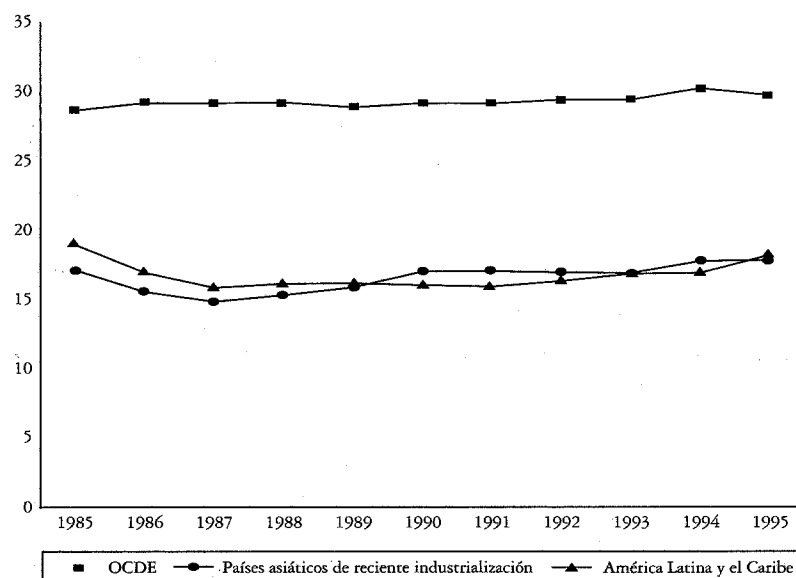
GRÁFICO 2.14

Total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB

América Latina y el Caribe¹



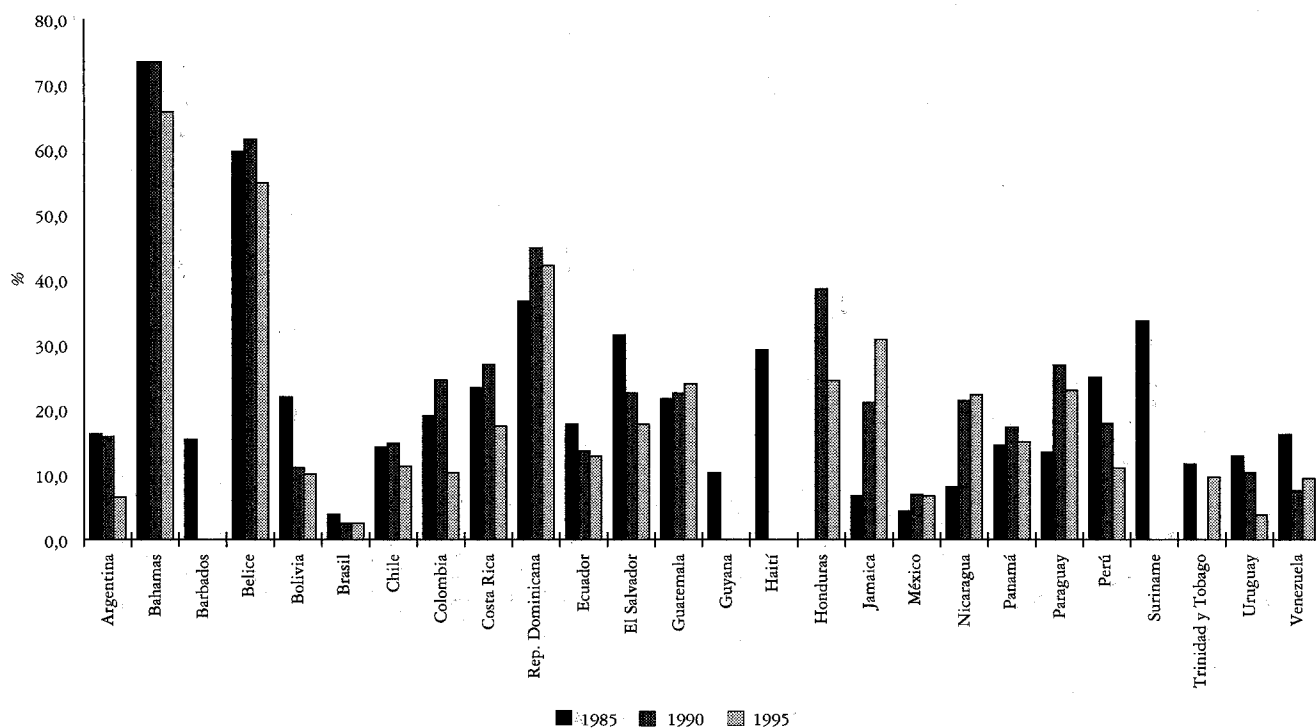
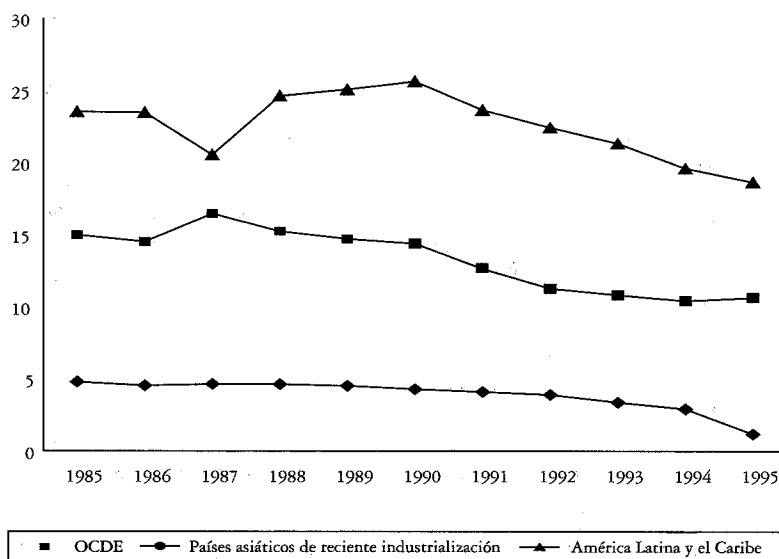
Comparación por regiones



Fuente: Estimaciones del personal en base a las Estadísticas de las Finanzas Públicas, FMI; Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Estimación: Ingresos tributarios consolidados del gobierno central, salvo para Belice, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Trinidad y Tobago, para los cuales se usaron cifras presupuestarias del gobierno central.

¹Las cifras de 1995 corresponden a los últimos años para los que se tenía información.

GRÁFICO 2.15

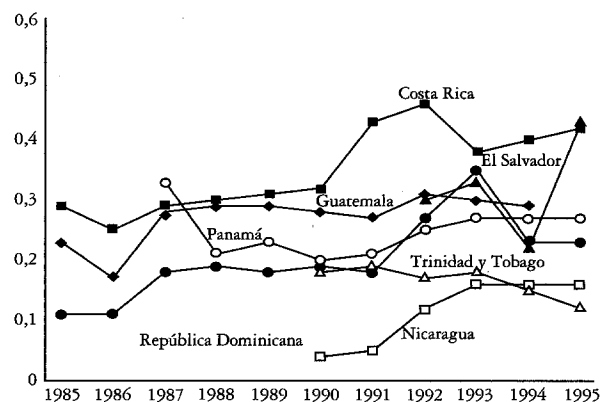
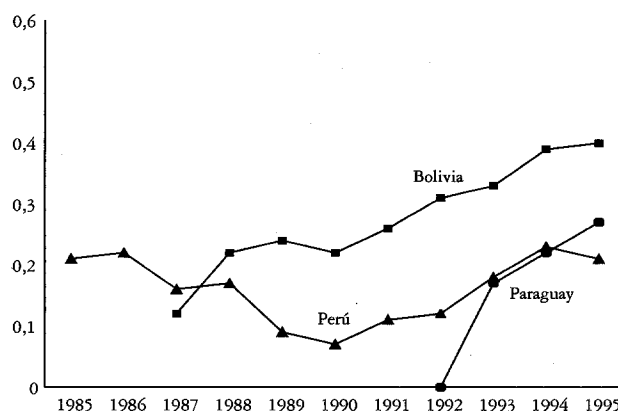
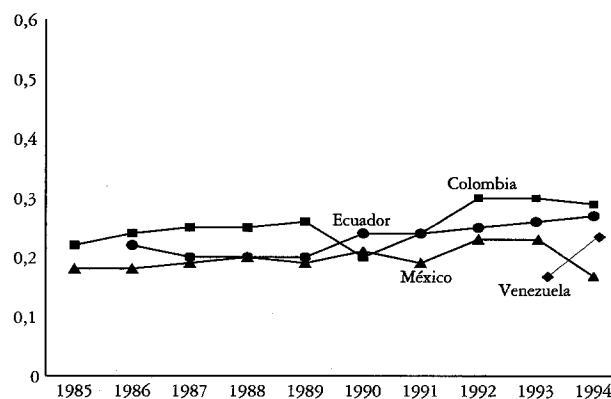
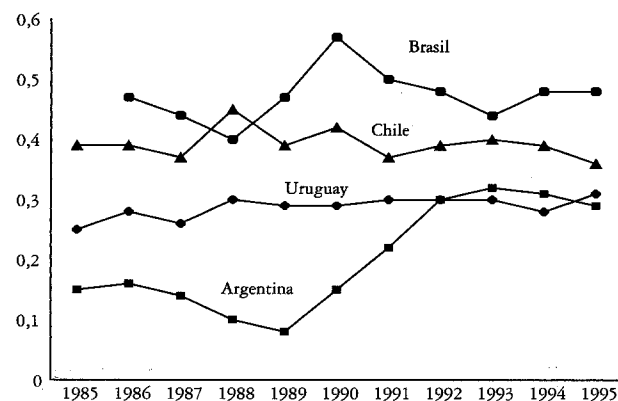
Impuestos al comercio como porcentaje del total de ingresos tributarios**América Latina y el Caribe¹****Comparación por regiones**

Fuente: Estimaciones del personal basadas en Estadísticas de las Finanzas Públicas, FMI; informes del personal, FMI y en la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial.

Estimación: Ingreso tributario del gobierno central consolidado, excepto en el caso de Belice, Ecuador, El Salvador, Guatemala, y Trinidad y Tobago, en cuyo caso se utilizaron cifras del gobierno central presupuestario.

¹Las cifras para 1995 corresponden a los últimos años para los que se disponía de datos.

GRÁFICO 2.16

Coefficiente ajustado de productividad de los ingresos del IVA

Fuente: Estimaciones del personal basadas en datos del BID, 1996 y en la base de datos de Estadísticas Financieras Internacionales, FMI.

Estimación: Coeficiente de productividad del ingreso proveniente del IVA menos 0,0025 veces la relación importaciones-PIB. El coeficiente (0,0025) se estimó mediante una regresión de la productividad del IVA teniendo en cuenta la relación importaciones-PIB y una constante.

temas de IVA recientemente aplicados en El Salvador, Nicaragua y Venezuela también muestran avances espectaculares con respecto al estado en que estaban al comienzo. Sin embargo, en la mayoría de los países todavía es posible seguir avanzando, dado que sólo en unos pocos (Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, El Salvador y Guatemala) se han logrado tasas de productividad de IVA ajustadas por el comercio de más del 40 por ciento.

En el cuadro 2.7 se comparan las relaciones ingreso-productividad del IVA, junto con información sobre tasas impositivas y de recaudación, en una muestra de países de distintas regiones. De acuerdo con ella, incluso los sistemas tributarios bien establecidos, que en gran medida se basan en impuestos sobre la renta, las relaciones ingresos-productividad del IVA varían entre 0,3 (Canadá) y 0,7 (Nueva Zelanda y Portugal).

E. Calidad del gobierno

Una creciente cantidad de textos apuntan a la importancia que tienen las instituciones y servicios públicos en la creación e implementación de políticas económicas que mejoren el bienestar social. El Estado tiene el potencial de proporcionar al sector privado un entorno en el que se respeten los derechos de propiedad y se hagan cumplir los contratos legales y donde los reglamentos estatales, en lugar de entorpecer las transacciones comerciales, corrijan las imperfecciones del mercado. Esto requiere un gobierno que no sólo tenga políticas inteligentes, sino además la capacidad de implementarlas de manera eficiente y creíble.

Existen distintos mecanismos interrelacionados a través de los cuales una buena calidad de gobierno puede afectar el comportamiento de la economía de un país. En primer lugar, el Estado puede actuar como protector y garante efi-

CUADRO 2.7

Indicadores del IVA para países seleccionados

PAÍS	AÑO	PRODUCTIVIDAD DE INGRESOS DEL IVA	RELACIÓN IVA PIB	NÚMERO DE TASAS DEL IVA	TASAS PROMEDIO DEL IVA
Portugal	1991	0,7	6,4	3,0	9,0
Nueva Zelandia	1992-93	0,7	8,4	1,0	12,5
Israel	1992	0,5	9,7	1,0	18,0
Sudáfrica	1992-93	0,5	5,2	1,0	10,0
España	1989	0,5	5,4	4,0	10,5
Chile	1991	0,5	8,8	1,0	18,5
Hungría	1991	0,4	6,1	2,0	14,0
Honduras	1992	0,4	3,1	2,0	7,3
Guatemala	1992	0,4	2,5	1,0	7,0
Panamá	1991	0,4	1,8	1,0	5,0
Suecia	1992	0,4	8,0	2,0	23,2
Uruguay	1991	0,3	7,4	2,0	21,6
Argentina	1992	0,3	5,9	1,0	18,0
Canadá	1991	0,3	2,2	1,0	7,0
Ecuador	1991	0,3	3,1	1,0	10,0
México	1992	0,3	3,0	1,0	10,0
Bolivia	1990	0,3	3,1	1,0	11,1
Filipinas	1992	0,2	2,4	1,0	10,0
Colombia	1991	0,2	2,4	5,0	12,2
Perú	1992	0,2	3,1	1,0	18,0
Promedio		0,4	4,9	1,7	12,6

Fuente: Silvani y Brondolo (1992).

ciente de los derechos de propiedad y contractuales. Cuando estos derechos de transgreden, la inversión cae abruptamente y tiende a centrarse antieconómicamente en proyectos pequeños y de corto plazo que dependen en menor grado de los derechos de propiedad y contractuales³⁹. El Estado puede cumplir la función de protector de los derechos de propiedad contando con un cuerpo de leyes y reglamentos diseñados para defender decididamente esos derechos y con un sistema judicial autónomo y fuerte encargado de apoyar y asegurar el cumplimiento de dichas leyes. En segundo lugar, la administración gubernamental puede proporcionar servicios públicos de manera adecuada, lo que incluye la toma de decisiones sobre los tipos y ubicaciones de proyectos de infraestructura pública y la adjudicación de contratos y licencias; proteger los espacios públicos, incluyendo el medio ambiente; organizar una red de protección social para los sectores más pobres, y ofrecer protección policial para la población. Las instituciones públicas pueden mejorar las condiciones económicas o sociales adversas planificando políticas adecuadas e implementándolas de manera efectiva. Así por ejemplo, las instituciones públicas bien administradas pueden reducir los efectos perjudiciales de los conflictos étnicos y ayudar a los sectores menos aventajados de la sociedad a escapar del círculo

de la pobreza caracterizado por la falta de educación y de atención médica⁴⁰.

El Estado sólo puede cumplir con estas importantes responsabilidades cuando la administración pública opera tanto eficiente como honestamente. La corrupción en los gobiernos, especialmente de los funcionarios con poder para tomar decisiones, es perjudicial para el bienestar social, porque hace que el Estado aplique políticas y programas públicos que benefician a ciertos grupos y no a la sociedad en general y porque estimula actividades antieconómicas

orientadas a generar ingresos⁴¹. La corrupción de funcionarios de alto nivel se debe en gran medida tanto a la falta de supervisión adecuada como de reglas claras de responsabilidad pública. Sin embargo, es necesario reconocer que la corrupción entre los niveles más bajos del aparato burocrático está relacionada no sólo a su debilidad ética o a la falta de una supervisión adecuada. Más importante aún es la falta de claridad en los procedimientos, la complejidad de las exigencias burocráticas, la imposición de reglamentos altamente restrictivos y las tasas de impuestos, aranceles y otros gravámenes públicos demasiado elevados.

La buena calidad del gobierno es difícil de medir objetivamente. Al analizar el éxito de las políticas públicas, cuesta trabajo aislar la parte que se debe a una buena administración. Sin embargo, existe la posibilidad de evaluar la calidad de las instituciones y servicios públicos por la impresión que dejan en los empresarios y los analistas políticos y económicos, quienes diariamente se enfrentan a distintas dependencias gubernamentales. Estos indicadores subjetivos son recopilados por un número de organismos internacionales y luego se venden a posibles inversionistas internacionales. La mayoría de las investigaciones mencionadas más arriba de hecho han usado estos indicadores subjetivos como medida de una buena calidad del gobierno.

En esta sección se usa la información proporcionada por dos evaluadores independientes del riesgo representado por un país, la International Country Risk Guide (ICRG - guía internacional del riesgo de un país) y el *Business Environment Risk Index* (BERI - Índice de riesgos en el ambiente empresarial), los que presentan evaluaciones de distintos aspectos de la calidad de un gobierno. La ICRG proporciona evaluaciones de cinco variables, incluyendo el imperio de la ley, que mide el nivel en que operan los mecanismos para solucionar pacíficamente los conflictos; riesgos de expropiación, que evalúa el riesgo de nacionalización del patrimonio empresarial; y rechazo de los contratos de parte del gobierno, que mide el compromiso del Estado de cumplir con sus obligaciones contractuales y representa su capacidad para hacer cumplir los contratos entre los actores del sector privado. Además analiza la corrupción del gobierno, evaluando la necesidad de sobornar a los funcionarios públicos para apurar trámites burocráticos, eludir reglamentos, forzar un cambio en la política para beneficiar un grupo de interés dado o para obtener contratos públicos sin un proceso de licitación legal, y calidad de la burocracia, que evalúa tanto la claridad en los procedimientos como la competencia técnica de los funcionarios públicos. Si bien en principio estas evaluaciones miden distintos aspectos de la calidad del gobierno, en la práctica están muy relacionados. Debido a ello, aquí se presenta un índice general que se basa en el promedio simple de las evaluaciones para las cinco variables. Las evaluaciones del BERI usan un procedimiento similar, que consta de tres variables básicas: capacidad para hacer cumplir contratos, riesgo de nacionalización y demoras burocráticas.

Los índices ICRG y BERI que se muestran más abajo proporcionan información relacionada con dos aspectos de la buena calidad del gobierno. El primer aspecto de relacionarse con la calidad de las instituciones públicas (evaluada según las variables de *corrupción en el gobierno* y *calidad del aparato burocrático/demoras burocráticas*) y describe la capacidad que tiene el Estado de aplicar sus políticas tanto a través de una estructura adecuada como de burócratas honestos y competentes a nivel técnico. El segundo aspecto se refiere a la calidad de los servicios públicos (evaluados por las variables de *imperio de la ley*, *cumplimiento/desconocimiento de los contratos por parte del gobierno* y *riesgo de expropiación/nacionalización*), los que determinan un entorno donde se respetan las obligaciones contractuales tanto por el Estado como por los particulares, donde los conflictos legales son resueltos de manera efectiva dentro del sistema judi-

cial y donde el Estado no modifica arbitrariamente las reglas legales sobre inversión, contratación y tributación.

El índice BERI (véase el gráfico 2.17, arriba) muestra que Argentina, Chile, Ecuador y Perú tuvieron algunos avances en el área de la calidad del gobierno desde 1990 a 1995. En los últimos dos países, esto implicó recuperar su nivel de 1985 después de una caída a fines de la década. Por el contrario, la calidad del gobierno en Brasil y Venezuela empeoró considerablemente en el mismo período. Al hacer comparaciones entre los países, de acuerdo con el BERI Chile está claramente por sobre el resto de los demás países de la región incluidos en la muestra, acercándose al nivel de calidad de gobierno de los países de la OCDE y los PRI de Asia.

El índice ICRG (véase el gráfico 2.18, abajo) presenta una visión más optimista sobre el avance de la calidad del gobierno en América Latina y el Caribe⁴². Si bien en términos generales hay señales de mejoría entre 1985 y 1990 (especialmente en Argentina, Bolivia, Chile y México), en la mayoría de los países los avances más significativos recién se producen entre 1990 y 1995. La calidad del gobierno mejoró en países como Bolivia, El Salvador, Guyana y Perú, lo que es especialmente importante dada su baja evaluación a mediados de los años ochenta. De los países más grandes, sólo Brasil, México y Venezuela muestran escasos avances durante el mismo período. De acuerdo con la ICRG, entre 1990 y 1995 el índice de calidad de gobierno de la región mejoró en un promedio del 35 por ciento. A pesar de esta mejoría generalizada, un examen más acucioso de los indicadores subyacentes en el índice de la ICRG (véase el gráfico 2.18) revela sin embargo que América Latina estaba en 1995 muy por debajo de los países de la OCDE y de los PRI de Asia. Esta brecha es particularmente acentuada en el área del imperio de la ley (sistemas judiciales y policiales) y en la calidad de la administración pública (competencia técnica y honestidad del aparato burocrático, así como claridad de los procedimientos). La diferencia entre los países de América Latina, los de la OCDE y los asiáticos es menor en relación al riesgo de nacionalización del patrimonio de las empresas.

F. Conclusión

En este capítulo se pretendió examinar la experiencia de la reforma estructural en la región de América Latina y el Caribe en las cinco siguientes áreas de actividad económica: comercio internacional, mercados financieros, mercados laborales, generación y uso de recursos públicos y calidad del gobierno. El enfoque metodológico usado en el estudio

GRÁFICO 2.17

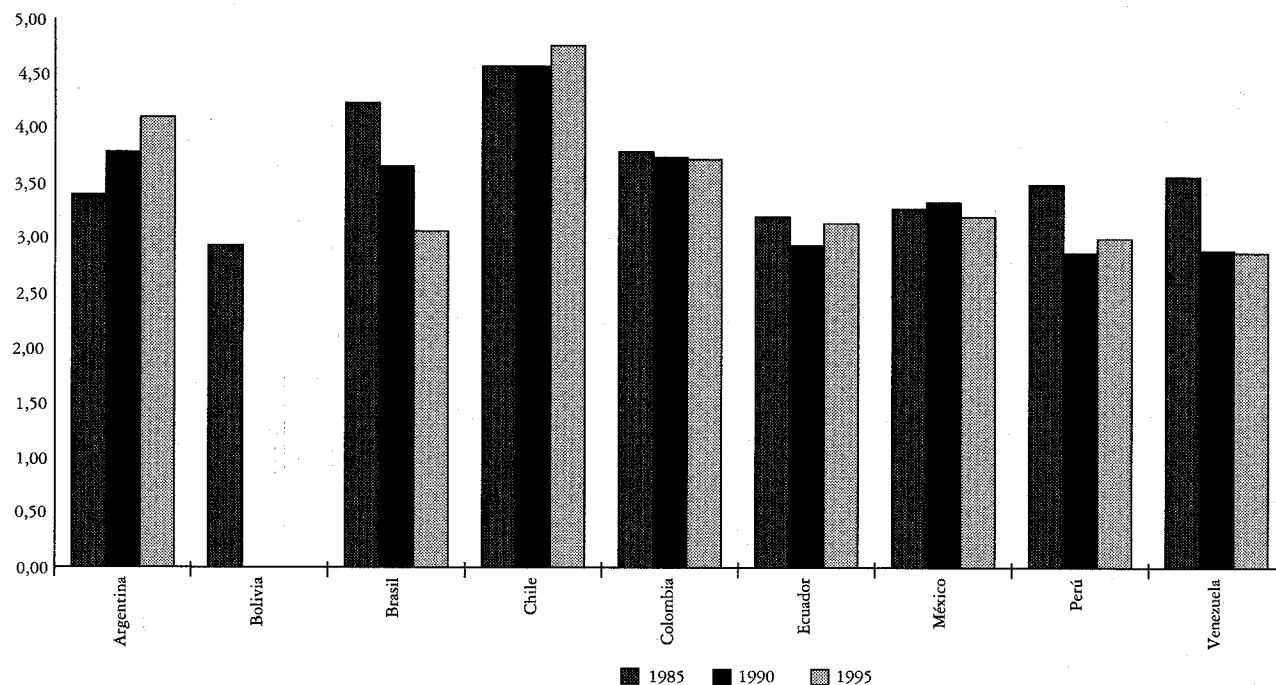
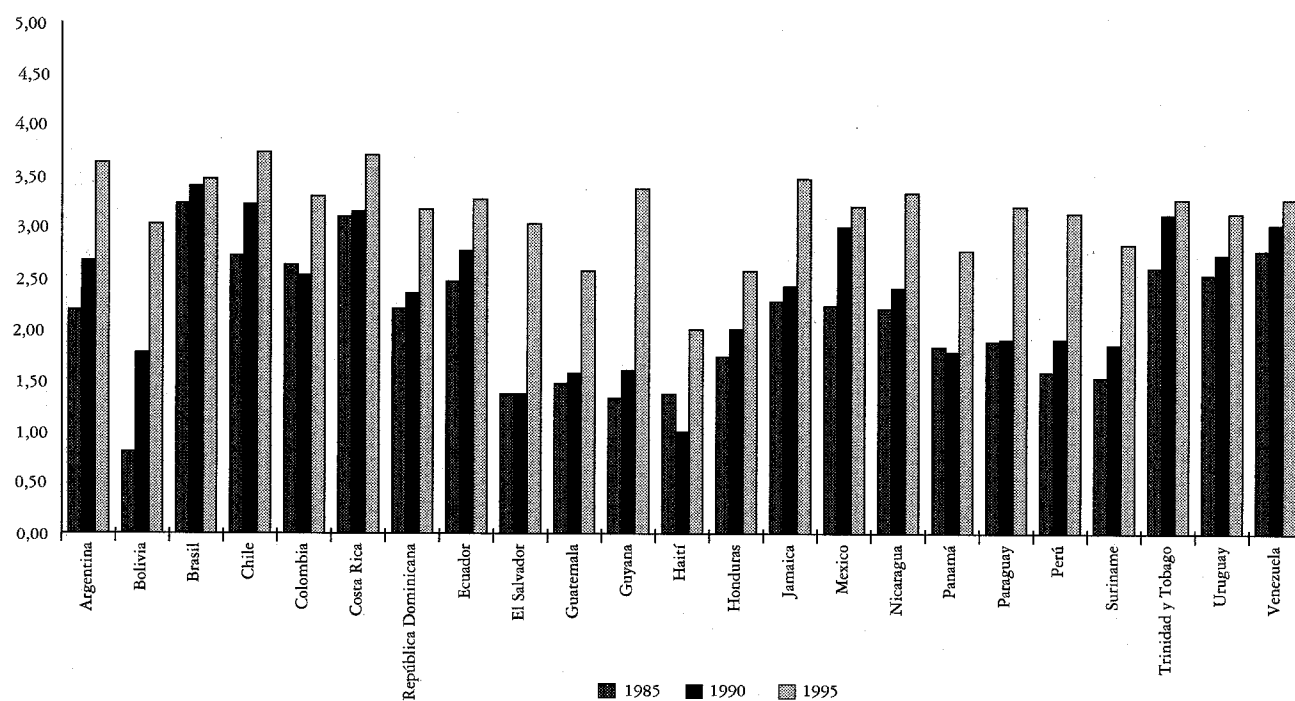
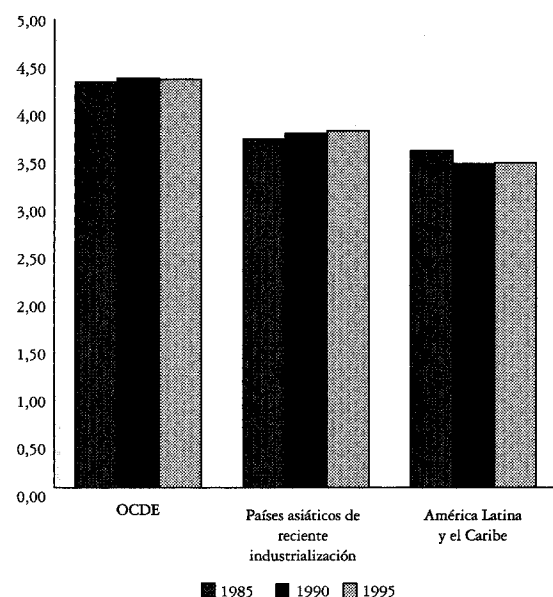
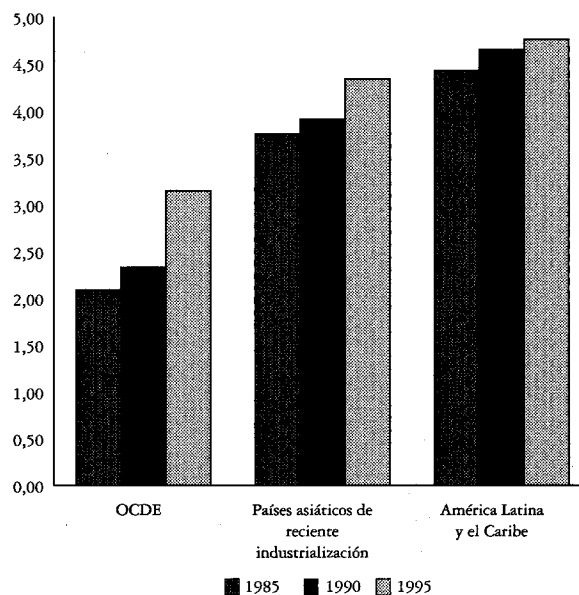
Índices gubernamentales y regionales**Índice gubernamental de BERI****Índice gubernamental de ICRG**

GRÁFICO 2.17

Índices gubernamentales y regionales (Cont.)**Índice regional de BERI****Índice regional de ICRG**

Fuente: International Country Risk Guide y Business Environmental Risk Intelligence. Un puntaje más alto refleja una mejor gestión de los asuntos públicos.

Estimación: El índice ICRG incluye indicadores sobre desconocimiento de contratos, expropiación de inversiones privadas, tradición de ley y orden, calidad de la burocracia y corrupción pública. El índice BERI incluye indicadores sobre demoras en los trámites burocráticos, exigibilidad del cumplimiento de los contratos y riesgo de nacionalización.

consiste en aplicar indicadores cuantitativos para las reformas de política pertinentes y/o sus respectivos resultados. El resultado es una caracterización empírica de la reforma estructural de la región.

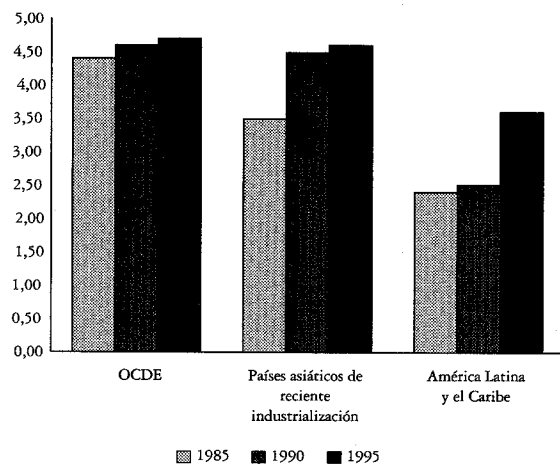
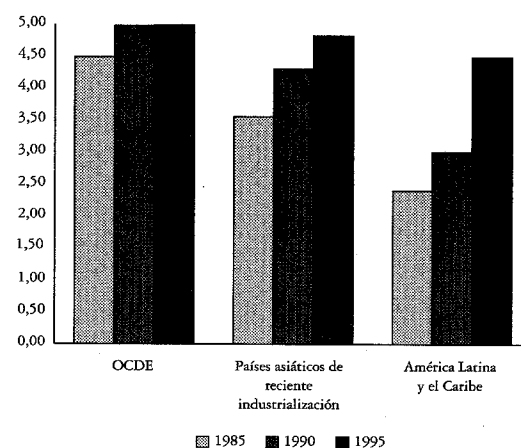
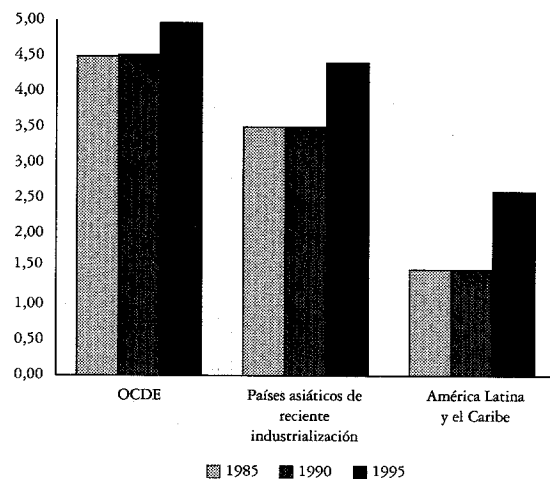
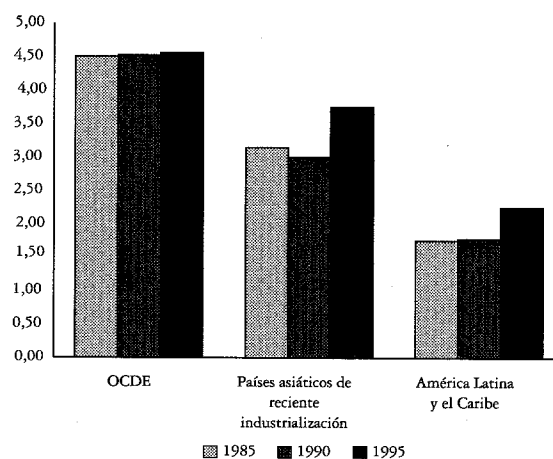
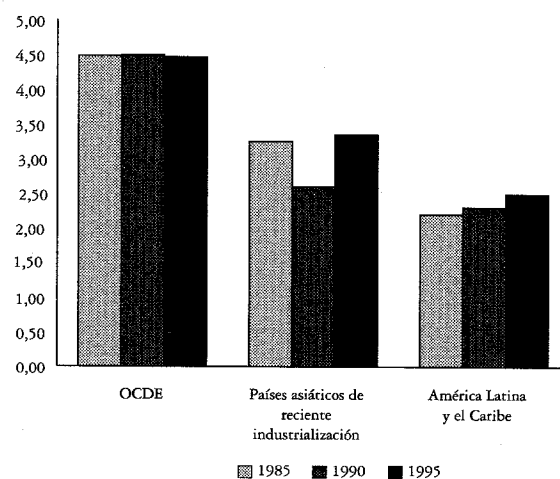
Si bien los procesos de reforma estructural de toda la región compartieron los mismos principios, tanto el momento de su inicio como el alcance y contenido del proceso de la reforma variaron en los distintos países. De igual forma, la región en conjunto avanzó más en ciertas áreas de la reforma que en otras.

Para examinar las reformas estructurales de la región en el orden de mayor a menor éxito, es necesario comenzar con la *liberalización del comercio*. Es en esta área donde la reforma ha sido más profunda y generalizada; de hecho, la región se ha acercado bastante a los países asiáticos de reciente industrialización en cuanto a la reducción de las restricciones al comercio. También hay logros considerables en las áreas de *desarrollo financiero*, particularmente en términos de la profundidad de la intermediación financiera, la participación del sector privado en el sistema bancario y el tamaño y la actividad de los mercados bursátiles, además de la *generación*

y uso eficiente de recursos públicos, especialmente en términos de eficiencia de su sistema de IVA y la privatización de empresas públicas. Los avances de la reforma en el área de *calidad del gobierno* han sido un poco más modestos. A este respecto, América Latina está muy por debajo de los índices de los países de la OCDE y PRI asiáticos, especialmente en relación con el imperio de la ley (sistemas judiciales y policiales) y la calidad de la administración pública (competencia técnica y honestidad del aparato burocrático, al igual que la claridad de los procedimientos). Las *reformas al mercado laboral* es el área de reforma estructural en la que los avances han sido más modestos. En la mayoría de los países aún persisten graves restricciones a la contratación y despido de los trabajadores, altas tasas de impuestos sobre la nómina, falta de mecanismos para la solución pacífica de conflictos laborales y un exceso de empleos públicos en la economía.

Durante varias décadas, las políticas públicas aplicadas en América Latina fueron erradas y sus instituciones públicas deficientes, lo que generó profundas distorsiones en la formación y asignación de los bienes de capital y recursos humanos y gradualmente fue erosionando la eficiencia glo-

GRÁFICO 2.18

Indicadores de la gestión de los asuntos públicos del ICRG**Desconocimiento de contratos****Riesgo de expropiación****Tradición de ley y orden****Calidad de la burocracia****Corrupción pública**

Fuente: International Country Risk Guide. Un puntaje más alto refleja una mejor gestión de los asuntos públicos.

bal. Estas profundas distorsiones encarecen la aplicación de reformas estructurales (y por ende la alteración de las formas de producción y el sistema de incentivos económicos) y aun la hacen angustiosa. Al mismo tiempo, estas reformas tienen el potencial de elevar considerablemente los estándares de vida de la mayoría de los actores económicos. Sin duda hay cierta evidencia de que las reformas iniciadas a fines de los años ochenta han dado algunos frutos en términos de mejorar el crecimiento económico. Sin embargo, nadie debe olvidarse por esto de que las reformas económicas constituyen un camino difícil y largo, cuyo éxito requiere tanto voluntad política como sensibilidad social por parte de los gobiernos⁴³.

Notas al Capítulo II

1. En este documento se usan indistintamente los términos "América Latina" y "América Latina y el Caribe".

2. Véanse Balassa (1985), Edwards (1992, 1995), Dollar (1992) y Harrison (1997).

3. Véase Lederman (1996).

4. Véanse Harrison (1996) y Easterly, Loayza y Montiel (1996).

5. Véase Edwards (1995).

6. Véase Pritchett y Sethi (1993). Las ponderaciones en realidad están dadas por las respectivas proporciones en las importaciones totales de alrededor de 120 países en desarrollo en 1985 (véase UNCTAD, 1994). Usar las proporciones de las importaciones del país mismo como ponderación lleva a una subestimación del arancel (o restricción cuantitativa), porque estas proporciones se ven afectadas en forma adversa por las restricciones.

7. UNCTAD (1994).

8. La metodología usada para crear estos índices, al igual que la mayoría de los índices que se presentan en este documento, es la siguiente: el índice es un promedio ponderado de los principales componentes de sus respectivos indicadores, en el cual las ponderaciones están dadas por la proporción de la varianza del indicador explicada por cada componente principal. Véanse Theil (1971) y Demetriades y Luintel (1996).

9. Véase Edwards (1995).

10. Los términos "intensidad de la actividad comercial" y "volumen del comercio como proporción del PIB" se usan como sinónimos de la relación exportaciones reales + importaciones reales - PIB real.

11. En la literatura también se ha usado la prima cambiaria del mercado negro como valor sustitutivo de las distorsiones de precios globales. Véase Barro (1991).

12. Se han usado exportaciones e importaciones reales en lugar de nominales para eliminar el efecto de la apreciación real del tipo de cambio sobre las medidas comerciales.

13. Claramente, aquellos países que ya tenían un comercio bastante abierto al inicio del período también tenderían a mostrar pocos cambios en el volumen del comercio como proporción del PIB.

14. Como miembros del Pacto Andino, Colombia, Ecuador y Venezuela tienen sistemas de intercambio comercial similares desde comienzos de los años noventa.

15. Chenery y Syrquin (1975 y 1989) y Pritchett (1996a).

16. Véase Levine (1997).

17. Véanse McKinnon (1973), Atje y Jovanovic (1993), Demirgüç-Kunt y Levine (1996), Hubbard, Kashyap y Whited (1995), King y Levine (1993) y Roubini y Sala-i-Martin (1992).

18. Véase La Porta, Lopez de Silanes, Shleifer y Vishny (1996).

19. Por supuesto, la descomposición de cualquier variable económica en sus componentes permanentes y transitorios está lejos de ser trivial. En este capítulo no se usa técnica de descomposición formal alguna.

20. Los pasivos cuasilíquidos nominales de fin de año están deflactados por el índice de precios al consumidor (IPC) anual. El PIB nominal está deflactado por el promedio anual del IPC. Esta deflación es una modificación importante a la práctica normal de tomar la relación pasivos líquidos de fin de año - PIB nominal, práctica que resulta en una relación artificialmente alta para países/períodos de alta inflación. En este documento se usa el mismo procedimiento de deflación al tratar las relaciones entre cualquier medida de inventario de fin de año (por ejemplo, un agregado del mercado de capitales o monetario) y una medida de flujo (por ejemplo, el PIB).

21. Este es el mejor valor sustitutivo disponible con facilidad. Sin embargo, está claro que no es perfecto. En algunos países, particularmente Brasil, los bancos receptores de depósitos no son completamente privados, sino que incluyen bancos comerciales estatales. Además, este indicador no considera el crédito proporcionado por las instituciones financieras privadas distintas a los bancos receptores de depósitos, crédito que puede ser significativo en algunos países.

22. Es necesario analizar con cuidado los promedios regionales, porque enmascaran las diferencias de tendencias y niveles que se producen entre los países de la región. Sin embargo, es necesario destacar que la dispersión interna en la mayoría de los indicadores de la región, medida según su respectiva desviación estándar anual en la región, ha ido disminuyendo durante la década de los noventa en América Latina.

23. La flexibilidad del mercado laboral evidentemente también depende de otros factores aparte de la normativa. Por ejemplo, del nivel de educación de la fuerza laboral, de los mecanismos de capacitación adecuados que pueden o no tener las empresas y de las tecnologías similares o no de los distintos sectores.

24. Véanse Harris y Todaro (1970) y Fields (1990).

25. Véase Loayza (1994).

26. Un grupo importante de indicadores de la distorsión del mercado laboral que no se considera en este documento debido a la falta de información comparativa para los distintos países se refiere a las relaciones entre la mano de obra y el nivel administrativo de una empresa. Esto abarcaría temas como por ejemplo el nivel de descentralización y flexibilidad de las negociaciones colectivas y si el gobierno interviene o no en el proceso de negociación. Incluiría además el tema de la eficiencia de los sindicatos en la defensa de los derechos de los trabajadores, considerando si la legislación laboral les permite,

por lo menos en principio, elegir sus propios sindicatos; la libertad de dicha elección resultaría en una mayor representatividad de los trabajadores debido a la mayor competitividad, o por lo menos en una mejor capacidad de respuesta de los sindicatos.

27. Este indicador también puede variar como resultado de acontecimientos no relacionados con la falta de mecanismos adecuados para la solución de los conflictos. Por ejemplo, podría aumentar en épocas de disturbios políticos o impactos macroeconómicos. En todo caso, el hecho de que las huelgas puedan ser usadas como medios de protesta política demuestra un excesivo poder de los sindicatos.

28. Véase Banco Mundial (1995c).

29. Véase Rama (1997).

30. Burki y Edwards (1996).

31. La distinción entre políticas e instituciones gubernamentales adecuadas para la correcta administración de los recursos públicos es conceptual y por tanto artificial. En este caso, se hace para facilitar la exposición y para enfatizar los distintos aspectos de la reforma del sector público.

32. Véanse Barro y Sala-i-Martin (1995), Barro y Lee (1994), Caselli, Esquivel y Lefort (1996) y Easterly, Loayza y Montiel (1997).

33. Edwards (1995).

34. La comparación con los países de la OCDE es problemática, dado que las cifras de inversión disponibles para este grupo de países no desagregan la inversión empresarial en sus componentes públicos

y privados. Por lo tanto, las cifras de inversión "privada" de estos países en el texto y en el anexo incluyen la inversión de las empresas públicas.

35. Véase Shome (1992).

36. La relación ingreso-productividad del IVA se define como la relación entre ingresos por IVA respecto al PIB y la tasa de IVA promedio.

37. Véase Easterly y Rebelo (1993).

38. Sin embargo, es importante notar que los coeficientes ingreso-productividad del IVA simples y ajustados por el comercio son muy similares; de hecho, su coeficiente de correlación es de 0,94.

39. Véase Knack y Keefer (1995, 1997).

40. Véase Easterly y Levine (1996).

41. Véase Mauro (1995).

42. Una nota de advertencia: la evaluación optimista de este organismo de calificación debe ser considerada con prudencia, por cuanto existe la posibilidad de que, a pesar de sus esfuerzos por ser exacto, las reformas en otras áreas y la mayor inversión y crecimiento económico que resultan de ellas pueden ser confundidos con mejoras en la calidad del gobierno en su definición estricta. Una medición conservadora del avance en la calidad del gobierno en los países de América Latina debería estar entre las evaluaciones BERI y ICRG.

43. Véanse Easterly, Loayza y Montiel (1997), Fernández-Arias y Montiel (1997) y Barrera y Lora (1997).

III

Prioridades estratégicas para acelerar el crecimiento

SI BIEN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HA EXPERIMENTADO UNA RECUPERACIÓN económica durante la década de los noventa, esta recuperación todavía está muy por debajo de los niveles necesarios para reducir drásticamente los altos índices de pobreza de la mayoría de los países de la región. En este contexto, un importante interrogante es si la región, al igual que los países de alto desempeño de Asia oriental, será capaz de obtener tasas de crecimiento altas y sostenidas superiores al 6 por ciento anual. El historial positivo de Chile durante la última década probó al resto de la región que esta meta se puede lograr, si bien ésta no es una conclusión inevitable. Por lo tanto, la pregunta real es: ¿Qué se requiere para lograrlo? En este capítulo se aborda este aspecto vital.

En base a los análisis de los capítulos anteriores, en la siguiente sección se evalúa brevemente el crecimiento de la región durante los últimos años, en especial desde comienzos de la crisis del peso mexicano de diciembre de 1994. También se analizan de manera sucinta los efectos que tuvieron las reformas a la política económica aplicadas en los países de la región desde fines de la década de los ochenta. En la Sección B se indican los cinco desafíos que enfrenta la región para lograr tasas de crecimiento altas y sostenibles. Estos desafíos se centran en las áreas clave de políticas para el futuro, incluyendo la necesidad de consolidar los logros de la región en cuanto a estabilidad macroeconómica analizados en el Capítulo 1. En las Secciones C a F se analizan las otras cuatro prioridades estratégicas y se explica su aplicación en las diferentes subregiones.

A. Crecimiento de América Latina y el Caribe en la década de los noventa

Entre 1991 y 1996, la región experimentó una tasa de crecimiento de aproximadamente 3,2 por ciento (media ponderada en función del PIB), en comparación con el 1,9 por

ciento durante el período 1980–90. (Véase el cuadro 1.3 en el Capítulo 1.) Debido a la crisis del peso mexicano de diciembre de 1994 y su efecto sobre Argentina, en 1995 la tasa de crecimiento de la región en conjunto fue de un decepcionante 0,9 por ciento (ponderado en función del PIB). Sin embargo, si excluimos a México y Argentina, el resto de la región creció a un moderado 4,3 por ciento. En 1996, la recuperación de México y Argentina fue significativa, pero la economía se desaceleró en la mayoría de los países que habían crecido con rapidez durante 1995, como por ejemplo Brasil, Colombia, Perú y El Salvador. En 1996, la tasa de crecimiento de la mayoría de los países fue moderada, entre 3 y 4 por ciento. El promedio ponderado de la región en función del PIB fue de un 3,5 por ciento y la tasa media de un 3,1 por ciento. Sólo Chile y Guyana mostraron tasas de crecimiento superiores al 6 por ciento y Venezuela fue el único país donde se contrajo el producto durante ese año.

Si bien aún es demasiado pronto para emitir un juicio definitivo sobre los efectos de largo plazo de las reformas a las políticas en la región, nuestro análisis en el Banco Mundial nos hace creer que están rindiendo sus frutos. Hay que

hacer comparaciones per cápita y en relación al resto de la economía mundial, porque el crecimiento de los países de esta región depende en gran medida del comportamiento de los mercados internacionales¹. Como se muestra en el gráfico 3.1, la tasa de crecimiento per cápita promedio de los países de América Latina y el Caribe a comienzos de la década de los noventa (y hasta 1995) fue muy superior al crecimiento de los años ochenta. En especial hay que destacar que en el período posterior a la reforma (1991–95), el ingreso real por persona en esta región creció a un ritmo muy superior que a mediados de la década de los ochenta (1986–90), cuando la economía mundial creció mucho más aceleradamente.

Sin embargo, más importante aún que el mejoramiento de las tasas de crecimiento per cápita en gran medida parece ser el resultado de los positivos efectos generados por las reformas económicas aplicadas en la región. Recientes estudios econométricos llevados a cabo por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han cuantificado los efectos positivos de las reformas sobre el crecimiento. En el cuadro 3.1 se muestran los resultados de tres estudios recientemente disponibles. En ellos se midió el aumento de las tasas de crecimiento del ingreso per cápita en la región que es posible atribuir a las reformas, entre otras las reformas estructurales y la estabilización macroeconómica. Aparentemente, hay consenso respecto a que el paquete de reformas aumentó la tasa de crecimiento per cápita promedio de la región en casi dos puntos porcentuales.

Estas reformas económicas tuvieron un efecto positivo importante en la inversión interna, en la afluencia de inversión extranjera directa y en el crecimiento de las exporta-

CUADRO 3.1

Impacto de las reformas económicas en las tasas de crecimiento de América Latina y el Caribe

(cambio porcentual del crecimiento per cápita del PIB, promedios simples)

ESTUDIO	IMPACTO TOTAL DE LAS REFORMAS	COMPONENTE PERMANENTE	COMPONENTE TRANSITORIO
ELM	n.a.	+1,9	considerado pero no medido
LB	+3,7	+1,6	+2,1
FAM	+1,95	+1,88	+0,07

n.a. = no aplicable

ELM = Easterly, Loayza y Montiel (1997)

LB = Lora y Barrera (1997)

FAM = Fernández-Arias y Montiel (1997)

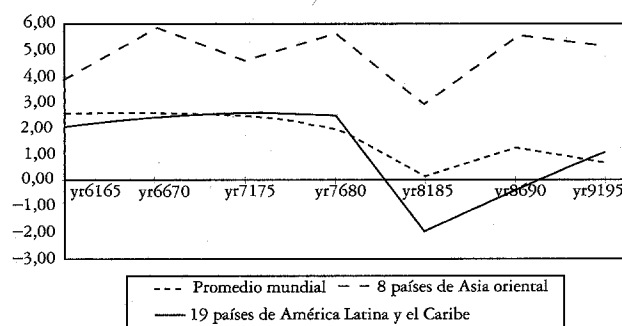
Fuentes: ELM, cuadro 4; LB, cuadro 3; FAM, cuadro 2.

ciones. La tasa de crecimiento anual promedio de la inversión interna bruta, medida en precios constantes, fue de un 6 por ciento durante 1991–95. Esto representa un avance notable respecto a las tasas de crecimiento de la IIB durante 1980–85 y 1986–89, cuando las tasas anuales promedio correspondientes fueron de –2,1 y +2,1 por ciento, respectivamente. (Véase el cuadro 3.2.) Más aún, los flujos de inversión directa extranjera a esta región aumentaron ininterrumpidamente durante la década de los noventa, de US\$8.1000 millones en 1990 a un récord de US\$26.000 millones en 1996. (Véase el cuadro 1.2, Capítulo 1.) Durante la primera mitad de la década de los noventa, el crecimiento de las exportaciones de esta región se duplicó respecto a la década anterior, a pesar de que el comercio mundial no se intensificó hasta los años 1994–95. (Véase el cuadro 3.3.) Es evidente que aún no se han hecho sentir todos los beneficios de la mayor estabilidad macroeconómica y competencia internacional y de los flujos de capital y nuevas oportunidades para el desarrollo del sector privado, especialmente en los sectores de infraestructura. Estas consideraciones, junto con el esperado repunte de la tasa de crecimiento de la economía mundial, nos hacen prever que la región tendrá una tasa de crecimiento ligeramente superior al 4 por ciento durante 1997, al 4,5 por ciento durante el período 1997–2000 y superior al 5 por ciento en los primeros cinco años del siglo XXI.

GRÁFICO 3.1

Tasas de crecimiento per cápita por regiones

(promedios anuales para períodos de cinco años)



Fuente: Banco Mundial, base de datos del Departamento de Economía Internacional.

B. Prioridades estratégicas para acelerar el crecimiento en la región

En base a las cifras presentadas en el Capítulo 2, donde se analizaron los diversos indicadores del avance en la reforma de las políticas económicas, no dudamos que aún queda

CUADRO 3.2

**Crecimiento de la inversión interna
bruta en América Latina y el Caribe, 1980-1995**

(tasas de crecimiento anual promedio)

PAÍS	1980-85	1986-90	1991-95
Argentina	-7,6	-1,3	15,4
Belice	-1,6	18,6	3,5
Bolivia	-18,0	5,7	4,9
Brasil	-2,0	2,0	3,4
Chile	9,0	14,3	12,0
Colombia	2,0	2,6	16,9
Costa Rica	-0,7	8,2	5,3
Ecuador	-2,8	-3,2	7,8
El Salvador	-10,7	9,0	15,1
Guatemala	-8,1	6,2	11,7
Guyana	-12,8	-1,7	7,2
Haití	3,0	-4,5	-36,7
Honduras	-3,9	7,4	9,9
Jamaica	-0,4	2,1	5,1
México	0,4	2,6	-1,8
Nicaragua	-55,8	-11,8	5,5
Paraguay	1,9	6,7	3,8
Perú	-0,2	6,8	6,8
República Dominicana	-1,9	7,3	4,4
Trinidad y Tobago	0,2	-14,6	5,5
Uruguay	-14,3	3,9	13,4
Venezuela	-3,6	-5,3	17,6
Media	-5,9	2,8	6,3
Ponderado según el PIB			
Media	-2,1	2,1	6,0

Fuente: Banco Mundial, Base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial

Nota: IIB en moneda local, precios de 1987.

CUADRO 3.3

Comercio mundial de mercancías, 1981-1995

(tasas de crecimiento anual promedio de los volúmenes de comercio, porcentajes)

PAÍS	1981-90	1991-93	1994-95
Crecimiento del comercio mundial*	4,1	4,0	9,2
Crecimiento de las exportaciones			
ALC	4,4	9,3	8,8
Asia oriental	9,3	14,1	17,4
Asia meridional	5,6	10,8	10,1
Europa oriental	-0,5	-3,8	10,2
OCDE	4,6	2,9	8,1
Crecimiento de las importaciones			
ALC	-0,3	16,3	3,9
Asia oriental	7,0	14,6	16,7
Asia meridional	4,2	5,5	14,9
Europa oriental	0,7	-5,2	5,4
OCDE	4,8	1,8	9,0

*Tasa de crecimiento de la suma de los volúmenes de exportación e importación de mercancías.

Fuente: Banco Mundial (1996c, Cuadro 1-5, p. 14).

mucho por hacer para poder mantener tasas de crecimiento superiores al 6 por ciento; no hay lugar para la complacencia. Identificamos cinco áreas estratégicas, entre las que se incluye la consolidación de la estabilidad macroeconómica analizada en el Capítulo 1. Las restantes cuatro áreas son:

1. promover la calidad de la inversión en desarrollo humano,
2. acelerar el desarrollo financiero de la región,
3. mejorar el entorno legal y normativo para el desarrollo del sector privado y
4. mejorar la calidad del gobierno y la eficiencia del sector público.

Hay notorias interacciones y aspectos complementarios entre los esfuerzos que se despliegan en estas áreas clave. Así, por ejemplo, mejorar la calidad de los servicios de educación requiere reformas del sector público. También el fortalecimiento de las finanzas públicas y la efectiva regulación de los mercados de capital requiere un sector público bien administrado y eficiente. En general es evidente que la modernización institucional es un ingrediente importante para mejorar la calidad de la inversión en desarrollo humano, para fortalecer las políticas fiscales y para crear sectores financieros sólidos.

La elección de estas áreas estratégicas se basa tanto en teorías económicas como en estudios empíricos de las fuentes del crecimiento económico. También se basa en que en estas áreas, los países de la región están seriamente atrasados en relación a los países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y a las economías de rápido crecimiento del Asia oriental, como se demostró en el Capítulo 2.

En términos generales, las tasas de crecimiento son determinadas por los índices de cambio en el nivel del capital humano y físico y por la eficiencia y productividad de los factores de producción². En consecuencia, podemos responder a la necesidad de avanzar en estas áreas prioritarias reconociendo que cualquier mejora en ellas afectará el nivel y la eficiencia del capital humano y físico y que los actuales niveles de logro en estas áreas dentro de los países de la región están atrasados en relación a los de economías más adelantadas o de crecimiento más rápido.

Los bienes de capital se acumulan mediante la inversión. Aunque las tasas de inversión de la región aumentaron durante la década de los noventa, todavía están muy por debajo de las tasas de los países de rápido crecimiento de Asia oriental. Los cuadros 3.4 y 3.5 muestran que las tasas

de inversión (relación IIB - PIB) en las grandes economías de la región están por debajo del 20 por ciento (exceptuando Chile), mientras que en Asia oriental están cerca del 35 por ciento. Dichos cuadros también muestran que las tasas de ahorro interno en la región han disminuido desde fines de la década de los ochenta y siguen siendo relativamente bajas, aunque Chile también es una excepción en este aspecto³.

Más aun, los factores de producción son, en promedio, menos productivos en esta región que en Asia oriental. En el cuadro 3.6 se muestran las relaciones producto-capital para los países de América Latina y el Caribe y de Asia oriental en la segunda mitad de la década de los ochenta⁴. Sólo Chile y Colombia tenían relaciones cercanas a las de Asia oriental. Es evidente que la eficiencia de las inversiones de la región en capital humano y físico necesitan mejorar de manera substancial.

Como se señala en el Capítulo 1, la primera prioridad guarda relación con la necesidad de consolidar las ganancias en estabilización, principalmente a través del *fortalecimiento fiscal y la salvaguardia de sistemas financieros sólidos*. Hay tres

CUADRO 3.4

Tasas de inversión y ahorro en América Latina y el Caribe, 1985-1995

(promedios anuales, porcentajes del PIB)

PAÍS		1985-89	1990-95
Argentina	Inversión	17,7%	18,9%*
	Ahorro	20,9%	18,9%*
Brasil	Inversión	17,3%	15,6%
	Ahorro	22,3%	18,1%
Chile	Inversión	21,9%	28,5%
	Ahorro	26,1%	30,3%
Colombia	Inversión	17,5%	20,7%
	Ahorro	22,1%	20,6%
México	Inversión	17,0%	19,8%
	Ahorro	19,0%	17,0%
Perú	Inversión	21,4%	24,1%
	Ahorro	21,9%	19,1%
Venezuela	Inversión	17,7%	14,7%
	Ahorro	20,2%	18,3%

* 1990-1994

Inversión = Inversión interna bruta (moneda local, precios constantes)

Ahorro = Ahorro geográfico bruto (moneda local, precios constantes)

PIB = Producto interno bruto (moneda local, precios constantes)

Fuente: Base de datos del Departamento de Economía Internacional, Banco Mundial.

CUADRO 3.5

Tasas de inversión y ahorro en Asia oriental, 1985-1995

(promedios anuales, porcentajes del PIB)

PAÍS		1985-89	1990-95
Corea	Inversión	30,3%	36,3%*
	Ahorro	34,5%	35,7%*
Hong Kong	Inversión	26,8%	29,0%*
	Ahorro	35,1%	35,6%*
Indonesia	Inversión	25,2%	32,6%
	Ahorro	26,8%	33,9%
Malasia	Inversión	26,3%	37,9%
	Ahorro	34,8%	36,5%
Singapur	Inversión	37,5%	38,6%
	Ahorro	40,6%	54,8%*
Tailandia	Inversión	30,1%	41,7%
	Ahorro	29,3%	35,6%
Taiwan	Inversión	20,4%	24,4%*
	Ahorro	31,9%	27,5%*

* 1990-94

Inversión = Inversión interna bruta (moneda local, precios constantes)

Ahorro = Ahorro geográfico bruto (moneda local, precios constantes)

PIB = Producto interno bruto (moneda local, precios constantes)

Fuente: Base de datos del Departamento de Economía Internacional, Banco Mundial.

aspectos en que el fortalecimiento fiscal y la estabilidad financiera estimulan el crecimiento económico. En primer lugar, contribuyen a la estabilidad macroeconómica. Este aspecto se analizó detenidamente en el Capítulo 1 y se refiere a los efectos positivos que la estabilidad tiene sobre la inversión y la eficiencia en la asignación de los recursos dentro de la economía. Según se indicaba, una política fiscal decidida y flexible constituye la piedra angular de la estabilidad macroeconómica en el mundo actual de gran integración financiera y movilidad del capital.

CUADRO 3.6

Relaciones producto-capital en América Latina y el Caribe y Asia oriental, 1985-1990

ALC	PRO. Q/K	ASIA ORIENTAL	PRA. Q/K
Argentina	30,3%	Indonesia	46,0%
Brasil	33,9%	Corea, República de	46,4%
Chile	41,4%	Malaysia	35,5%
Colombia	43,2%	Taiwan	55,0%
México	34,4%	Tailandia	42,5%
Perú	30,1%		
Venezuela	25,5%		

Q = PIB (en moneda local, precios constantes)

K = Masa de capital (en moneda local, precios constantes)

PRO. = Promedio anual

Fuente: STARS, Base de datos del Banco Mundial

En segundo lugar, el fortalecimiento de la política fiscal promueve el crecimiento económico porque afecta el nivel del ahorro nacional. En breves palabras, el fortalecimiento de la política fiscal ocasiona el aumento del nivel del ahorro del sector público, lo que a su vez aumenta el ahorro nacional. El aumento del primero incide directamente en el aumento del segundo porque el desplazamiento ricardiano es menos que proporcional⁵. Al asegurar la estabilidad macroeconómica, el fortalecimiento fiscal también contribuye indirectamente a mayores ahorros, porque la tasa de ahorro aumenta junto con las mayores tasas de crecimiento. En el largo plazo, un mayor nivel de ahorro nacional ayudará a mantener altos niveles de inversión interna. Al mismo tiempo, hará que los países de esta región dependan menos del ahorro externo y por ende, disminuirá el déficit en cuenta corriente y la vulnerabilidad externa a los flujos de capital inestables.

En tercer lugar, el fortalecimiento fiscal ayuda a acelerar el crecimiento económico al permitir que los gobiernos registren niveles adecuados de inversión en capital humano e infraestructura, los que, como ya se analizaba más arriba, son fundamentales para lograr altas tasas de crecimiento.

En los años venideros, la *reforma educacional y de salud* tendrá la máxima prioridad en la región de América Latina y el Caribe. Los estudios empíricos han confirmado que los indicadores de contribuciones a la educación y de sus resultados, como por ejemplo el acceso a la educación y el nivel de instrucción de la fuerza laboral, están relacionados con el crecimiento resultante⁶. En la actualidad, existen pocas dudas de que el desarrollo del capital humano es uno de los más importantes determinantes, y quizás el más importante, en la competitividad y aumento de la productividad a largo plazo. Por ejemplo, los trabajadores saludables y bien educados pierden menos días por motivos de enfermedades, son más productivos en su trabajo, tienen mayor movilidad entre sectores y una vida activa más prolongada. Una fuerza laboral sana y bien educada es fundamental para elevar la productividad global⁷.

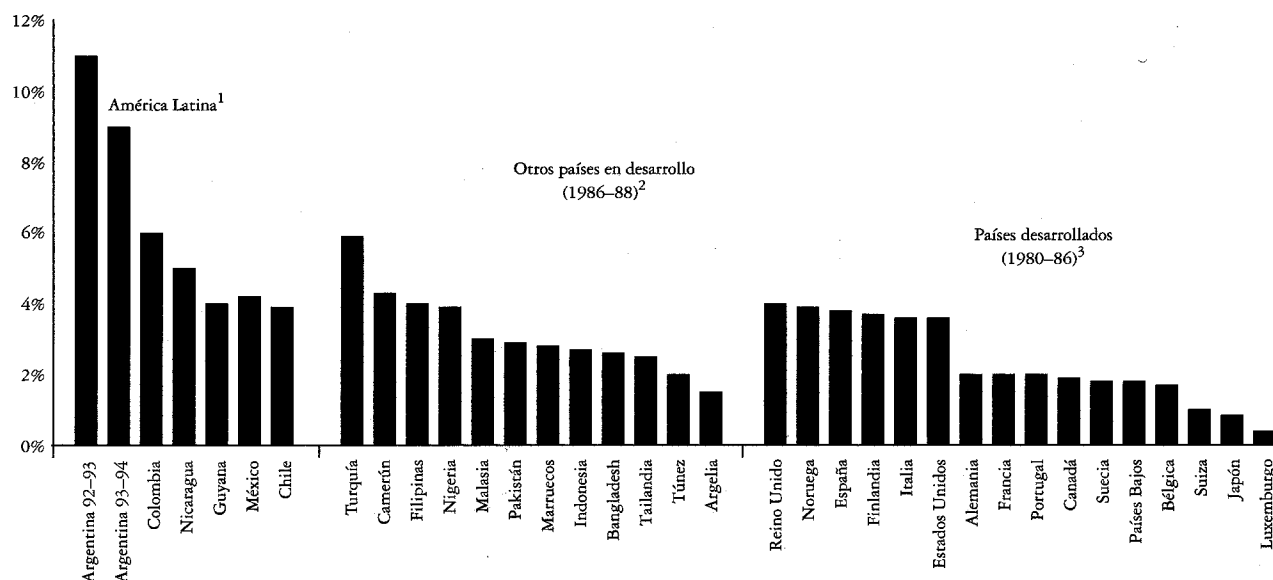
Si se mide de acuerdo a estándares internacionales, la relación del gasto social como proporción del PIB es alta en los países de la región. Sin embargo, en la mayoría hay una asignación ineficiente de los recursos. A modo de ejemplo, se destinan demasiados recursos a la subvención de la educación superior y de los servicios de salud para la población no pobre, en detrimento de la educación y servicios de salud básicos. Estos países además tienen una deficiente

estructura de incentivos que no favorece un mejor desempeño de los proveedores de servicios y de los ineficientes métodos de prestación. En general, la eficiencia y la calidad siguen siendo muy malas en la mayoría de los sistemas educacionales y de salud de la región. Los recientes resultados de las pruebas de avance escolar rendidas por los estudiantes de América Latina y el Caribe son excepcionalmente deficientes. Si bien la esperanza de vida y las tasas de mortalidad infantil y de alfabetización han mejorado substancialmente, todos estos índices siguen estando por debajo de los índices de Asia oriental y Europa oriental, las regiones con las que los países de esta región deberán competir en los mercados internacionales.

El *desarrollo financiero* es decisivo para la consolidación de la estabilidad macroeconómica (la que a su vez es un requisito previo para altas tasas de crecimiento) y para el logro de una inversión más eficiente en capital físico y humano⁸. Una de las secuelas de la crisis del peso mexicano de diciembre de 1994 es la angustiosa conciencia de las debilidades de los sectores e instituciones financieras de la región. Crisis financieras de diversos grados y variedades afectaron a países tan diferentes como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Jamaica, México y Venezuela, para nombrar sólo unos pocos; estas crisis probaron ser muy costosas tanto en términos de producto sacrificado como de costos fiscales⁹. Estas lamentables experiencias demostraron que en el actual mundo de alta integración financiera, los flujos de capital requieren que los sectores financieros internos tengan una mayor profundidad y solidez. Esto a su vez implica contar con normas y supervisión modernas. Muchos países de la región están muy atrasados en los aspectos normativos, en especial en sus exigencias de reservas para cubrir préstamos no reembolsados y normas de contabilidad adecuadas para los bancos¹⁰.

El desafío para los países de la región no sólo se limita a resguardar la estabilidad del sector bancario. También es urgente mejorar la eficiencia de los mercados financieros y especialmente desarrollar mercados de capital fuertes. Los costos de intermediación (y los costos de operación de los bancos, como se muestra en el gráfico 3.2) son demasiado altos y las pequeñas y microempresas y el sector rural aún no tienen acceso al crédito¹¹. En muchos países, los bancos estatales todavía controlan una alta proporción de los mercados de crédito y los depósitos y este hecho por sí solo es el responsable de altos riesgos e ineficiencias¹². Los mercados bursátiles y de valores de renta fija son pequeños, con-

GRÁFICO 3.2

Costos de operación del sector bancario**Notas:**

¹Superintendencia de Bancos (Colombia 1988-91; Nicaragua, Guyana 1991-93, México 1990-92, Chile 1986-88).

²Informe del Banco Mundial No. 8403-TH Thailand Financial Sector Study, mayo de 1990.

³Dimitri Vittas, "Measuring Bank Efficiency", WPS 806, Banco Mundial. Washington D.C., noviembre de 1991.

centrados y no tienen suficiente profundidad o liquidez. Estas limitaciones disminuyen tanto el nivel como la eficacia de la inversión en la región. El desarrollo de los mercados bursátiles y de valores de renta fija es especialmente importante en la actualidad, porque es probable que las inversiones de cartera representen la porción más dinámica (y cambiante) de los flujos de capital internacional dentro de la próxima década¹³. Un adecuado acceso al sector financiero también resulta decisivo para disminuir la pobreza, porque los pequeños empresarios y productores del sector agrícola no tienen un acceso adecuado a los mercados financieros. (Véase el Capítulo 4.)

Un *marco jurídico y normativo eficiente para el desarrollo del sector privado* es indispensable para estimular la inversión privada y para que ésta sea eficiente. Recientes trabajos teóricos y evidencias empíricas han demostrado que la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y los sistemas de regulación estables y creíbles afectan de manera significativa los niveles de inversión y la eficacia de la inversión¹⁴. Las cifras presentadas en el Capítulo 2 muestran que según la percepción de los inversionistas, la región está muy atrasada en estas materias con respecto a los países de la OCDE y de Asia oriental.

La mayoría de los países de la región deben disminuir las incertidumbres y costos de operación mejorando la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y, en general, los marcos normativos. Esto último es especialmente decisivo para promover la participación del sector privado en la modernización de la infraestructura, empresas de servicios públicos y servicios sociales básicos. En la mayoría de los países de la región, promover la inversión privada en estas áreas es el único medio de lograr el nivel y calidad de inversión requeridos en desarrollo humano e infraestructura sin sacrificar la disciplina fiscal global. La alternativa implicaría aumentar los ingresos tributarios a niveles por encima del 40 por ciento del PIB, lo que no sólo resulta improbable dadas las restricciones administrativas y políticas de la región, sino que además sería menos eficiente y no tan propicio para lograr tasas de crecimiento económico más altas.

Los logros en la región para preparar el camino al fomento de la participación privada en estas áreas son considerables. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en todos los aspectos normativos, en especial en lo que se refiere a la reducción y la asignación de riesgos relativos a proyectos de infraestructura, el manejo de pasivos fiscales

contingentes acumulados a través del otorgamiento de garantías gubernamentales a inversionistas privados y la regulación de prestatarios privados de servicios sociales.

También es importante reducir la carga de una normativa ineficiente, en especial en los mercados laborales. Según lo analizado en los Capítulos 2 y 4, los mercados laborales más flexibles mejorarán la eficiencia global y por ende generarán crecimiento; el crecimiento económico mejorará las oportunidades de empleo y de ese modo ayudará a reducir la pobreza.

Por último, en muchos países queda el problema general de la *modernización del sector público y la calidad del gobierno*. También en este aspecto existe evidencia acerca del efecto positivo que tiene sobre el crecimiento una administración creíble y eficiente y el régimen de derecho¹⁵. En el Capítulo 2 se mostró que según la percepción de los inversionistas, la región tiene aparatos burocráticos de menor calidad, más corrupción y mayor inseguridad de los derechos de propiedad que los países de la OCDE y de Asia oriental.

En la mayor parte de la región de América Latina y el Caribe se necesitan gobiernos más orientados a los resultados, transparentes y responsables tanto a nivel central como a nivel subnacional. Si bien se ha progresado en la modernización de ciertas instituciones de la política económica (por ejemplo bancos centrales y ministerios de hacienda), muchas instituciones gubernamentales, en especial las que prestan servicios sociales, aún normalmente están plagadas de prácticas tipo cliente-patrón o son víctimas de intereses político-económicos específicos. Aun más, el estado de derecho es débil en muchos países y así el problema no se circunscribe sólo a leyes y regulaciones deficientes, sino también al ejercicio de la autoridad¹⁶. Las tasas de criminalidad y violencia son altas y han estado aumentando. (Véase el cuadro 3.7.) Todos estos factores son restricciones serias para un crecimiento más rápido y equitativo¹⁷. Es probable que esta área de prioridad sea la más difícil de reformar, porque requiere liderazgo político y un cabal entendimiento de las realidades y estructuras sociales de la región.

Estamos convencidos de que la mejora y reforma en las cuatro áreas analizadas, junto con la consolidación de la estabilidad macroeconómica, permitirán que los países de esta región logren y mantengan tasas de crecimiento similares a las de Chile y Asia oriental. Según se analizó en el Capítulo 2, es justamente el grado de avance en estas áreas lo que distingue a la mayoría de los países de la región de

los modelos chileno y asiático. En el resto del capítulo se proporcionarán mayores detalles sobre estas prioridades y se explicará su aplicabilidad en la región.

C. Calidad de la inversión en desarrollo humano

Como se mencionó más arriba, las reformas de los sectores educacionales y de la salud son indispensables para que la región aumente la calidad de sus inversiones en desarrollo humano. En la siguiente sección se abordan los desafíos que enfrenta la región en tales áreas y se establece la necesidad de mejorar la calidad de los servicios en ambas áreas. Asimismo, se deja en claro que posiblemente se requieran algunos recursos adicionales para lograr tal mejora.

1. Educación

Si bien en esta región ha mejorado significativamente el acceso a los primeros años de enseñanza básica para prácticamente todos los niños¹⁸, se han hecho evidentes tres signos de un deficiente rendimiento escolar: (1) los niveles promedio de *progreso académico* son muy bajos, (2) el *grado promedio de instrucción* de la fuerza laboral está retrasado en relación con la de otras regiones y (3) las *desigualdades en las oportunidades educacionales* contribuyen a la alta desigualdad de los ingresos y lento crecimiento.

Con respecto al bajo progreso académico de la región, en el gráfico 3.3 se muestra que el rendimiento de Venezuela y de Trinidad y Tobago en pruebas internacionales normalizadas son muy bajos si se los compara con los países de la OCDE. Un estudio complementario llevado a cabo por la

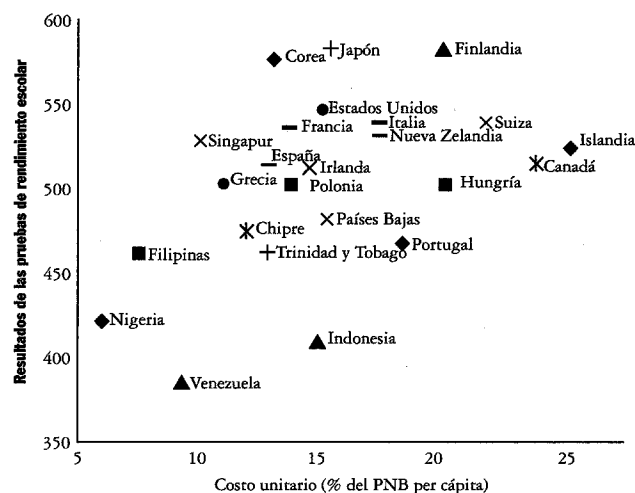
CUADRO 3.7

Homicidios por cada 100.000 habitantes

PAÍS	FINES DEL 70/ PRINCIPIOS DEL 80	FINES DEL 80/ PRINCIPIOS DEL 90
Colombia	20,5	89,5
Kingston, Jamaica	n.a.	70,0
Brasil	11,5	19,7
México	18,2	17,8
Venezuela	11,7	15,2
Trinidad y Tobago	2,1	12,6
Perú	2,4	11,5
Panamá	2,1	10,9
Ecuador	6,4	10,3
Estados Unidos	10,7	10,1
Argentina	3,9	4,8
Costa Rica	5,7	4,1
Uruguay	2,6	4,4
Paraguay	5,1	4,0
Chile	2,6	3,0

Fuente: Banco Mundial (1997b)

GRÁFICO 3.3

Rendimiento y gastos escolares en una muestra de países

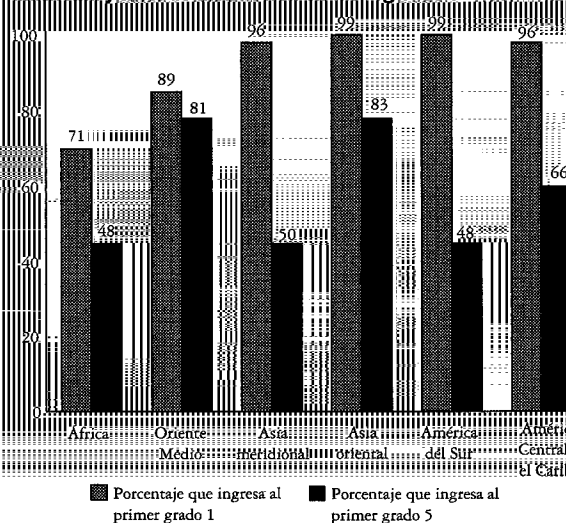
Fuente: Banco Mundial (1995a).

UNESCO demostró que el rendimiento de otros países de esta región fue similar al resultado de Venezuela¹⁹. El problema adicional del *bajo grado de instrucción* de la región se ilustra en el gráfico 3.4. En estos países existe una gran diferencia entre las tasas de alumnos matriculados y el nivel de instrucción, el que se mide en términos del número de grados promovidos. En parte, esto se debe a las tasas de repeti-

Además de los bajos niveles de rendimiento escolar y el nivel de instrucción, los países de la región en general brindan oportunidades educacionales muy poco equitativas. El acceso a la educación básica es bueno para pobres y ricos en la mayoría de los países. Sin embargo, en todos los países, salvo en los extremadamente pobres (como Bolivia, Guatemala, Haití y Nicaragua), los niños pobres y no pobres no tienen el mismo acceso a la educación preescolar y secundaria. Y en los países con sistemas educacionales mejor desarrollados (como Argentina, Chile y Uruguay), el acceso a la educación secundaria superior sigue siendo desigual para los dos grupos. En todos los países, la otra gran fuente de desigualdades en las inversiones en capital humano es la diferencia en la calidad de la enseñanza que reciben los niños pobres y no pobres. Estos asuntos se analizan detalladamente en el Capítulo 4.

Para manejar estos tres obstáculos educacionales al crecimiento económico, la región necesita emprender reformas y cumplir con dos metas generales de política: (1) mejorar la preparación de los niños para la enseñanza y (2) elevar el nivel de la instrucción, lo que incluye mejorar la calidad de la enseñanza. Para cumplir estos objetivos se requieren reformas institucionales en el sector educacional.

Cualquier esfuerzo serio para mejorar los resultados educacionales requiere medidas destinadas a *elevar la preparación de los niños para la enseñanza*. Estas medidas pueden

Matrícula y nivel de instrucción en las regiones en desarrollo

Fuente: Banco Mundial (1995a).

aprendizaje centrados en los alumnos, el uso de cuadernos de ejercicios y materiales de aprendizaje e integrando la tecnología (radio, televisión, computadoras) a la enseñanza.

El objetivo más difícil de lograr técnicamente es *eleva la calidad de la instrucción*. Si bien la estrategia exacta será distinta de un país a otro, casi siempre incluirá

1. reestructurar y reformar en forma considerable las instituciones de formación pedagógica (tanto antes como durante el servicio),
2. realizar reformas para otorgar mayores responsabilidades y la complementaria imputabilidad a maestros y escuelas,
3. revisar las escalas de sueldos para gratificar a los maestros que mejoran las capacidades determinantes para el desempeño y
4. aumentar el pago, especialmente para maestros principiantes y maestros de estudiantes pobres.

Dado que el aprendizaje depende tanto de la calidad como de la cantidad de la instrucción, quizás el medio más sencillo de mejorar los logros académicos de la región en el corto plazo sea *aumentando el tiempo de aprendizaje de los estudiantes* ampliando el día y el año escolar. Asimismo, un tiempo de estudio más prolongado puede tener efectos positivos adicionales, como reducir las exigencias a las madres trabajadoras y la posibilidad de que los adolescentes se vean involucrados en el consumo de drogas y en actividades delictivas y violentas. La actual reforma chilena proporciona un modelo a los países de la región. Allí, el actual gobierno ha aumentado el número obligatorio de semanas de escolaridad de 37 a 40 y las horas semanales de 30 a 38, consolidando los turnos de la mañana y tarde en una única sesión escolar más larga. Estas reformas aumentarán el tiempo de instrucción anual en un 25 por ciento aproximadamente²⁰.

En la mayoría de los países, las *reformas institucionales* deberían incluir un cambio en las normas de financiamiento para incentivar la calidad y la eficiencia. Hay numerosos experimentos en la región, que van desde el otorgamiento de certificados en Chile, hasta la contratación con organizaciones no gubernamentales (ONG) en El Salvador, creación de consejos escolares con facultades para asignar recursos en Minas Gerais, Brasil, establecimiento de subvenciones escolares en Uruguay y Chile y la creación de escuelas con privilegios en Nicaragua. Si bien estos experimentos no han sido completamente evaluados, proporcionan varias enseñanzas para las reformas. Chile, por ejemplo,

financia las escuelas en base a la asistencia diaria real, con lo cual incentiva a los colegios a desarrollar programas que retengan a los estudiantes. La experiencia de El Salvador con la reforma que aumenta la responsabilidad de los centros de padres, por ejemplo, puede mejorar significativamente la cobertura y la calidad de la educación básica, e incluso el desempeño del personal docente y la asistencia. Es interesante señalar que la reforma educacional de El Salvador, a pesar de involucrar un gran cambio en el régimen de empleo de los maestros, se logró sin huelgas del personal docente y ha contado con pleno apoyo a través de todo el espectro político. Se está intentando realizar un experimento similar en Guatemala, donde la necesidad de proporcionar una educación bilingüe a la población indígena representa una complicación adicional.

Sin embargo, los ministerios de educación deberán ser reestructurados para llevar a cabo las nuevas funciones (las pruebas, supervisión y regulación, entre otros) y eliminar algunas antiguas. En América Central, por ejemplo, los fondos sociales han tomado a su cargo la mayor parte de las responsabilidades de construcción de escuelas primarias. Por ende, relevaron a los ministerios de esta onerosa tarea. La reestructuración deberá tener en cuenta dos nuevas realidades en esta región. En primer lugar hay que mencionar la descentralización, que claramente se traduce en nuevas responsabilidades para los ministerios. La otra es la importante función que cumple el sector privado en la educación de la región y la necesidad de que los ministerios sean convertidos de "ministerios de educación públicos" en "ministerios de educación". Sin este cambio de orientación, las autoridades encargadas de formular las políticas de educación en la región se privarán de una completa gama de opciones de política eficaces en función de los costos.

Por último, es probable que las mayores ganancias en eficiencia que generen las reformas institucionales provengan de las universidades públicas e instituciones de capacitación vocacional financiadas por impuestos sobre las nóminas. Ambos tipos de instituciones normalmente tienen una administración deficiente y cuentan con pocos incentivos para mejorar su calidad o eficiencia. Ambos tienen una significativa autonomía, lo que significa que las políticas de reforma más productivas serán aquellas orientadas a proporcionar los incentivos correctos.

Estas políticas exigirán un mayor gasto público en educación, al menos en el corto plazo. En principio, algunos países de la región podrían financiar estas políticas (1) rea-

signando el gasto público de la educación superior a la básica (2) abordando de inmediato los problemas de profesores fantasmas y excesivos gastos administrativos generales y (3) introduciendo reformas de mercado. Sin embargo, la reasignación de recursos de la educación superior a la básica a menudo es difícil en términos políticos. Así, cuando los recursos disminuyeron durante la década pasada, la participación del gasto público en educación destinada a la educación superior de hecho aumentó²¹. La utilización del gasto público en este nivel se podría disminuir en el largo plazo, si se estimula la prestación y calidad de las instituciones privadas postsecundarias y se crean mercados de capital para cubrir los costos de la matrícula privada y pública. Asimismo, las cifras sobre las reformas de mercado, desde certificados hasta incentivos financieros por el desempeño, indican que estas reformas afectan de manera positiva tanto la calidad como la eficiencia, pero estos efectos no son de envergadura ni inmediatos²². Por lo tanto, es necesario que en el corto plazo los sectores públicos de la región procuren recursos para el gasto en educación primaria.

2. Salud

Durante 1994, el gasto público y privado en salud representó más del 7 por ciento del PIB de la región, o aproximadamente US\$234 por persona. Este gasto difiere significativamente a través de la región, fluctuando desde el 10 por ciento del PIB (US\$355 por persona) en Argentina a menos del 3 por ciento (US\$12 por persona) en Guatemala. Sólo los países de altos ingresos de la OCDE gastan más en salud como proporción del PIB (9,9 por ciento) y per cápita (US\$2.329). Las fuentes de esos gastos tampoco son las mismas que en la región de América Latina y el Caribe. Mientras que la gran mayoría de los fondos son públicos en los países de la OCDE, en esta región sólo cerca del 44 por ciento de los gastos en salud provienen del sector público y el 56 por ciento restante proviene de pagos en efectivo o, cada vez más, de seguros privados²³.

En la mayoría de los países de la región, los sistemas de salud tienen varios niveles. Los sistemas de seguridad social normalmente atienden a los empleados de oficina y sus familias, a menudo con generosas subvenciones sobre los ingresos generales y transferencias de los fondos de pensiones. Los ministerios de salud proveen cobertura de calidad muy diversa a los más pobres. Luego, el sector de salud privado de la región provee servicio médico de máxima calidad a las clases superiores y de menor calidad a los grupos

de ingresos menores. Además, están las farmacias, que a menudo desempeñan una importante función en cuanto a consejos y tratamientos médicos²⁴.

En este contexto, podemos distinguir dos áreas prioritarias para mejorar la calidad y la eficiencia en función de los costos de los servicios de salud dentro de la región. La primera prioridad es abordar las consecuencias fiscales del creciente costo de los servicios de atención de la salud y la segunda mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de salud tanto públicos como privados. Este último aspecto requerirá medidas para mejorar la estructura de incentivos de las instituciones de salud pública, el fortalecimiento de las normas del sector privado involucrado en los servicios de salud y una mejor calidad de la enseñanza de la medicina.

a. Implicaciones fiscales de los crecientes costos de los servicios de salud

Las implicaciones fiscales de los crecientes costos son evidentes. Más de tres cuartas partes de los presupuestos para el área se invierten en los servicios de salud (a diferencia de los servicios de salud preventiva y pública, como vacunación, educación para la salud, programas nutricionales y planificación familiar) y estos gastos han aumentado en muchos de los países de la región, en especial en los países de ingresos medios. Estos crecientes costos se deben a presiones públicas por satisfacer las necesidades de salud, lo que a menudo acarrea prestaciones descontroladas (o la inhabilidad de restringir el tipo o ámbito de los servicios) y una gran disponibilidad de servicios muy costosos, lo que incluye tratamientos tecnológicamente sofisticados para las minorías. Los esfuerzos por controlar el volumen de las atenciones a través de toques a los servicios o límites a la adquisición de tecnología muy cara, no han sido efectivos en la mayor parte de la región y el racionamiento de los servicios normalmente es incondicional, no regulado y aleatorio.

El auge de los programas de reformas de la salud en la región refleja la toma de conciencia dentro de los ministerios de hacienda y salud y las instituciones de seguridad social sobre la imperiosa necesidad de reestructurar el sistema para mejorar la viabilidad y la capacidad de financiamiento de los servicios de salud. Esfuerzos sistemáticos se han venido realizando en Brasil a mediados de la década de los ochenta, en Chile en la década de los noventa y en Colombia en años recientes. Las actuales reformas en curso en Costa Rica son muy amplias y Nicaragua está realizando una reestructuración de la atención hospitalaria en todo el

país. En estos países se separaron los sistemas de salud y de pensión dentro de sus sistemas de seguridad social, como un paso para poner en orden sus entidades fiscales. Sin embargo, será necesario mejorar la eficiencia de los servicios de salud para reducir el ritmo de crecimiento de los costos de la atención de la salud.

b. Mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios de salud

Instituciones públicas relacionadas con los servicios de salud. La mayoría de los ministerios y sistemas de salud y seguridad social se financian y prestan servicios a través de sus propias redes de proveedores de servicios. Estos servicios enfrentan las mismas dificultades que las demás empresas públicas: no son responsables de su gestión, tienen una dotación de personal rígida y a menudo son muy ineficientes. La tendencia en los países de la OCDE y de esta región que están llevando a cabo reformas (como Argentina, Brasil, Chile y Colombia) es separar el financiamiento y las prestaciones en dos entidades distintas. Este es un primer paso correcto para instaurar los incentivos adecuados. Dentro del sector de salud pública, los hospitales representan una preocupación especial debido a sus funciones de liderazgo y de capacitación y por el hecho de ser un factor clave en los tratamientos, especialmente en el caso de la población pobre. El otorgamiento de incentivos por desempeño y productividad, la inversión en una administración más sólida, una mejor capacitación e instituciones responsables de su gestión son partes integrantes del programa destinado a mejorar la capacidad y el desempeño de esas instituciones.

Regulación del sector privado en los servicios de salud. Si bien muchos ministerios de salud de la región ignoran al sector privado, es innegable que en el futuro deberán prestar una mayor atención a mejorar la regulación de este sector involucrado en la prestación de los servicios de salud. Aun en países como Brasil, donde el gobierno financia la atención a través de proveedores privados y donde más del 70 por ciento de toda la atención es privada, existen tensiones y antagonismo entre ambos sectores.

A excepción de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y cada vez más Colombia, el gobierno normalmente no financia a los proveedores privados. Sin embargo, encontrar opciones para el financiamiento de estos proveedores en todos los niveles de atención debería ser prioritario. Es especialmente importante en el caso de la atención básica

de salud en las áreas rurales, donde los programas gubernamentales no han sido muy eficaces, pero sí lo podrían ser los programas ejecutados por las ONG. Dado que hay poca experiencia al respecto, los programas merecen ser llevados a cabo inicialmente como programas piloto que se puedan evaluar, para determinar las condiciones que rindan los máximos beneficios en este tipo de asociaciones del sector público y privado.

Las falencias en la calidad de la prestación del servicio, la falta de responsabilidad e imputabilidad de los proveedores y la ausencia de derechos de los pacientes son consecuencia de la falta de normas del sistema de salud. Es más, la acreditación de los médicos normalmente es sólo *pro forma* y las escuelas dedicadas a la enseñanza de la medicina no observan ningún sistema de acreditación, los proveedores no son responsables frente a los pagadores o pacientes y los proveedores institucionales (como hospitales) no cuentan con ningún tipo de acuerdo de acreditación. Estos problemas afectan aún más a los pobres que a los más acomodados, ya que es más probable que estos últimos puedan acceder y pagar la mejor atención de salud, sin importar su costo.

Una tendencia común en la región es el rápido crecimiento de las *instituciones de seguro de salud privadas* y el uso de proveedores privados a través de alguna combinación de atención regulada, seguro de indemnización y pagos en efectivo. Las personas que adquieren este seguro suelen ser miembros de las clases medias. En Brasil y Chile, sólo cerca del 25 por ciento de su población tiene acceso a estos esquemas de seguro privado. Las obligaciones y el comportamiento de las instituciones de seguro de salud privadas no están reglamentados, lo que está causando problemas. Así por ejemplo, diversos factores han restringido el acceso a los esquemas de seguro de salud privados (ISAPRES) en Chile. Uno de los factores más importantes es la complejidad de los contratos que deben firmar los postulantes. Hay multitud de planes disponibles, con ligeras diferencias de cobertura y precio. Además no existe una terminología, definiciones o métodos de fijación de precios estandarizados entre los contratos. El resultado es que los posibles afiliados no entienden las numerosas cláusulas de tales contratos. Estos problemas se agravan porque las ISAPRES imponen diversas restricciones para acceder a la atención. Entre éstas se cuentan cláusulas de exclusión que niegan la cobertura para determinados servicios médicos (por ejemplo, el tratamiento de enfermedades no contagiosas), perí-

odos de carencia después de la contratación durante los que no se prestan servicios y la negativa de cubrir condiciones preexistentes. Las ISAPRES claramente ofrecen servicios a la población sana (de bajo riesgo). En efecto, la cobertura de la población de mayor edad, donde los costos de atención suelen ser 4 ó 5 veces superiores a los de la población joven, ha sido insuficiente. De hecho, se estima que más del 70 por ciento de los afiliados a las ISAPRES tienen menos de 40 años y sólo el 2 por ciento tiene 65 años o más²⁵. Posiblemente se requiera la supervisión y regulación del sector público para expandir la cobertura provista por los esquemas de seguro de salud y para mantener estándares de calidad altos para sus proveedores.

Enseñanza de la medicina. Es fundamental controlar el número de los graduados en medicina y enfermería y la calidad de las instituciones de enseñanza de la medicina, para asegurar la calidad y la eficiencia en función de los costos de los servicios de salud. Los países de la OCDE descubrieron que el número de médicos y su especialización imponen una fuerte presión al alza sobre la demanda de servicios de salud. En muchos países de la región está creciendo tanto el número de médicos como de escuelas de medicina privadas. La sobreoferta de médicos en Argentina, la República Dominicana, México y Uruguay, para nombrar sólo unos pocos, está generando desempleo entre los médicos y mayores presiones para su contratación en el sector público. Los médicos con consulta privada también

les es ineficiente (véase el gráfico 3.2), generando altos costos de intermediación que afectan la competitividad de las empresas del sector real. Los mercados de capital de la región siguen siendo subdesarrollados y no logran cubrir adecuadamente las necesidades de las pequeñas y microempresas y del sector rural. Estas deficiencias restringen la inversión y generan una ineficiente asignación de los recursos. Hay dos importantes áreas que requieren atención especial para acelerar el desarrollo financiero de la región: (1) la competencia y eficiencia del sector bancario y (2) el desarrollo de mercados bursátiles y de valores de renta fija eficientes. Al final de esta sección se analiza el aspecto general de la "infraestructura" reguladora de los mercados de capital, que afecta ambas áreas.

1. Competencia y eficiencia del sector bancario

En el Capítulo 1 ya se analizaron aspectos relacionados con la regulación y la supervisión de los bancos. Sin embargo, debemos insistir en la importancia que reviste la mayor competencia, que se traducirá en una mayor eficiencia de los sectores bancarios de la región. Esta mayor competencia se puede lograr principalmente (1) reduciendo la participación del sector público en el sistema bancario, (2) liberalizando la participación de entidades extranjeras en los mercados financieros nacionales y (3) permitiendo que los organismos no bancarios compitan en servicios de tipo bancario.

a. Privatización de bancos estatales

Los bancos estatales aún constituyen una parte importante de los sistemas bancarios de la región. Este es el caso en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Guyana, Honduras y Nicaragua, donde los bancos en poder del Estado

mantienen entre un 30 y un 50 por ciento de los activos bancarios totales²⁶. Dado que estos bancos compiten por los depósitos del sector privado sin estar sometidos a las fuerzas del mercado, operan de manera menos eficiente y se involucran en actividades crediticias más riesgosas que los bancos privados. Los bancos estatales además afectan las facultades de fiscalización, control y ejecución y la autoridad moral de las entidades supervisoras de entidades financieras, porque si no cumplen con las exigencias regulatorias, a menudo no se ven expuestos a clausuras u otras consecuencias, a diferencia de los bancos privados.

Como se señala en el Capítulo 1, en respuesta a la crisis de 1995, Argentina estableció un programa de reestructuración del sistema bancario que incluyó medidas para

generar demanda por servicios de salud, una función que desempeñan en la demanda de los pacientes. Los gobiernos el marco normativo necesario para garantizar la calidad de las escuelas de medicina pública, sin exponerlos a riesgos y que la medicina proporcionan, como mínimo, los servicios básicos a sus alumnos. Estas reformas mencionadas en relación a la educación demuestran lo mucho que queda por hacer para mejorar la calidad del capital humano de la región en los próximos años.

D. Desarrollo de mercados financieros eficientes

El costo del capital sigue siendo muy alto en América Latina y el Caribe. En cambio, el costo de los mercados financieros es baja, aun para los países en desarrollo. La operación de los

enfrentar el problema de varios bancos estatales que tenían una elevada cartera de créditos morosos. De hecho, los préstamos morosos de los bancos privados totalizaban cerca de un 9 por ciento de todos los préstamos de 1994, mucho menos que el 25 por ciento en el caso de los bancos estatales. Hasta la fecha se han cerrado o privatizado varios bancos provinciales. Sin embargo, en Argentina más del 33 por ciento de todos los créditos aún correspondían a las instituciones financieras públicas a principios del año 1997, a diferencia del 43 por ciento en septiembre de 1995.

Brasil es un ejemplo de los problemas de eficiencia que genera la presencia de los bancos estatales. En octubre de 1996, la relación entre préstamos atrasados y en liquidación (deducidas las reservas) y préstamos totales de todos los bancos públicos federales, una relación que proporciona un mejor indicador de solvencia, fue de un 23,3 por ciento. En el caso de los bancos públicos estatales, esta relación fue de casi 9 por ciento. Sin embargo, los bancos privados brasileños tenían una relación de sólo 2,3 por ciento. Más reveladores aún son los estados financieros recién publicados (e incompletos) de Banespa (Banco del Estado de São Paulo), el banco estatal de mayor tamaño de Brasil. A pesar de los esfuerzos desplegados en los últimos años por expandir las operaciones crediticias al sector privado, aproximadamente el 90 por ciento de sus préstamos a clientes se otorgaron al estado de São Paulo y sus filiales operativas. Aun más, la cartera relativamente pequeña de préstamos al sector privado que tenía Banespa era de mala calidad. En conjunto, los bancos públicos federales y estatales de Brasil representan casi el 50 por ciento de los activos bancarios totales, a pesar de un reciente programa destinado a privatizar y/o reestructurar los bancos públicos del país.

Muchos países de América Central siguen teniendo bancos públicos relativamente grandes. En algunos casos, como en Honduras y Nicaragua, estos bancos cumplen una función de desarrollo. En Costa Rica, en cambio, los bancos públicos todavía están involucrados en los aspectos más tradicionales de las funciones bancarias comerciales. Evidentemente, todavía hay un amplio campo para la privatización del sector financiero en muchos de los países de la región.

b. Liberalización de la competencia extranjera en los servicios bancarios

Para aumentar la competencia extranjera, se requieren dos medidas. En primer lugar, al eliminar las restricciones a los flujos de capital se permite que los prestatarios internos

busquen fondos en el extranjero a un menor costo, lo que aumenta la competencia con los bancos nacionales. En segundo lugar, al liberalizar la inversión extranjera directa y los regímenes de propiedad extranjera, se aumenta la competencia interna en los sectores bancarios.

Una vez que se liberaliza la cuenta de capital, es probable que los prestatarios más solventes puedan acceder a los mercados de capital internacionales y por ende, aumentar la competencia en este segmento del mercado nacional. Sin embargo, como ya se señalaba en el Capítulo 1, la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos puede crear ciclos de auge y caída asociados a flujos de capital inestables. La cuenta de capital por ende se debería liberalizar de manera gradual, a fin de no agravar la vulnerabilidad financiera ante los flujos de capital.

Como ya se mencionaba en el Capítulo 1, la liberalización de la inversión extranjera directa y de los regímenes de propiedad extranjera puede ayudar a disminuir la fragilidad global de los sectores bancarios. Además, una mayor presencia de bancos extranjeros puede estimular la eficiencia, obligando a los bancos nacionales a competir con los bancos extranjeros. Se ha avanzado algo en la liberalización de la competencia extranjera, pero todavía queda mucho por mejorar en varios países de la región.

En México, por ejemplo, se ha permitido que 90 nuevas instituciones financieras, entre ellas 18 bancos comerciales y 10 grupos financieros, operen en el mercado nacional desde la aplicación del TLC en 1994. La posterior crisis financiera mexicana condujo a nuevas reformas en la regulación de la inversión extranjera. Para los bancos de propiedad nacional, un único individuo o empresa no puede ser dueño de más del 10 por ciento del capital accionario de un holding financiero o de un banco comercial, a diferencia del 5 por ciento antes de la reforma. En el marco de las leyes anteriores, los no nacionales no podían poseer más del 30 por ciento del capital con derecho a voto de un holding financiero, banco comercial o empresa bursátil nacional. Esta disposición muestra la desconfianza que se tenía en México a la propiedad extranjera en el sector financiero. En este momento, individuos o empresas extranjeros pueden poseer hasta un 49 por ciento del capital con derecho a voto de una entidad mexicana. En febrero de 1995 se hizo una importante enmienda a la ley mexicana, para permitir que la Secretaría de Hacienda renunciara a los límites fijados a la participación en el mercado establecida en el TLC (que limitaban dicha participación a un 15 por ciento en el año

2000 y al 30 por ciento en el año 2004). Para estimular a instituciones extranjeras de gran capital a fusionarse o absorber bancos mexicanos existentes, las leyes permiten que los bancos extranjeros compren una participación mayoritaria de los bancos mexicanos. La única limitación es que la participación de mercado del banco controlado por la entidad extranjera no sea superior al 6 por ciento. Sin embargo, las tenencias de los bancos extranjeros todavía no pueden superar el 25 por ciento de los activos totales del sistema bancario²⁷.

La participación extranjera en los mercados bancarios nacionales sigue siendo muy baja en otros países de la región. En un reciente estudio publicado por el Instituto de Economía Internacional, se muestra que las filiales extranjeras poseen menos del 10 por ciento de los activos bancarios en Brasil, menos del 5 por ciento en Colombia y menos del 2 por ciento en Venezuela²⁸. En el futuro, los países de la región deberán facilitar la competencia extranjera dentro del sector bancario. Sin embargo, aun en países como Argentina, donde el sector bancario está abierto a la inversión extranjera directa, la existencia de bancos estatales ha inhibido dicha inversión en el sector bancario, posiblemente porque se estima que los subsidios estatales implícitos limitarán las utilidades del sector privado. Comprobaciones como éstas sirven de base al punto de vista de que una mayor eficiencia interna de los sectores bancarios nacionales significa que hay que avanzar en diversos frentes.

c. Competencia con entidades no bancarias

Los países de la región de América Latina y el Caribe deberán estimular aun más la competencia en los servicios financieros permitiendo que las instituciones no financieras participen en las actividades de captación y colocación de fondos. Datos del Banco de Pagos Internacionales indican que el porcentaje de los activos totales de las instituciones financieras bancarias y no bancarias mantenidas por el sector bancario en 1994 era de un 98 por ciento en Argentina, 97 por ciento en Brasil y 92 por ciento en Venezuela. Por otra parte, el sector bancario chileno sólo mantenía el 62 por ciento de los activos financieros totales y en Corea, Malasia y Tailandia las participaciones de los bancos eran de un 38, 64 y 75 por ciento, respectivamente. Este predominio de los bancos en las actividades de colocación y captación de fondos limita tanto el nivel como la eficacia de la inversión en los países de la región, donde los sectores financieros aún están poco desarrollados²⁹.

2. Desarrollo de mercados bursátiles y de valores de renta fija eficientes

A pesar de la importancia del sector bancario y de la atención que se le ha prestado como consecuencia de la crisis por la que atravesó, los mercados de capitales ya absorben la parte mayor de los ahorros financieros. En febrero de 1997, el valor de las acciones en las bolsas de los siete países más grandes de América Latina fue estimado en aproximadamente US\$543.000 millones, una cifra muy superior a los depósitos bancarios. Si bien no disponemos de datos sobre el mercado de valores de renta fija, se estima que el valor total de las acciones y bonos en circulación representa casi dos tercios del ingreso anual total de la región (o producto nacional bruto [PNB]) y bastante más del doble de los depósitos bancarios de estos países. Además se espera que los mercados de capitales crezcan con mayor rapidez que los bancos, porque los mercados de valores y los intermediarios (como por ejemplo compañías de seguros, fondos de pensiones, fondos mutuos, bancos de inversión, consorcios de colocación y agencias de clasificación) todavía están menos desarrolladas en términos generales que el sector bancario. Dado su actual tamaño y el crecimiento esperado, los mercados de capitales y los intermediarios generarán eficiencias en términos de intermediación que son fundamentales para la acumulación del ahorro y la inversión.

Las políticas gubernamentales de gestión de la deuda a menudo producen un mercado de valores de renta fija fragmentado y carecen de una curva de rendimientos de referencia para los mercados de valores privados. Existen varios impedimentos reglamentarios y de tributación para la emisión de valores respaldados por garantía de activos. Si bien en muchos países se están implementando reformas al sistema previsional, se requieren grandes esfuerzos para impedir la desincentivación de la competencia y la eficiencia en la gestión de valores de tamaño considerable. Aun cuando se han logrado avances significativos en la reglamentación de los fondos mutuos y agentes aseguradores, se necesita mucho más antes de que este tipo de intermediarios puedan cumplir una función significativa en los sectores financieros de la región.

Los costos de transacción directos, como por ejemplo las comisiones de corretaje, son sólo uno de los factores que afectan la eficiencia de la intermediación en los mercados de capitales. De mayor importancia son aspectos como la inestabilidad de los precios, eficiencia de los mecanismos de liquidación, transparencia, volumen, liquidez, oportuni-

des de diversificación, asesoría profesional en las inversiones, puntos de referencia para la fijación de precios y servicios de clasificación de valores. El perfeccionamiento de estos aspectos aumenta los precios de los valores y disminuye el costo del capital. Los esfuerzos desplegados por los países de la región en este ámbito deberán centrarse en la siguiente agenda de problemas y en las formas de resolverlos.

a. Mercados bursátiles y de valores de renta fija

Durante mucho tiempo, los mercados bursátiles de América Latina adolecieron de hiperinflación y de impuestos y restricciones excesivos o discriminatorios tanto en la emisión como en la transacción de títulos no bancarios (como por ejemplo acciones, bonos, instrumentos negociables a corto plazo) y, en términos más generales, en la colocación privada de títulos. Estos mercados normalmente son poco profundos en cuanto al número de empresas registradas (aun grandes empresas industriales pertenecientes a conglomerados a menudo no cotizan en la bolsa), a la emisión de nuevos valores, la liquidez y concentración. Así por ejemplo, en el Capítulo 2 se indicaba que durante la década de los noventa, las diez acciones más importantes cotizadas en las bolsas más grandes de la región constituían en promedio el 50 por ciento de la capitalización total del mercado. En los países de Asia oriental, esta cifra era de aproximadamente un 34 por ciento en 1995. Evidentemente no hay una cultura bursátil en América Latina, donde la norma son las empresas familiares y el control excesivo. El desarrollo de mercados bursátiles vigorosos es especialmente importante hoy en día, ya que es muy probable que las inversiones de cartera representen la parte más dinámica de los flujos de capital durante la próxima década.

Para profundizar los mercados bursátiles y convertirlos en fuente importante de un nuevo financiamiento empresarial, es necesario prestar atención a cuatro grandes áreas. En primer lugar, se deben reducir algunos impuestos. Si bien fueron eliminados gran parte de los impuestos directos sobre el volumen de las operaciones y de sellos en los principales países de la región, aún queda por disminuir la doble tributación sobre las ganancias del capital, al igual que el impuesto sobre dividendos. Además, se deben reducir los impuestos directos sobre el "patrimonio" en algunos países, como Uruguay. En segundo lugar, se puede fortalecer la capitalización del mercado, la liquidez y una cultura bursátil promoviendo la enajenación de grandes activos estatales, particularmente en los sectores extractivos y de

empresas de servicios públicos. Tercero, es necesario liberalizar considerablemente la reglamentación de los fondos de pensión y fondos mutuos para permitir una mayor inversión bursátil. Por último, existe claras evidencias que apuntan a graves deficiencias tanto en la calidad de la gestión empresarial como en la protección de la participación minoritaria en muchos países de la región. Entre ellos, México es el ejemplo más evidente³⁰.

En relación a los mecanismos de mercado y de intercambio comercial, la mayoría de los mercados regionales están comenzando a adoptar modernos mecanismos comerciales y de liquidación. Sin embargo, es necesario perfeccionar aún más las áreas de entrega no material, disposiciones de custodia y normas de prudencia de los mercados de valores (derivados, contratación en bolsa con información privilegiada, ejecución al mejor precio, adecuación corredor-capital y autorregulación). Entre los países de América Central y el Caribe, es necesario desarrollar mercados de valores subregionales.

b. Valores respaldados por garantía de activos

El desarrollo del mercado de valores respaldados por garantía de activos (ABS en su sigla en inglés) promete grandes beneficios para la región. Dicho desarrollo puede aumentar significativamente la fuente de fondos a largo plazo, la competencia en la provisión de préstamos para la vivienda y el financiamiento para infraestructura y otros préstamos del sector bancario. Además, puede reducir substancialmente los altos costos de intermediación financiera de las hipotecas y otros productos bancarios. Normalmente, el patrimonio inmobiliario representa entre 1,5 y 3 veces el PNB de los países de la región. La vivienda es una inversión de capital a muy largo plazo. Por lo tanto, el alto costo de financiamiento de una vivienda (entre 10 y 15 por ciento en términos reales en algunos países durante los últimos años) significa la masiva pérdida de bienestar. Sin embargo, hay enormes posibilidades de reducir los costos de intermediación a través de títulos con garantía hipotecaria y otras medidas de perfeccionamiento del mercado. Si se disminuye el margen de intermediación financiera y se proporcionan documentos de primera clase, los valores respaldados por activos pueden aumentar considerablemente la inversión al por menor en mercados de instrumentos de renta fija a largo plazo. Por último, dichos instrumentos se adaptan bastante a las carteras de los fondos de pensiones, compañías de seguros de vida y de jubilación y fondos

mutuos de renta fija; sin estos instrumentos, el desarrollo de estos inversionistas institucionales se verá seriamente restringido.

Argentina y Chile ya han aplicado importantes reformas a la estructura legal de los ABS. Otros países deben seguir este ejemplo para mejorar sus marcos legales actualmente inadecuados, reducir los altos costos de las restricciones y las limitaciones a las transferencias que pesan sobre los activos subyacentes, eliminar las dificultades relacionadas con las garantías y racionalizar la tributación múltiple y desigual sobre este tipo de instrumentos.

c. Obligaciones del Estado

La emisión global de bonos públicos siempre se debe regir por parámetros fijados por políticas fiscales y monetarias responsables. Sin embargo, y siempre en el marco de dichos parámetros, una gestión programática y de largo alcance de la deuda pública puede generar importantes beneficios tanto para el Estado como para los mercados financieros. Dicha gestión debe implicar el mantenimiento de curvas de rendimiento público dentro de una cierta estructura de vencimientos, la colocación regular de deudas en el máximo plazo de vencimiento para mantener la liquidez de las transacciones secundarias, la selección de subastas de efectos públicos u otros criterios de colocación transparentes y el mantenimiento de un mercado grande y razonablemente activo en bonos del Tesoro para permitir el desarrollo de otros instrumentos del mercado monetario, como instrumentos negociables a corto plazo. En la región, la administración de la deuda pública se rige fundamentalmente por necesidades de flujo de caja y consideraciones de costos a corto plazo.

d. Gestión financiera de los municipios

Ya se ha dicho que la agenda de reformas de la región de América Latina y el Caribe es muy amplia. Incluye racionalizar la generación y el gasto de los ingresos subnacionales, mejorar los mecanismos de participación en los ingresos y promover la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas a niveles subnacionales. Estos gobiernos locales además tienen la gran responsabilidad de proveer los servicios de infraestructura. También es necesario frenar el financiamiento local irresponsable por parte de bancos municipales o provinciales. En aquellos lugares donde existe una responsabilidad fiscal y control prudente estables, los objetivos de inversión subnacional se pueden satisfacer acce-

diendo a los mercados financieros privados y sin garantías del gobierno central, quedando sujetos a la disciplina del mercado en términos de calificaciones y mecanismos de debida diligencia³¹.

e. Fondos de pensiones

En países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay ya se han emprendido importantes reformas de sus sistemas de pensiones; la tarea aún está pendiente en Brasil y en el resto de los países de la región. Sin embargo, las reformas al estilo de las realizadas en Chile en el largo plazo no necesariamente maximizan el patrimonio para la jubilación. De hecho, estas reformas tienden a promover carteras similares en todos los fondos de pensiones, altos costos de comercialización, una falta de competencia entre los fondos y otras administradoras de dinero y comisiones desproporcionadamente altas durante los primeros años de su aplicación³². Dado que los fondos de pensiones manejan grandes cantidades de dinero durante mucho tiempo, incluso deficiencias y pérdidas de rendimiento pequeñas pueden causar grandes mermas en el patrimonio de jubilación. Por lo tanto, gran parte de la reglamentación de los fondos de pensión debe apuntar a asegurar que el sistema funcione para el beneficio a largo plazo de sus afiliados.

f. Fondos mutuos

Los servicios de los fondos mutuos son importantes porque movilizan los ahorros, diversifican los riesgos, proporcionan un manejo profesional del dinero, facilitan la inversión extranjera y posiblemente mejoran la calidad de la gestión empresarial. Estos servicios tienen un especial valor en los mercados inestables y poco líquidos de la región, los que sufren de problemas relacionados con la contratación en bolsa con información privilegiada, información pública y debida diligencia, tienen mecanismos de intercambio ineficaces y dificultades por el creciente intercambio regional y la cotización cruzada de valores. Los fondos mutuos también pueden proveer los tan necesarios servicios de gestión de inversiones a los fondos de pensión y de sociedades, compañías de seguro y fondos fiduciarios que no tienen tales capacidades de gestión. A través del acceso al por menor a productos financieros al por mayor, innovaciones tecnológicas y competencia directa para los depositantes, estos fondos aumentan la competencia y la eficiencia del sector financiero. En la región, el crecimiento de los fondos mutuos se ve obstaculizado por mercados nacionales peque-

ños (especialmente en América Central), por su exclusión del manejo de los ahorros forzados (tal como las contribuciones obligatorias a los fondos de pensión), la restricción a la inversión que favorece a los bancos, las restricciones a los proveedores y la inversión extranjera, y los consiguientes altos costos de intermediación, y el pequeño tamaño del sector mismo.

g. Seguros

El sector de seguros de esta región tiene posibilidades de crecer significativamente. Las primas y activos globales son bajos de acuerdo a los estándares internacionales. En muchos de los países de la región, el sector de seguros de vida fue destruido por la hiperinflación de la década de los ochenta y el seguro de jubilación, un producto relativamente nuevo, está cobrando más importancia a medida que se privatizan los fondos de pensión. El seguro de jubilación y vida mixto requiere una acumulación considerable de activos financieros y por ende tiene significativas consecuencias para los mercados de valores. Las compañías de seguro normalmente son importantes tenedores de obligaciones del Estado y bonos de empresas a largo plazo, valores respaldados por garantía de activos, instrumentos negociables a corto plazo y bonos del tesoro. Por lo tanto, su expansión es vital para agregar profundidad y liquidez a los mercados de valores de la región. A través de rentas anuales variables, el sector de seguros también puede elevar los ahorros y llevar la competencia y eficiencia al manejo de los ahorros para la jubilación.

3. Infraestructura del mercado financiero

La debilidad del marco institucional y legal en torno a los préstamos con caución es particularmente evidente en la región. Hacen falta reformas que perfeccionen los mecanismos para otorgar participaciones garantizadas tanto en los bienes muebles como inmuebles. Los prestatarios necesitan tener la capacidad de crear prendas con fuerza jurídica sobre los bienes para garantizar un crédito. Por su parte, los prestamistas deben contar con procedimientos confiables y oportunos para recuperar los bienes gravados en caso de incumplimiento. Un complemento esencial de este proceso es un sistema eficiente para registrar la participación de un acreedor en los bienes gravados. En la región, el actual proceso para garantizar el crédito es demasiado engorroso y, en muchos casos, excesivamente caro. Otra situación que atenta contra la instauración de un marco legal e institucio-

nal adecuado son las deficientes agencias de información sobre solvencia crediticia y organismos de clasificación. En suma, el marco legal y reglamentario que rige los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos es menos desarrollado que el de algunos países industrializados, lo que dificulta la capacidad de predicción y orientación a largo plazo del comportamiento de las inversiones³³.

En términos más generales, la "infraestructura" es un componente importante del desarrollo del sector financiero. La infraestructura del mercado está compuesta por los sistemas e instituciones que promueven la seguridad y la eficiencia de los medios de pago y que facilitan la transacción y custodia de los valores. En general, la eficiencia de esta infraestructura aún es muy baja incluso en los mercados de capitales más desarrollados de la región³⁴. En los países industrializados, el número promedio de días usados para cobrar dividendos varía entre dos y menos de uno. El promedio de días en Perú y Venezuela en 1995 fue de aproximadamente 15. Asimismo, en la mayoría de los mercados desarrollados, los valores se vuelven a registrar inmediatamente. Si bien esto se demora sólo entre uno y dos días en Argentina, Brasil, Perú, o México, en promedio tarda más de 21 días en Venezuela. Es necesario implementar gradualmente las recomendaciones presentadas en la iniciativa del Grupo de los Treinta (G-30) de 1989, actualizadas en los talleres de la International Society of Securities Administrators (ISSA - *Sociedad Internacional de Administradores de Valores*) de 1995, respecto a los procedimientos de entrega versus pago, los mecanismos de compensación y liquidación y los sistemas centrales de custodia.

La ampliación del crédito se ve gravemente entorpecida por una inadecuada protección de los derechos de los acreedores en toda la región y particularmente en México³⁵. Hay varias deficiencias graves en las leyes que rigen las garantías prendarias y en los requisitos y procesos de registro en toda la región. Los notarios constituyen un grupo de presión muy poderoso en muchos países y cobran altas comisiones que no guardan relación con los servicios que prestan y que no conducen a una mayor intermediación financiera. También es necesario desarrollar el marco legal y los incentivos para aumentar el uso de las agencias de información sobre solvencia crediticia y al mismo tiempo mejorar la protección del consumidor y las normas de equidad en los informes sobre la propia situación financiera de los negocios. En resumen, la agenda de reformas para la creación de sistemas financieros vigorosos es altamente com-

pleja y especializada y su desarrollo tardará mucho tiempo en la mayoría de los países de la región.

Como se ha hecho evidente a partir del análisis de esta sección, la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y en general, el entorno legal y reglamentario, son factores importantes para el desarrollo de los mercados financieros. Tanto el perfeccionamiento de estos mercados como la disponibilidad del crédito se ven inhibidos o gravemente restringidos cuando el depositante o el prestamista no están protegidos legalmente. En muchos países de la región, los procesos judiciales para decomisar los bienes en garantía son tremendamente lentos y no siempre aseguran resultados confiables. El desarrollo de un financiamiento de la vivienda a largo plazo, basado tanto en hipotecas o en mecanismos de titularización, para dar sólo un par de ejemplos, se ve a menudo completamente inhibido por las deficiencias del entorno legal y reglamentario. Además, otro elemento de importancia clave para el desarrollo de los mercados financieros son las leyes de quiebras. En la siguiente sección se analizarán los problemas que de manera más general afectan el entorno legal y reglamentario de la región.

E. Mejoramiento del entorno legal y reglamentario

La reciente experiencia de las economías en transición de Europa oriental ha servido para entender la importancia que tienen los derechos de propiedad para el funcionamiento (e incluso la existencia) de cualquier mercado y, de manera más general, para el desarrollo del sector privado³⁶. Al mismo tiempo, el rápido aumento de la investigación en economía institucional y de la información ha proporcionado las bases teóricas necesarias para mejorar nuestra comprensión y capacidad para diseñar instituciones y normas adecuadas³⁷. En las siguientes páginas se analizarán unos pocos conceptos fundamentales que son útiles para entender los requisitos para el diseño de reglamentos eficientes. Además, se abordarán temas relacionados con

1. la protección y cumplimiento de los derechos de propiedad y los contratos,
2. la eliminación de reglamentos "innecesarios",
3. la liberalización de los mercados laborales en la región,
4. el cumplimiento de las leyes de competencia y
5. el perfeccionamiento de las normas que facilitan la participación del sector privado en los servicios sociales y en la infraestructura.

1. Costos de transacción e información asimétrica

Los costos de transacción y la información asimétrica son dos conceptos importantes para el diseño de marcos legales y reglamentarios adecuados. Los costos de realizar transacciones comerciales en una economía incluyen los "costos de medir los atributos del valor de lo que se está intercambiando y los costos de proteger los derechos de propiedad y supervisar y hacer cumplir los contratos"³⁸. En otras palabras, para averiguar el valor económico adecuado de cualquier transacción se necesita información tanto sobre la calidad de las materias primas utilizadas para producir un determinado bien o servicio, como sobre la probabilidad de que la transacción sea respetada en el momento en que se deba formalizar el pago. Más aún, cuando no existen mercados de futuros o éstos son incompletos y cuando la recopilación de toda la información pertinente resulta costosa, lo que normalmente sucede en el mundo "real", se torna imposible llevar a cabo transacciones sin costos. En este contexto, los distintos agentes económicos tendrán diferente información sobre la calidad de los productos y materias primas (incluyendo la fuerza laboral) y por ende, percepciones diferentes sobre la viabilidad de una transacción comercial.

La existencia de mercados incompletos y de información asimétrica a menudo se usa como argumento para justificar la intervención estatal en la economía. Sin embargo, Joseph Stiglitz opina que "esta presencia de fallas, si bien reduce nuestra confianza en la eficiencia de las soluciones que ofrece el mercado, también reduce nuestra confianza en la capacidad del Estado para corregirlas"³⁹. Por lo tanto, el diseño institucional enfrenta el desafío de crear leyes y reglamentos que disminuyan los costos globales de las transacciones y con ello expandan el volumen y la diversidad de los bienes y servicios que se producen en una economía en desarrollo. La reducción de los costos de transacción exige tanto una disminución de las cargas creadas por una regulación "innecesaria", como el desarrollo de normas "eficientes" o basadas en los incentivos para poder superar los obstáculos que implica la información asimétrica y los mercados incompletos.

Tanto la reducción de los costos de transacción como la protección de los derechos de propiedad son temas relacionados con el diseño y el cumplimiento de los marcos legales y reglamentarios. El cumplimiento de dichos marcos a su vez depende del diseño de las instituciones. En este informe se han separado más o menos arbitrariamente los

temas de diseño institucional y ejercicio de la autoridad; este último tema se analiza en la Sección F.

2. Derechos de propiedad y seguridad de los contratos

El nivel de la inversión, la innovación y de las transacciones comerciales será bajo si quienes ahorran, innovan y se involucran en negocios no cuentan con una certeza razonable de que recogerán los frutos de su esfuerzo. Unos pocos ejemplos son suficientes para resaltar la crucial importancia que tiene la protección de los derechos de propiedad. El otorgamiento y registro adecuado de los títulos de propiedad resultan esenciales para que los mercados crediticios, de la vivienda y de propiedades funcionen de manera normal, especialmente en los países en desarrollo donde los mecanismos crediticios se basan en gran medida sobre los bienes raíces a modo de garantía. Por lo tanto, son cruciales para el desarrollo dinámico y eficiente de los sectores agrícolas, de la vivienda y financieros y, en general, de la pequeña empresa. Ciertamente, la escasa capacidad de hacer valer sus títulos de propiedad es uno de los impedimentos más graves que enfrentan grandes grupos de microempresarios y pequeños productores agrícolas para acceder a los sectores financieros. Los complicados procedimientos legales y reglamentarios, junto con una protección inadecuada de los derechos de propiedad, han contribuido al desarrollo de la "informalidad" en las relaciones comerciales en muchos países de la región.

Los *derechos de propiedad intelectual* necesitan un diseño apropiado para fomentar la transferencia tecnológica y la innovación. Algunos instrumentos para proteger la propiedad intelectual, como las patentes por ejemplo, de hecho proporcionan derechos monopólicos para adquirir conocimientos durante el período que dura la protección. Por consiguiente, los beneficios a largo plazo de esta "alta" protección a la propiedad intelectual en los países en desarrollo depende en gran medida de la capacidad del país de innovar, lo que a su vez depende de la calidad de su capital humano⁴⁰. Durante la década de los noventa, algunos países de esta región mejoraron sus sistemas de propiedad intelectual. México se convirtió en líder de la región en este tema desde su ingreso al TLC, el que también cubre los derechos de propiedad intelectual. Después de un amplio debate parlamentario que reconoció los beneficios de una protección adecuada en este sentido, Brasil en 1996 implementó una nueva ley de protección a la propiedad intelectual. Esta ley protege los productos farmacéuticos durante

20 años y asegura la "protección durante la tramitación" de los productos médicos que están siendo sometidos a pruebas. Se otorgó una protección similar a los productos alimenticios y químicos. Los requisitos exigidos por la nueva ley de Brasil exceden aquéllos dispuestos en el acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIP, su sigla en inglés), que forma parte del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio. Además, esta ley los pone en vigencia antes de la fecha programada para este efecto. Muchos países de la región aún deben adaptarse a los TRIP y el tema está en la agenda de la cumbre de las Américas.

3. Reducción de reglamentaciones

En muchos países de la región aún se imponen reglamentaciones económicas, sociales y de tramitación innecesarias. Las regulaciones económicas implican restricciones sobre los precios y las cantidades y reglas concernientes a la entrada y salida del mercado para sectores específicos. Las normativas sociales afectan a una amplia variedad de sectores e incluyen reglamentos ambientales, de salud y seguridad pública. Por último, el término "reglamentaciones de tramitación" se relaciona con la administración gubernamental del funcionamiento de los sectores públicos y privados, lo que implica los costos administrativos y los trámites tanto para los productores como para los consumidores. En la práctica, distinguir entre estos tres términos es bastante difícil. En toda la región es posible encontrar un sinnúmero de ejemplos anecdóticos de estos tres problemas, los que se mezclan hasta producir resultados económicos ineficientes⁴¹. Sin embargo, un área que claramente requiere atención especial es la regulación del mercado laboral, que puede ser el principal impedimento para lograr un crecimiento más rápido y la reducción de la pobreza⁴².

4. Liberalización de los mercados laborales

La creación de empleos en varios países de América Latina y el Caribe ha carecido en general de brillo, a pesar de que a partir de mediados de los años noventa disminuyeron la inflación y aumentaron el crecimiento⁴³. Si bien la reducción del empleo era un resultado esperado de la reforma económica, también lo era la creación de nuevos empleos. Desafortunadamente, en algunos casos este proceso ha sido lento y el ritmo está muy por debajo de las expectativas a mediano plazo. Por ahora, es claro que este decepcionante resultado en muchos de los países que se sometieron a la

reforma se puede atribuir a la falta de cambios en los mercados de factores, particularmente en el mercado laboral. El ejemplo más notable de esta situación lo representa Argentina entre 1991 y 1994. Durante ese período, la economía argentina creció bastante rápido, con tasas de crecimiento promedio superiores al 7 por ciento anual en términos reales. Empero, la creación de empleos fue bastante decepcionante y la tasa de desempleo aumentó del 6,5 por ciento en 1991 al 11,5 por ciento en 1994. Durante la recesión económica de 1995, la tasa aumentó hasta un 17,5 por ciento.

En otros países, la relación entre las distorsiones del mercado laboral y la creación de empleos en la economía es menos clara. Por cierto, el impacto tanto de impuestos como de reglamentaciones laborales distorsionantes depende de si éstos son realmente obligatorios y/o efectivamente aplicados. Por ejemplo, en un reciente estudio de los mercados laborales mexicanos se descubrió que hay muy pocos trabajadores que ganan realmente el sueldo mínimo, lo que claramente está demostrando que el sueldo mínimo no es obligatorio en México. Además, la tasa del empleo informal y formal en México ha tendido a subir y bajar junto con las caídas y repuntes de la coyuntura económica, de modo que el sector informal no está absorbiendo trabajadores en los períodos de recesión del sector formal⁴⁴. El estudio del mercado laboral en México, que usó datos de encuestas de empleos urbanos, también reveló que el sector informal mexicano está copado por pequeños empresarios que venden bienes y servicios no transables. La informalidad de este sector es el resultado de reglamentos e impuestos que afectan el establecimiento de las pequeñas empresas, más que de distorsiones en el mercado laboral. Sin embargo, también es necesario reconocer que el empleo informal en sí puede rebajar los costos del mercado laboral y otras distorsiones (para la economía nacional) si la economía informal es el resultado del esfuerzo que hacen los trabajadores y pequeños empresarios para evitar impuestos y normativas costosas⁴⁵.

A corto plazo, las posibilidades del empleo formal en la región pueden sin embargo mejorar si se reducen los costos del empleo⁴⁶. Esta reducción se puede lograr tomando dos medidas: disminuyendo los impuestos a la nómina y otros costos indirectos del empleo y eliminando las actuales rigideces institucionales que impiden la flexibilidad de los salarios. Las reformas laborales de unos pocos países de la región permiten aprender algunas enseñanzas. Chile,

Colombia y Perú expusieron la representación sindical a la libre competencia, ampliaron la libertad para organizar sindicatos y redujeron el costo de los despidos (o las incertidumbres relacionadas con los procedimientos). Estos tres países reformaron sus códigos laborales para restringir el costo de los conflictos laborales a las partes directamente involucradas. Perú también reemplazó la tradición de negociaciones tripartitas por arbitrajes de "oferta final" y eliminó la legislación de seguridad en el empleo. En Colombia se aprobaron reformas laborales en 1990 que rigen las condiciones de contratación, indemnizaciones por desahucio, costos de despidos, prestaciones sociales (reformadas bajo una ley distinta a la de los demás factores mencionados), salarios mínimos y reglas que rigen la negociación colectiva.

5. Leyes de competencia y su aplicación

Los avances en la privatización de las industrias en toda la región han puesto en el tapete los temas relacionados con la estructura de los mercados internos⁴⁷. Es un hecho conocido que los monopolios y otras formas de estructuras de mercado no competitivas producen pérdidas significativas de servicios sociales. Esto es de particular importancia en economías más pequeñas, donde una o pocas empresas pueden dominar fácilmente un pequeño mercado⁴⁸.

Hasta hace muy poco tiempo, la mayoría de los países de la región que contaban con leyes de competencia tendían a centrarse fundamentalmente en la conducta anticompetitiva a nivel internacional (por ejemplo, fijación de precios y manipulación de licitaciones) y mucho menos en la estructura del mercado (por ejemplo, criterios para las fusiones y ventas de activos). A falta de leyes sobre competencia, los gobiernos a menudo usaban los controles de precios y/o las concesiones de licencias de capacidad para "regular" al sector privado, lo que se traducía en la aplicación de distorsiones innecesarias y costosas. La falta de derechos de acción para los privados (esto es, el derecho de iniciar juicios privados) impidió exigir el cumplimiento efectivo tanto en términos legales como prácticos. Más aún, los castigos y multas impuestos por quebrantar los reglamentos por lo general eran demasiado bajos para actuar como una fuerza disuasiva.

Sin embargo, a partir de más o menos 1991, varios países (entre ellos Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Perú y Venezuela) revisaron sus leyes de competencia y comenzaron a configurar el marco institucio-

nal pertinente. En la mayoría de esos países, las reformas se centraron con gran detalle en las violaciones tanto de comportamiento como estructurales. Estas reformas además se complementaron con una legislación de protección al consumidor. La legislación antimonopólica de Venezuela ya tomó las medidas para romper los acuerdos de precios entre competidores y los carteles sancionados oficialmente, y para impedir la formación de otros. En Chile, el énfasis se centró en eliminar efectivamente las integraciones verticales y las prácticas colusivas, mientras que en México básicamente se abordó la política de fusiones. La mayoría de los recursos y la atención de Perú se dedicó a temas de protección del consumidor. Sólo en este último tiempo se comenzaron a abordar casos de antimonopolio en ese país, donde en dos ocasiones se logró la decisión de dismantelar los carteles de los productores de pollos y pan de trigo.

Los temas recurrentes en muchos de estos países que han emprendido reformas son la escasez de recursos y la falta de independencia de los organismos encargados de hacer cumplir las leyes y normativas, los que a menudo están dotados de funcionarios inexpertos. Así por ejemplo, los organismos peruanos y colombianos a cargo del control antimonopolio tienen menos de seis profesionales, cuentan con presupuestos magros y en gran medida dependen del apoyo de la rama ejecutiva del gobierno, más que de asignaciones independientes dispuestas por ley.

Desgraciadamente, los beneficios de estas medidas antimonopólicas en algunas instancias se han visto debilitadas por restrictivos derechos antidumping sobre las importaciones u otras formas de protección controlada del comercio. Salvo Perú, todos los demás países de la región, siguiendo tal vez el ejemplo de los Estados Unidos y la Unión Europea, tienen organismos separados para enfrentar casos de antimonopolio y antidumping. Esta práctica es bastante cuestionable, por cuanto el dumping en sí es un comportamiento anticompetitivo de parte de una empresa extranjera, pero no hay una justificación económica para imponer requisitos de competencia diferentes a las empresas extranjeras. Además, los recientes avances logrados en las reformas de las políticas de competencia plantearon la pregunta de si es o no necesario armonizar las leyes de competencia a través de las fronteras, especialmente entre aquellos países que están experimentando procesos de integración económica formales, como por ejemplo Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, todos miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁴⁹.

6. Sistemas de fiscalización para la inversión privada en infraestructura y servicios sociales

Una adecuada reglamentación es especialmente importante para la inversión privada en infraestructura, servicios públicos y sociales. De hecho, probablemente el cambio más profundo en la función del Estado en los países de América Latina y el Caribe está ocurriendo en materia de provisión de servicios de infraestructura y bienes públicos. La mayor parte de los países de la región ha llegado a la conclusión de que el solo hecho de que el Estado deba garantizar una provisión adecuada y eficiente de servicios de infraestructura y bienes públicos no significa que él mismo deba proporcionar estos bienes y servicios de manera directa. Por otra parte, la participación del sector privado, siempre que esté debidamente regulada y supervisada, puede ser la única forma de lograr una provisión adecuada de los bienes y servicios de alta calidad y bajo costo imprescindibles para la competitividad y el crecimiento, manteniendo al mismo tiempo políticas fiscales prudentes (que eviten tanto déficit fiscales excesivos o altas tasas de impuestos que tienen efectos distorsionantes y son difíciles de aplicar). Es necesario que los reglamentos que afectan la participación del sector privado en infraestructura y servicios públicos y sociales introduzcan el comportamiento de mercado o cuasimercado en estas tres áreas, que tradicionalmente estuvieron en manos de monopolios públicos y procedimientos burocráticos, con el fin de asegurar la eficiencia, equidad y protección del medio ambiente. Esto es particularmente importante en las áreas de infraestructura (y especialmente en telecomunicaciones, energía, transporte y suministro de agua) y servicios sociales (prestaciones sociales, salud, educación y nutrición).

La nueva función del Estado como regulador de la provisión de servicios de infraestructura y bienes públicos es más absorbente que su anterior función de proveedor único o principal de estos bienes y servicios. El diseño de políticas, la regulación y la supervisión de los servicios de infraestructura y bienes públicos financiados con fondos privados son tareas extremadamente complejas que requieren capacidades muy especializadas.

La complejidad tanto de los estatutos reguladores como de los emergentes contratos entre entes privados y públicos en estos sectores es abrumadora. Las autoridades a cargo de la reglamentación y la supervisión enfrentan el enorme desafío de diseñar y exigir el cumplimiento de procedimientos eficientes, que por una parte garanticen la mayor competencia posible (lo que en muchos casos exige la construcción de

mercados virtuales cuando no pueden existir mercados abiertos) y por otra aseguren que los proveedores privados de estos servicios no dejen fuera a los sectores más pobres de la población. Este es el caso de las reformas que afectan a las empresas de servicios públicos, infraestructura, prestaciones sociales y salud. Para ello es necesario crear organismos reguladores poderosos, capacitados y con credibilidad, que sean autónomos de la coyuntura política.

El problema de los riesgos que deban traspasarse al sector privado y de los que deban permanecer en manos del Estado es esencial para asegurar la eficiencia de la inversión privada y evitar imprevistos que impliquen gastos públicos excesivamente altos. Los nuevos contratos para la concesión de peajes en carreteras de Chile representan un importante paso en la dirección adecuada. La selección de instrumentos, la evaluación de riesgos, el manejo financiero de las garantías y las asignaciones presupuestarias adecuadas requieren una gran experiencia⁵⁰. Pocos países de la región están considerando esta cuestión con la atención que merece.

La meta es aumentar la inversión privada en infraestructura, empresas de servicios públicos y servicios sociales. Al hacerlo, se perfeccionarán los sistemas tanto reglamentarios como de asignación de riesgos de modo de reducir los riesgos globales, garantizar la eficiencia y mantener los gastos públicos imprevistos bajo control y debidamente evaluados y presupuestados. Si bien en algunos países, particularmente en Chile y en algunos sectores de Argentina y Colombia, se han logrado avances considerables, la mayoría de los países de la región aún carecen de marcos y organismos reglamentarios adecuados y creíbles. Esto hace que la inversión privada en infraestructura sea aún una propuesta cara y demasiado arriesgada en casi toda esta región. Los inversionistas normalmente exigen ya sea altas tasas de rentabilidad previstas o una alta cobertura, lo que a su vez origina grandes gastos públicos imprevistos no financiados ni presupuestados. El avance en la creación de marcos y organismos reglamentarios que posibiliten la participación del sector privado en la provisión de servicios sociales ha sido más lento. Por tanto, dos puntos importantes en la agenda de los países de esta región serán las reformas de las reglamentaciones y el desarrollo de la infraestructura y servicios sociales.

F. Administración pública y calidad del gobierno

La quinta prioridad estratégica es la reforma de la administración pública y la calidad del gobierno. Forma parte de una agenda más amplia de reformas del aparato estatal que

penetra a las cuatro prioridades estratégicas restantes. Por cierto, es necesario emprender una reforma institucional para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios educacionales y de salud; el fortalecimiento fiscal exige instituciones fiscales más tecnocráticas (gestión financiera estatal integrada e instituciones presupuestarias y administración tributaria mejores); un sector financiero eficiente y estable requiere instituciones reguladoras y de supervisión más competentes, y el perfeccionamiento del entorno para el desarrollo del sector privado, especialmente en las áreas de infraestructura, requiere el establecimiento de nuevos organismos reguladores.

A continuación se abordarán los desafíos combinados implícitos en la reforma de la administración pública, la descentralización de la provisión de servicios públicos y la reforma del poder judicial⁵¹. La última sección estará dedicada al tema más general de la calidad del gobierno.

1. Reforma de la administración pública

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es necesario adecuar el tamaño de la administración pública. En términos generales, esto significa reducir su tamaño, por lo menos en algunas áreas, lo que plantea asuntos complicados de redundancias, indemnizaciones por desahucio y similares. En 1992, por ejemplo, el gobierno mexicano fusionó la Secretaría de Presupuesto y Planificación con la Secretaría de Hacienda. Esta reforma redujo drásticamente el número de empleados fiscales en esas instituciones. Sin embargo, también sirvió para racionalizar y fortalecer la labor de Hacienda, que busca mejorar la coordinación de las políticas de ingresos y gastos y supervisar el presupuesto federal⁵². Otro país que ha enfrentado opciones complicadas al reformar su administración pública es Argentina, donde el proceso comenzó en diciembre de 1989. Las reformas incluyeron liberalización, privatización, reestructuración y reducción del aparato estatal. Empero, esta reforma general no incluyó los departamentos de administración tributaria, es decir, la *Dirección General Impositiva* o DGI y la *Administración Nacional de Aduanas*, los que fueron sometidos a reformas especiales debido a su importante función fiscal. En este caso específico, la reducción de puestos de trabajo en la DGI debió seguir normas especiales diseñadas para minimizar los conflictos y no fue posible despedir a funcionarios a menos que éstos hubiesen participado en hechos de malversación. Además, en 1992 se aumentaron los sueldos del personal de la DGI y se institu-

yeron programas de capacitación para sus empleados para elevar la calidad de la fuerza laboral⁵³.

Mejorar las estructuras de incentivos de los organismos de la administración pública es imprescindible. Esto implica mejorar las remuneraciones y otros sistemas de compensación para los trabajadores del sector público y el uso de "contratos por resultados", a través de los cuales estos trabajadores (o unidades) y organismos deben responder por la consecución de metas. En algunos casos, es necesario crear nuevas estructuras para mitigar los problemas del "organismo principal". Por ejemplo, es importante asegurar la coherencia entre los incentivos y el comportamiento de los burócratas y los políticos. Las reformas pueden incluir la creación de revisiones y balances institucionales y la incorporación de mecanismos que aumenten la exposición a la libre competencia.

Varios países de la región, entre ellos Argentina, México, Nicaragua, Trinidad y Tobago, y diversos estados individuales, como algunos de Brasil, ya redimensionaron su sector público. A menudo, sin embargo, esta reducción se emprendió sin tener una visión clara de la función global que debe cumplir el Estado o de realizar una auditoría funcional de las entidades gubernamentales para determinar su lugar correcto en un sector público con una nueva orientación.

El redimensionamiento de los sectores públicos presenta muchos desafíos y la mayoría de los países deben diseñar mecanismos para

1. racionalizar la estructura orgánica y funcional del sector público,
2. evitar perder a las personas más capaces durante la reestructuración,
3. minimizar los costos políticos y sociales que tiene el despido grandes cantidades de funcionarios públicos,
4. estimular la participación en evaluaciones institucionales para asegurar la "identificación" de los empleados públicos con las reformas emprendidas y al mismo tiempo minimizar las resistencias al cambio,
5. fortalecer la capacidad institucional y la administración de funciones esenciales como la educación, la salud y las prestaciones sociales, e
6. involucrar a los sectores privados y sin fines de lucro en la reforma estatal a través de formas alternativas de provisión de servicios públicos.

Por último, un aspecto importante de la reforma de la administración pública se refiere a las modificaciones legales y reglamentarias necesarias para acelerar el crecimiento dentro de la región analizadas más arriba. Estas modifica-

ciones tienen una dimensión institucional vital. En el entorno normativo posterior a las privatizaciones, es necesario prestar especial atención a la naturaleza específica de las nuevas instituciones que probablemente sean necesarias. Entre éstas se incluyen instituciones que regulen los mercados de capitales, las empresas de servicios públicos, la competencia como también instituciones que proporcionen protección al medio ambiente y a los consumidores. El desafío consiste en determinar cómo estructurar dichas instituciones reguladoras frente a los organismos de ejecución del gobierno y cómo asegurar que se representen los intereses del público en general.

2. Descentralización y provisión de servicios

A grandes rasgos, uno de los cambios de organización más significativos en América Latina y el Caribe durante la última década ha sido la descentralización administrativa y del gasto público de las responsabilidades gubernamentales. La participación de los estados y municipios en el gasto del sector público en Brasil aumentó del 31 por ciento en 1980 al 47 por ciento en 1991. En Chile, la participación de las regiones y municipios en el gasto del sector público aumentó de aproximadamente un 5 por ciento en 1980 a casi un 20 por ciento en 1992. En Colombia, la participación de los departamentos y municipios en los ingresos recaudados a nivel central aumentó de un 38 por ciento en 1991 al 55 por ciento en 1997. Y en Bolivia, por su parte, la participación de los municipios en estos mismos ingresos aumentó de un 10 por ciento en 1993 al 20 por ciento en 1995⁵⁴.

Se estima que los gobiernos descentralizados son más eficientes para responder a las demandas por la provisión de servicios, más flexibles para adaptarse a los cambios en las circunstancias locales y más responsables frente a la población local que los gobiernos centralizados. Ya que los gobiernos locales son mejores que los centrales en reconocer las necesidades y preferencias de sus residentes y que por lo menos son tan eficientes como estos últimos en la provisión de bienes públicos que benefician sólo a sus residentes, sería más provechoso que los propios gobiernos locales proporcionen el nivel óptimo de bienes públicos en cada jurisdicción local. Los gobiernos locales deberían ser más eficientes que los gobiernos centrales, puesto que para sus residentes sería más fácil responsabilizar a los funcionarios locales que a los funcionarios del nivel central. Más aún, la descentralización puede aumentar la eficiencia forzando a los gobiernos locales a "competir" por sus residen-

tes, porque cuando los residentes deben pagar por sus servicios públicos, tienen la posibilidad de cambiarse de jurisdicción para encontrar servicios mejores y más baratos⁵⁵. Por lo tanto, las consideraciones de eficiencia a largo plazo indican que el reciente impulso descentralizador en la región es un acontecimiento muy favorable.

Desde las elecciones populares para alcaldes en muchas ciudades de la región, se pueden encontrar muchos ejemplos de "prácticas óptimas" a nivel local. Entre estos ejemplos se incluye un mayor profesionalismo en la administración municipal, una movilización y manejo más efectivos de los recursos locales y regionales, innovaciones en la provisión de servicios públicos, mejoramiento de las relaciones entre el sector público y privado (entre otros un drástico aumento en la participación de las organizaciones no gubernamentales como socios en la provisión de servicios y una mayor intervención del sector privado) y una mayor participación local en la toma de decisiones públicas. A pesar de esta evidencia anecdótica, sin embargo, aún es necesario comprender mejor la real dimensión de estas mejorías y si han tenido o no efectos positivos concretos. En la práctica, es probable que una variedad de factores además de la descentralización afecten la calidad de los servicios sociales prestados por los gobiernos locales. Entre éstos, los más importantes son la calidad de las instituciones locales y otros aspectos relacionados con la efectividad de la calidad del gobierno local, aun el nivel de corrupción.

De hecho, si bien la descentralización implica enormes beneficios potenciales, además plantea desafíos macro y microeconómicos. Según lo analizado en el Capítulo 1, los desafíos microeconómicos son una consecuencia del riesgo de que los gobiernos subnacionales usen su mayor autonomía para expandir el déficit del sector público. Esto ocurrió en Brasil, donde los estados financiaron sus crecientes déficit operacionales incurriendo en incumplimientos del servicio de la deuda con el gobierno federal. El déficit fiscal nacional o federal puede expandirse si los gobiernos centrales no son capaces de reducir sus propios gastos para compensar las crecientes transferencias a los gobiernos subnacionales. La expansión de los déficit en ambas formas se produjo en Colombia. Por el contrario, las transferencias intergubernamentales en Chile también aumentaron, pero han estado ligadas a gastos en educación y salud explícitos en el marco de un sistema estrictamente controlado. Los desafíos microeconómicos son el resultado de la función cada vez más importante que cumplen los gobiernos subna-

cionales en la provisión de servicios públicos, particularmente educación y salud, y del riesgo de que la calidad de estos servicios disminuya a medida que aumente la función de estos gobiernos locales en el período de transición.

La región evidentemente se enfrenta con importantes desafíos a medida que la descentralización se convierte en un componente primordial de la modernización del sector público. Según lo ya expuesto, un obstáculo importante que es necesario superar para lograr una descentralización exitosa es la aún común discordancia entre las responsabilidades que se le asignan a los gobiernos locales y los ingresos que se les otorgan o que deben obtener por sí solos y que son necesarios para cumplir con estas responsabilidades. Si bien es primordial que los gobiernos locales deben disponer de los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades, se debe cuidar de que las dificultades financieras de los gobiernos locales o estatales no debiliten la disciplina fiscal del gobierno central⁵⁶. Este es un problema que enfrentan Argentina, Brasil y Colombia, donde recién se están realizando reformas significativas a nivel estatal o provincial que abarcan varios aspectos de la gestión del sector público.

Contar con procedimientos eficientes para compartir ingresos y aplicar impuestos es un asunto esencial para el proceso de descentralización y para el saldo fiscal global. Cuando la descentralización depende casi exclusivamente de crecientes transferencias de ingresos recaudados por el gobierno central o federal, sin relación con la gestión tributaria local (como fue el caso de Colombia), entonces hay pocos incentivos para el uso eficiente de los recursos o para aceptar el control local o de la comunidad. De hecho, los postulados de la teoría de opción pública que suponen que los gobiernos locales son más eficientes y sensibles que los centrales, se desmoronan si se rompe el nexo entre gasto y gestión tributaria local.

En dicho caso, la carga de las finanzas del gobierno central rápidamente puede llegar a ser insostenible. Este problema se agrava cuando el diseño de los mecanismos de transferencia de ingresos es deficiente. La "coparticipación", o la repartición automática de unos pocos ingresos tributarios eficientes entre los gobiernos centrales y locales, induce a las autoridades centrales a depender de impuestos no compartidos pero ineficientes para solucionar desequilibrios fiscales globales. Esto genera distorsiones costosas en la economía. Un claro ejemplo de lo anterior es el impuesto argentino sobre el trabajo, que distorsiona el mercado laboral interno; sin embargo, no puede ser reemplazado simple-

mente por un impuesto a la renta, porque los ingresos que provienen de este tipo impuesto son compartidos con los gobiernos provinciales. La experiencia de Colombia a partir de 1993 es otro ejemplo, aunque diferente. En este caso, una proporción fija de los ingresos del gobierno central es compartida con los gobiernos locales. Esto implica grandes pérdidas de flexibilidad fiscal, porque cualquier intento del gobierno central por aumentar los ingresos para compensar el déficit fiscal automáticamente se traducirá en aumentos de los gastos de los gobiernos subnacionales.

A su vez, este tipo de problemas se ven agravados por una escaso control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En casos extremos, los estados o provincias que cuentan con bancos propios fácilmente pueden financiar enormes déficit, por lo menos temporalmente, y en ciertos casos podrían necesitar que el banco o gobierno central los saque de apuros. Las recientes reformas de los gobiernos estatales y provinciales de Argentina y Brasil se han centrado en eliminar esta posibilidad. Sin embargo, aun en aquellos casos en que los gobiernos subnacionales no poseen instituciones financieras, existen serias amenazas de tipo moral que puede impulsar fácilmente a los bancos comerciales a prestar en exceso a entidades que necesitan transferencias del gobierno central como garantía.

Uno de los desafíos de la descentralización es cómo impedir que este proceso profundice las desigualdades intrarregionales. Una solución es exigir transferencias del gobierno central focalizadas en los gobiernos subnacionales con una base de ingresos menor. La creación de incentivos adecuados para mejorar tanto la eficiencia en el gasto como el control de la comunidad, sugerida en el análisis anterior, aún es difícil. El desafío más importante que importa la descentralización, sin embargo, es impedir que las elites locales "capturen" los beneficios. Responder a estos desafíos, al igual que a aquéllos relacionados con la economía política de la calidad del gobierno local (como por ejemplo cómo estructurar los temas de opción pública y mejorar los procesos electorales locales y las relaciones de los gobiernos locales con las organizaciones comunitarias locales y/o ONG), será importante para el éxito de la descentralización en América Latina y el Caribe hasta bien avanzada la siguiente década.

3. Reforma judicial

Cualquier intento de modernizar el sector público en los países de América Latina y el Caribe debe incluir una reforma del poder judicial. En la actualidad, los sistemas

judiciales imperantes en estos países no satisfacen las crecientes demandas del sector privado por la exigibilidad de los contratos. Aun más, no permiten que el sector público cumpla con sus nuevas responsabilidades de manera eficiente, efectiva y creíble y no ofrecen un fácil acceso al público en general, especialmente a los sectores más pobres.

En general, los sistemas judiciales de la mayoría de los países de la región han adolecido de importantes ineficiencias y demoras. El resultado ha sido costos altos, un proceso evidentemente poco transparente, corrupción generalizada en muchos países, falta de previsibilidad en los resultados de los juicios y, en algunas instancias, interferencia política en las decisiones judiciales por parte del poder ejecutivo. Para disminuir los altos costos de transacción que significan la ausencia y/o tardía aplicación de las leyes y reglamentaciones, los empresarios a menudo optan por tratar sólo con distribuidores conocidos y depender sólo de las relaciones personales y de múltiples garantías para realizar sus negocios. Esto perjudica gravemente la eficiencia y agrava la concentración y la segmentación del mercado. Las pequeñas, medianas y microempresas se ven especialmente perjudicadas, ya que sufren de desventajas comparativas y su acceso al sector financiero está particularmente restringido. No es sorprendente entonces que las encuestas de opinión pública en los países de la región indiquen una desconfianza generalizada en los sistemas judiciales y particularmente en los tribunales del crimen⁵⁷.

En varios de los países de la región se han logrado avances considerables en la reforma judicial, en algunos con el apoyo de instituciones multilaterales. Pero la agenda de reformas judiciales es grande, variada y su ejecución está en su mayor parte pendiente. Esta agenda incluye el fortalecimiento de los estudios de derecho, el perfeccionamiento de la administración de los tribunales, la promoción de la capacitación judicial, el desarrollo de sistemas de solución de conflictos alternativos y el mejoramiento del acceso al sistema en general. En estas áreas, al igual que en otras incluidas en la modernización del sector público, la reforma enfrenta enormes restricciones políticas. Por ejemplo, en algunos de los países de la región el poder ejecutivo no está firmemente a favor de la reforma judicial y no apoya totalmente la idea de un poder judicial íntegramente independiente.

4. Calidad del gobierno

Por calidad del gobierno se debe entender la capacidad de entidades estatales responsables y transparentes de aplicar la

ley y el orden. Hoy en día coexisten dos problemas en la región de América Latina y el Caribe. En primer lugar, si bien impera el sistema democrático en la mayoría de los países de la región, la corrupción sigue siendo una fuente de preocupaciones. En segundo lugar, en muchos países el crimen y la violencia van en aumento. Aun cuando el tema de la calidad del gobierno trasciende los problemas de corrupción y violencia, los países de la región están hoy sometidos a una gran presión de la opinión pública para enfrentar estos dos importantes y complejos problemas. Éstos se analizan a continuación.

a. Responsabilidad, transparencia y corrupción

El fenómeno de la democratización en América Latina y el Caribe, si bien fue bienvenido, ha aumentado las exigencias por una mayor transparencia y responsabilidad en su gestión por parte de las instituciones del sector público. Cargos y contracargos de corrupción en los sistemas políticos y procesos electorales de la región han estado a la orden del día. Los mecanismos para mejorar los aspectos de transparencia y responsabilidad por la gestión incluyen distintos tipos de "iniciativas democráticas", como son la reforma electoral, el fortalecimiento de las instituciones electorales, el apoyo a los partidos políticos y la defensa directa de los derechos humanos.

Una mayor responsabilidad y transparencia está estrechamente ligada a los tres temas (reforma de la administración pública, descentralización y reforma judicial) analizados más arriba y particularmente a

1. la creación de sistemas que ayuden a garantizar la aplicación coherente de normas y reglamentos (por ejemplo, normas de contabilidad en las instituciones financieras);
2. el fortalecimiento de las instituciones de supervisión (especialmente aquéllas a cargo de realizar auditorías a las entidades financieras);
3. la reducción del sistema de toma de rentas simplificando las reglas y los trámites y el reemplazo de la administración con mecanismos de mercado (por ejemplo, por medio de reformas de los regímenes comerciales y tributarios);
4. el fortalecimiento de las instituciones para mejorar los controles financieros, la eliminación de los requisitos para obtener permisos y el desarrollo de escalas de pago competitivas para los funcionarios públicos, y

5. el mejoramiento de los mecanismos de adquisición del Estado perfeccionando la documentación de las licitaciones, mejorando la capacitación y creando procedimientos más transparentes:

b. Crimen y violencia

Si bien la falta de datos o lo inadecuado de la información disponible complica bastante la tarea de determinar la magnitud del problema, la tasa global de homicidios regionales (que usamos como un indicador del crimen y la violencia en términos generales) es de aproximadamente 20 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Esta cifra es casi el doble de la tasa de homicidios de los Estados Unidos y convierte a esta región en una de las más violentas del mundo. Colombia tiene el dudoso privilegio de ostentar el primer lugar en la tasa de homicidios entre todos los países del mundo. Su tasa continúa aumentando desde 1990 y hoy por hoy supera los 80 homicidios por cada 100.000 habitantes. (Véase el cuadro 3.7.)

En teoría, el crimen y la violencia ejercen un efecto negativo sobre el desarrollo económico debido por lo menos a cuatro motivos. En primer lugar, el crimen y la violencia afectan de manera adversa la acumulación de capital físico de distintos modos, siendo uno de los más obvios la destrucción directa de la infraestructura física. Además, tienen un efecto negativo sobre el entorno general de las inversiones (afectando, por ejemplo, al sector turismo en algunos países del Caribe y los sectores agrícolas y mineros en Perú).

En segundo lugar, el crimen y la violencia deterioran el desarrollo del capital humano. Un clima violento, por ejemplo, puede impedir que los niños (y particularmente las niñas) acudan a la escuela. Además, la violencia intrafamiliar afecta de manera negativa la salud de las mujeres. En términos más generales, el crimen y la violencia son caros, por cuanto requieren fuerzas policiales más numerosas y con ello obligan a los estados a gastar recursos que de lo contrario podrían ir a educación y salud.

En tercer lugar, el crimen y la violencia destruyen el capital social. Destruyen las normas, la confianza y las redes sociales que según las investigaciones tienen una relación positiva con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza⁵⁸. Las organizaciones comunitarias de base y otras redes sociales se ven afectadas cuando aumentan los índices del crimen y la violencia: el acceso a sus instalaciones se puede ver restringido y por ende pueden perder miembros, los vándalos pueden destruir sus propiedades y las organi-

zaciones alternativas, como por ejemplo pandillas de delincuentes, pueden alejar a algunos de sus miembros.

En cuarto lugar, el crimen y la violencia debilitan la capacidad de gobierno de un Estado. Por una parte contribuyen directa e indirectamente a la corrupción dentro de los organismos del sector público. Y por otra, la seguridad pública se empieza a privatizar y se considera que el Estado es incapaz de proveer servicios básicos y por tanto, es una entidad irrelevante o ilegítima.

No debe llamar la atención que el trabajo empírico más completo sobre este tema se haya llevado a cabo en Colombia. De acuerdo con las recientes estimaciones de un analista, la formación bruta de capital en Colombia hoy es de aproximadamente un 38 por ciento menos de lo que sería si las tasas de homicidios hubiesen permanecido en sus niveles de 1970. La "pérdida de crecimiento" acumulativa como resultado del crimen y la violencia en Colombia entre 1970 y 1993 es considerable. El ingreso per cápita de este país sería aproximadamente un 32 más alto de lo que es en la actualidad si las tasas de homicidios hubieran mantenido su nivel de 1970⁵⁹. Algunas estimaciones indican que los costos de la protección, los costos indirectos asociados al crimen y a la violencia y los costos directos que resultan de la actividad criminal constituyen, en conjunto, un valor entre 5 y 13 por ciento del PIB de Colombia⁶⁰.

En un reciente documento del Banco Mundial se sugieren por lo menos cinco "ámbitos de políticas" esenciales para enfrentar el crimen y la violencia en casos en que parece haber un gran potencial para más y más eficiente acción pública⁶¹. Estos ámbitos de políticas abordan uno o más elementos centrales del marco analizado brevemente más arriba. Esto es, apuntan a reducir y/o revertir los efectos corrosivos del crimen y la violencia sobre el capital físico, humano y social y la capacidad gubernamental.

Estos ámbitos de políticas son

1. programas para combatir la pobreza urbana, especialmente para proveer infraestructura y servicios sociales urbanos básicos;
2. programas en áreas urbanas orientados a los jóvenes en situación de riesgo (especialmente adolescentes masculinos), mujeres y víctimas del alcohol y las drogas;
3. programas diseñados para crear o fortalecer el capital social, especialmente en vecindarios urbanos pobres;
4. programas para mejorar la capacidad de convocatoria de los gobiernos, especialmente a nivel municipal,

para vigilar, entender y disminuir el crimen y la violencia (centrándose en la participación de las comunidades), y

5. programas para reformar el sistema de la justicia criminal.

Sin embargo, cada una de estas áreas plantea cuestiones analíticas y operativas enormes, al igual que numerosos y difíciles problemas para la comunidad internacional.

Los asuntos recién mencionados de ningún modo agotan la lista de lo que se requiere para modernizar el sector público y mejorar la capacidad del gobierno en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, es evidente que no se podrán cumplir las metas de desarrollo económico y social de la región de manera sustentable cuando existen abultadas e ineficientes burocracias públicas, una administración inadecuada de las finanzas públicas, gobiernos centrales que tienen poca consideración por los lugares alejados de los centros urbanos y un sistema judicial que está reservado para los ricos o apenas funciona.

Por lo tanto, la modernización del sector público y una mejor calidad de gobierno son fundamentales para lograr un crecimiento acelerado y sostenido. Sin embargo, aún tenemos mucho que aprender sobre cómo diseñar e implementar las políticas y programas que lleven efectivamente a la región de América Latina y el Caribe al siglo XXI.

Notas al Capítulo III

1. Sobre el impacto de las crisis externas sobre el crecimiento económico, véase Easterly y colaboradores. (1993).

2. Véase un estudio reciente sobre la literatura del crecimiento empírico en Lederman (1996).

3. Los datos sobre la IIB y el ahorro nacional bruto para la mayoría de los países de la región se analizan en el Capítulo 1.

4. La relación producto-capital es una medida de la productividad de la mano de obra y el capital, ya que el producto promedio de cada unidad de capital depende de la calidad y la cantidad de la mano de obra que usa este capital.

5. El "desplazamiento ricardiano" es un término técnico usado para describir cómo el comportamiento del ahorro público afecta el comportamiento del ahorro privado. A saber, cuando el sector público reduce el gasto corriente, el sector privado puede esperar una baja en los impuestos a futuro y por ende los privados tenderán a reducir sus ahorros corrientes (expandiendo el consumo corriente) porque esperan que van a necesitar menos ahorros para cubrir los futuros pagos de impuestos. Véanse Schmidt-Hebbel y Servén (1997), Edwards (1997) y Gavin, Hausmann y Talvi (1997). Edwards (1997) que estiman que por cada dólar ahorrado por el sector público, los ahorros nacionales (ahorros públicos más privados) aumentan en aproximadamente 50 centavos.

6. Véanse, por ejemplo, Barro (1991), Mankiew, Romer y Weil (1992) y Barro y Lee (1993). Sobre la función del desarrollo del capital humano en el crecimiento de los países de Asia oriental, véanse, por ejemplo, Young (1995) y Lau (1996). Una visión crítica se presenta en Pritchett (1996b), quien argumenta que la educación puede no estimular el crecimiento si el "entorno institucional es lo suficientemente malo" (42). Este argumento hace hincapié en la importancia de mejorar la calidad y las prioridades de la educación.

7. Véanse también Banco Mundial (1993c) sobre la función de la salud y Banco Mundial (1995e) sobre la función de la educación.

8. Sobre la relación entre desarrollo financiero y crecimiento, véanse Roubini y Sala-i-Martin (1992), King y Levine (1993), Berthelemy y Varoudakis (1996) y Levine (1996). Sobre la función de los mercados bursátiles, véase Levine y Zervos (1996).

9. Las estimaciones sobre los "costos" asociados a las recientes crisis bancarias en varios países de la región las sitúan entre un 5 por ciento y un 20 por ciento del PIB. Véanse Caprio y Klingebiel (1996) y Rojas-Suarez y Weisbrod (1996).

10. Véase Rojas-Suarez y Weisbrod (1996).

11. En el gráfico 2 también se muestra que a fines de los años ochenta, Chile tenía un sector bancario relativamente eficiente.

12. Calvo (1997), por ejemplo, culpa la baja eficiencia del sistema bancario de Argentina a la existencia de bancos estatales. Las relaciones entre préstamos incobrables y préstamos totales, por ejemplo, son mucho mayores en bancos argentinos y brasileños de propiedad del gobierno federal, estatal o provincial que en aquéllos de propiedad privada. Véase la subsección sobre privatización de los bancos estatales dentro de la sección "Creación de mercados financieros eficientes".

13. Para una perspectiva histórica de los flujos de capital, véase Eichengreen y Fishlow (1995).

14. Sobre la relación empírica entre instituciones y crecimiento, véanse Knack y Keefer (1995) y Brunetti, Kisunko y Weder (1997).

15. Banco Mundial (1997i).

16. En Banco Mundial (1997i, gráfico 2.3) se muestra que los inversionistas privados creen que la baja "credibilidad" de los estados de la región se debe a una falta de "seguridad de la propiedad" y "sistemas judiciales poco confiables".

17. En Banco Mundial (1997i, gráfico 2.4) se aprecia que un índice compuesto de "credibilidad estatal" está relacionado a niveles de inversión y tasas de crecimiento más altos.

18. Sin embargo, cuatro países de la región tienen tasas de matriculación en educación primaria por debajo del 90 por ciento: Bolivia, El Salvador, Guatemala y Haití. Véase Banco Mundial (1995e, p. 39).

19. Los resultados del Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS, en su sigla en inglés) revelan que Colombia, el único país de la región que participó en el estudio, era el penúltimo entre 41 países. Véase *The Economist*, 29 de marzo de 1997, p. 21.

20. José Pablo Arellano, "El sentido de la reforma educacional," *El Mercurio*, 5 de enero de 1997, p. E7.

21. Véanse Cominetti (1996, p. 50-52) y Wolff, Schiefelbein y Valenzuela (1994, p. 94).

22. En West (1997) y Carnoy (1997) se encuentra un animado debate sobre la teoría y práctica con los vales educacionales en todo el mundo.

23. Estos son promedios ponderados en función de los PIB. Usando medidas de paridad del poder adquisitivo, la región gastó aproximadamente US\$412 por persona. El país que gasta menos per cápita es Haití (US\$3 por persona). Véanse Banco Mundial (1997g) y Capítulo 4 para un mayor análisis de los gastos en salud en América Latina y el Caribe.

24. En el Capítulo 4 se examina con más detalle la relación entre los servicios y gastos en salud y la pobreza en la región.

25. Banco Mundial (1995a, p. 8).

26. Por el contrario, la participación de los bancos estatales en los activos bancarios totales es cero en los Estados Unidos, Japón y Singapur; 13 por ciento en Corea y Malasia; y 7 por ciento en Tailandia. Véase Goldstein (1997, cuadro 2.5).

27. Este párrafo se basa en Aiyer (1996, p. 10).

28. Goldstein (1997, cuadro 2.4).

29. Véase Banco de Pagos Internacionales, *66th Annual Report*, 1996 (Basilea: Suiza).

30. Véase La Porta y colaboradores (1996).

31. Un análisis más profundo sobre la descentralización aparece en la sección de este capítulo titulada "Administración pública y calidad de gobierno".

32. Véase Shah (1997).

33. La Porta y colaboradores (1996).

34. Banco Mundial (1997f, p. 332-7).

35. Véase La Porta y colaboradores (1996).

36. Véase Banco Mundial (1996b).

37. Véanse North (1991) y Stiglitz (1994) para explicaciones teóricas más accesibles. Para las evidencias empíricas sobre la relación entre desarrollo institucional y crecimiento económico, véase Knack y Keefer (1995).

38. Véase North (1991, p. 27).

39. Stiglitz (1994, p. 44).

40. Los recientes estudios teóricos han demostrado que si los países en desarrollo (o del hemisferio sur) son los imitadores de tecnología y los países industrializados son los innovadores, entonces la oferta de derechos de propiedad intelectual puede generar pérdidas netas en el patrimonio de los países en desarrollo. Este resultado es verdadero aun cuando se consideran los beneficios de una mayor innovación interna y de la inversión extranjera directa. Véase Helpman (1993). Sin embargo, los recientes trabajos empíricos indican que la protección a la propiedad intelectual es un determinante significativa del crecimiento económico, especialmente para las economías más abiertas. Véase Gould y Gruben (1996).

41. En los municipios peruanos, por ejemplo, la ley exige a las empresas fumigar sus fábricas una vez al año; éste es un ejemplo de una regulación social. Sin embargo, algunas municipalidades han autorizado sólo a una empresa como fumigador oficial y esta empresa impone una normativa de proceso que exige que las empresas obtengan un certificado de cumplimiento. El problema que se produce es que el fumigador cobra el doble de las demás empresas fumigadoras.

y su servicio es bastante deficiente, sin embargo, es la única empresa que puede emitir el certificado de cumplimiento que exige el reglamento. El reglamento que rige el mercado de los taxis en Montevideo, Uruguay, es otro ejemplo. Los requisitos de licencia (un ejemplo de normativa de proceso) imponen una cuota de incorporación de aproximadamente US\$60.000 a los empresarios interesados en ofrecer servicios de taxi. Estas cuotas de incorporación han generado la escasez de taxis en el área céntrica al igual que mayores costos para los consumidores. Véase Guasch y Spiller (1997).

42. Sin embargo, las investigaciones respecto al impacto que tiene la flexibilidad de los mercados laborales sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza recién han comenzado y la evidencia es mixta. Véanse Rama (1995) y Squire y Suthiwart-Narueput (1997).

43. Es sección se basa en Guasch (1996).

44. Véase Maloney (1997). Según este estudio, el sector "informal" se define como "propietarios y trabajadores en empresas de menos de 16 empleados que no tienen sistema de pensión ni beneficios médicos y por lo tanto están desprotegidos" (5).

45. Maloney (1997, Anexo 1, págs. 8-9) argumenta que los diferenciales de sueldo entre el empleo formal e informal *podrían* reflejar los costos asociados al empleo formal; por lo tanto, los trabajadores y empresarios informales podrían de hecho ganar sueldos y utilidades netas más altas que si estuvieran en el sector formal.

46. En el Capítulo 2 se presenta un análisis más detallado sobre las normas laborales de la región de América Latina y el Caribe.

47. Esta sección se basa en Rowat (1996, p. 19) y Guasch y Rajapatirana (1997, págs. 17-18).

48. Sin embargo, se debe hacer notar que la cantidad de empresas es menos importante que la estructura del mercado, porque una sola empresa puede por cierto comportarse como si operara en un mercado perfectamente competitivo mientras existan amenazas de incorporaciones al mercado. La explicación teórica básica se puede encontrar en Stiglitz (1986, p. 84).

49. Para obtener una comparación detallada de las políticas que estimulan la competencia en los países del MERCOSUR, véase Banco Mundial (1997b).

50. Véase Banco Mundial (1997c).

51. Estos y otros temas se analizan en Rowat (1996).

52. Camps y Noriega Curtis (1994).

53. Tiboni (1994).

54. Peterson (1997).

55. Véase Tanzi (1996).

56. Recientes investigaciones sobre la descentralización en América Latina han acertado en destacar esta posible trampa. Véanse, por ejemplo, Garman, Haggard y Willis (1996) y Peterson (1997).

57. Los datos de una encuesta demuestran que entre el 55 por ciento y el 75 por ciento del público tiene una opinión muy desfavorable sobre el sistema judicial. Véase Buscaglia, Dakolias y Ratliff (1995, p. 5).

58. El término "capital social" surgió de Coleman (1990) y fue popularizado por Putnam (1993). Para estudios empíricos recientes que evalúan la relación entre el capital social y el crecimiento, véase Helliwell (1996).

59. Rubio (1996).

60. Moser (1996).

61. Banco Mundial (1997a).

IV

El desafío de la reducción de la pobreza

EL MAYOR DESAFÍO QUE ENFRENTA EL DESARROLLO EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL Caribe es la persistente pobreza. Una pobreza generalizada es una afrenta moral, un gran obstáculo al crecimiento sustentable, una amenaza para la consolidación de la democracia e indiscutiblemente el mayor impedimento para la estabilidad política y social a largo plazo. En los últimos años, la pobreza ha sido un factor primordial para el deterioro de la calidad de vida en muchos de los países de la región, un deterioro que está marcado por una menor capacidad de las familias y las escuelas para adaptar socialmente a niños y adolescentes, el aumento de la criminalidad y la violencia y de la adicción al alcohol y las drogas y la erosión del capital humano. Por esta razón, reducir la pobreza debe ocupar el primer lugar en la agenda de desarrollo regional y las prioridades estratégicas para reducir la pobreza requieren atención urgente y sistemática.

A. La intensidad de la pobreza

La forma adecuada de medir la pobreza y el número de personas que viven en la pobreza ha sido el tema de grandes debates tanto en la política como en la literatura especializada. Las estimaciones del número de personas que viven en la pobreza en América Latina y el Caribe (o el "índice de recuento de individuos" de la pobreza) varían en forma sustancial de acuerdo a la metodología usada, es decir, el valor asignado al umbral de pobreza (bajo el cual la gente es considerada pobre) y los supuestos de nivel crítico utilizados para formular las estimaciones¹. En la publicación más reciente del Banco Mundial sobre pobreza se estima que alrededor del 24 por ciento de la población de la región se encontraba en esta condición en 1993. Este porcentaje se basa en un umbral de pobreza de US\$1 diario (en precios de 1985), convertido a las monedas nacionales en base a las últimas estimaciones para los tipos de cambio de la paridad del poder adquisitivo (PPA)². Utilizando una metodología un tanto diferente y un umbral de pobreza más alto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) calculó recientemente

que la pobreza en la región durante 1994 era un 39 por ciento (y la "extrema pobreza" un 17 por ciento)³. Aun las personas que se encuentran ligeramente sobre el umbral de pobreza (como quiera que se defina ese umbral) generalmente llevan vidas penosas y de miseria, que impactarían a cualquier persona proveniente de los países industriales avanzados que visita por primera vez la región.

En comparación con otras regiones del mundo, los países de América Latina y el Caribe ocupan un lugar intermedio en los índices de recuento de la pobreza por individuo, igual que en el caso de muchos otros indicadores económicos y sociales. Obviamente, la pobreza medida según cualquier parámetro es mucho más alta en el Sur de Asia (donde de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial el 43 por ciento de la población era pobre en 1993) y en África al sur del Sahara (donde era un 39 por ciento). Por otra parte, la pobreza en América Latina y el Caribe es mucho más alta que en Asia oriental, excluyendo China (14 por ciento), en Europa oriental y Asia central (4 por ciento) y en el Medio Oriente y África del Norte (4 por ciento)⁴.

1. El perfil de la pobreza en la región

El perfil de la pobreza para la región de América Latina y el Caribe tiene varias características que lo distinguen. Entre ellas, la más patente es la urbanización de la pobreza. La pobreza urbana ha aumentado de manera espectacular durante las dos últimas décadas. Esto es consecuencia de los altos niveles de migración campo-ciudad, los efectos de la profunda recesión durante gran parte de los años ochenta sobre la población urbana y la incapacidad de las ciudades emergentes de proveer servicios urbanos básicos a los pobres, ya que estas ciudades carecen de recursos financieros y de capacidad administrativa. En la actualidad se estima que entre las dos terceras y las tres cuartas partes de toda la población pobre de América Latina y el Caribe vive en áreas urbanas.

Sin embargo, el hecho de que los pobres de la región se concentren crecientemente en las ciudades no debe hacernos olvidar el alto grado de pobreza que todavía caracteriza las áreas rurales. Prácticamente en todos los países de la región, la mayoría de los que se encuentran en los deciles más pobres (es decir, en la extrema pobreza) viven en áreas rurales. En por lo menos doce países de la región, la mayoría de los pobres pertenecen a áreas rurales. Los indicadores sociales suelen ser más deficientes en las áreas rurales. El porcentaje de analfabetismo, por ejemplo, es de 2 a 6 veces más alto en las áreas rurales que en las urbanas. Una comparación de los años de escolaridad promedio en las áreas rurales y urbanas indica que los promedios rurales en todos los países de la región son aproximadamente tres años más bajos que los promedios de las áreas urbanas. También las tasas de mortalidad infantil son considerablemente más altas en las áreas rurales que en las urbanas en la mayoría de los países⁵.

Durante los años noventa, el Banco Mundial realizó "evaluaciones de pobreza" en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe. Estas evaluaciones definieron las características demográficas y socioeconómicas de los pobres de la región. Además de las distinciones urbano-rurales, las evaluaciones destacaron las condiciones de pobreza de un número de grupos particularmente vulnerables. Estos grupos incluyen mujeres, en especial mujeres que son jefes de hogar; niños y adolescentes; discapacitados y ancianos, y pueblos indígenas, los que constituyen una proporción importante de las poblaciones nacionales en diversos países. La evaluación de la pobreza del Banco Mundial detectó que en Guatemala, por ejemplo, casi el 90

por ciento de la población indígena estaba viviendo en condiciones de pobreza⁶. Un resultado un tanto sorprendente de las evaluaciones de pobreza es que en muchos países de la región existe una pobreza considerable entre la gente empleada; los "pobres que trabajan" con frecuencia no reciben un salario suficientemente alto para superar el umbral de pobreza.

2. Tendencias en la pobreza

De cualquier forma que se mida, la pobreza en América Latina y el Caribe aumentó en los años que siguieron a la crisis de la deuda de principios de los años ochenta. La CEPAL calculó que el índice de pobreza por recuento de individuos aumentó de un 35 por ciento en 1980 a un 41 por ciento en 1990⁷. El estudio más reciente de la CEPAL estima que la pobreza disminuyó sólo ligeramente durante la primera parte de los años noventa, retrocediendo del 41 por ciento en 1990 al 39 por ciento en 1994⁸. Según estimaciones realizadas por el Banco Mundial para 1993, el nivel de pobreza de la región prácticamente no cambió en relación a su nivel de hace una década. Sin embargo, debido a que la población total creció, el número absoluto de pobres en la región (usando la definición algo restrictiva del Banco Mundial) también aumentó, de alrededor de 91 millones en 1987 a aproximadamente 110 millones en 1993⁹. Cifras más recientes que ya reflejan la experiencia de estabilización de algunas economías con alta inflación (como Argentina y Brasil), muestran una tendencia más positiva en la reducción de la pobreza durante la década de los años noventa¹⁰.

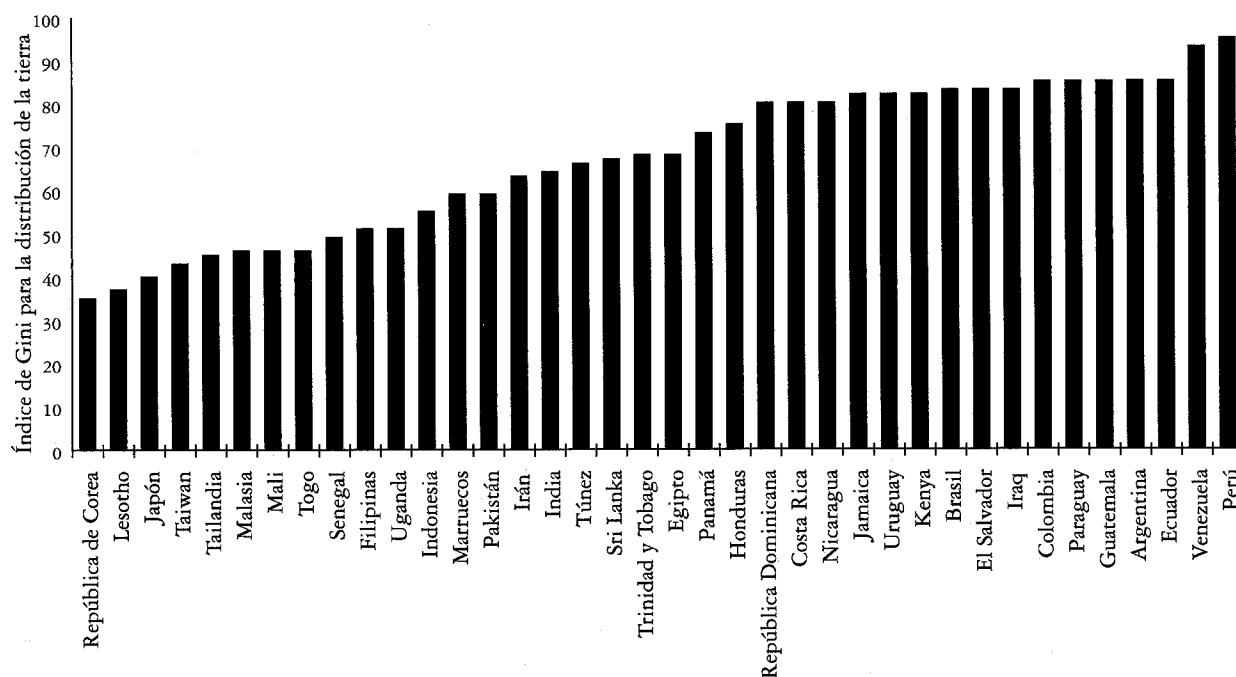
B. Crecimiento y pobreza

Como se sostiene en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1990 del Banco Mundial sobre la pobreza y confirman muchos análisis posteriores, las tasas de crecimiento económico sólidas y sostenidas son fundamentales para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe o, para el caso, en cualquier otro lugar. Klaus Deininger y Lyn Squire encontraron una fuerte y sistemática relación entre el crecimiento global y el crecimiento del ingreso de la quinta parte más pobre de la población, descubriendo que el ingreso de este grupo aumentó en un 85 por ciento de los 88 "episodios de crecimiento" que ellos estudiaron¹¹.

Esta correlación positiva entre crecimiento y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe se demuestra en varias evaluaciones llevadas a cabo para este estudio. La relación es valedera para distintas bases de datos, períodos

GRÁFICO 4.1

Comparaciones internacionales de la desigualdad en la distribución de la tierra



Fuente: Datos proporcionados por K. Deininger y L. Squire, 1996.

y definiciones de pobreza. Sin embargo, las estimaciones difieren sobre la elasticidad de la relación crecimiento-reducción de la pobreza de la región. Samuel Morley detectó una reducción de dos puntos porcentuales en la pobreza por cada punto porcentual de aumento en el crecimiento¹². Otros, sin embargo, calculan una elasticidad más baja. George Psacharopoulos y colaboradores, por ejemplo, detectaron una elasticidad de $-1,60$ para 1980 y $-1,42$ para 1989¹³. Las estimaciones formuladas por el Banco Interamericano de Desarrollo indican elasticidades más bajas: $-1,08$ para 1980, $-0,91$ para 1989 y $-0,84$ al combinar 59 observaciones

durante el período 1980–95¹⁴. Las estimaciones más bajas parecen indicar que la elasticidad crecimiento-reducción de

CUADRO 4.1

Participación en el ingreso nacional de los quintiles más bajos y más altos, década de 1960 a década de 1990 (porcentajes)

REGIÓN O GRUPO	AÑOS 60	AÑOS 70	AÑOS 80	AÑOS 90
Quintil más bajo				
Asia oriental y el Pacífico	6,4	6,0	6,3	6,9
Europa y Asia central	9,7	9,8	9,8	8,8
América Latina y el Caribe	3,4	3,7	3,7	4,5
Medio Oriente y África del Norte	5,7		6,6	6,9
Asia meridional	7,4	7,8	7,9	8,8
África al sur del Sahara	2,8	5,1	5,7	5,2
Economías industrializadas y en desarrollo de alto ingreso	6,4	6,3	6,7	6,3
Quintil más alto				
Asia oriental y el Pacífico	45,9	46,5	45,5	44,3
Europa y Asia central	36,3	34,5	34,6	37,8
América Latina y el Caribe	61,6	54,2	54,9	52,9
Medio Oriente y África del Norte	49,0		46,7	45,4
Asia meridional	44,1	42,2	42,6	39,9
África al sur del Sahara	62,0	55,8	48,9	52,4
Economías industrializadas y en desarrollo de alto ingreso	31,2	41,1	39,9	39,8

Fuente: Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo, 1997, p. 57. Basado en datos de Deininger y Squire, 1996, op. cit.

la pobreza puede ser menor en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo en desarrollo, aunque otros estudios indican que no hay diferencias significativas entre regiones en esta materia¹⁵.

La incapacidad de hacer disminuir la pobreza de manera más rápida y uniforme en la mayoría de los países de la región durante los años noventa, parece indicar que diversos factores están afectando la relación crecimiento económico - reducción de la pobreza, aunque a falta de un análisis más detallado esto no se puede confirmar definitivamente. Un factor probable, que se está discutiendo en forma creciente durante los últimos años, es la desigualdad. En palabras simples, esta región es notoriamente desigual en términos de ingresos.

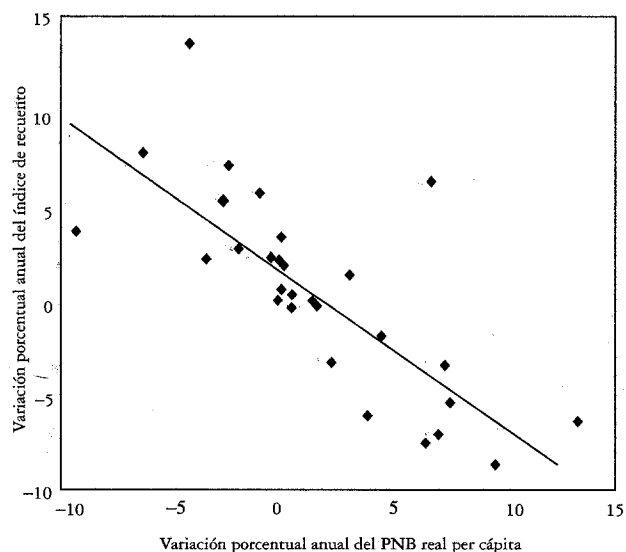
Los datos que apoyan esta afirmación son impresionantes. La información más completa que se haya reunido jamás sobre la distribución del ingreso a nivel mundial revela la desigualdad que caracteriza a América Latina y el Caribe. En la década de los noventa, el quintil más bajo de los asalariados sólo percibió el 4,5 por ciento del ingreso regional; por el contrario, el quintil más alto percibió el 52,9 por ciento de este ingreso¹⁶. Estas cifras de distribución del ingreso son la más baja y la más alta, respectivamente, de todas las regiones del mundo. Deininger y Squire sostienen que la concentración de bienes puede tener un efecto aún mayor sobre el crecimiento que el que tiene

la concentración del ingreso. Aquí, también, esta región muestra un perfil desalentador. Según los índices de concentración de Gini recientemente calculados para la distribución de la tierra, los siete países con la mayor concentración de tierra en el mundo están todos en la región de América Latina y el Caribe¹⁷.

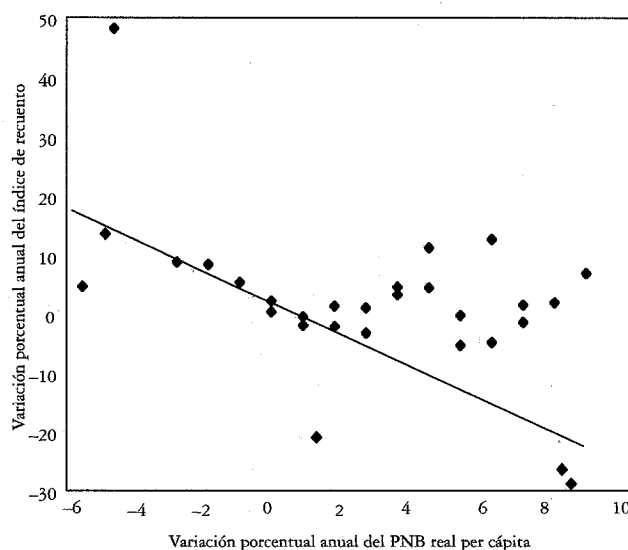
Los hechos recién analizados acerca de la desigualdad en la región son importantes, ya que el grado de reducción de la pobreza impulsado por el crecimiento depende, entre otras cosas, del grado de desigualdad. En términos generales, cuanto mayor sea la desigualdad en un país (especialmente la desigualdad en la distribución de bienes, como la tierra), mayor será la tasa de crecimiento necesaria para reducir la pobreza en un monto dado. Deininger y Squire detectaron que sólo dos de los quince países en desarrollo con un índice de concentración de Gini superior a 70 para la distribución de la tierra lograron crecer en más de 2,5 por ciento al año durante el período 1960-92¹⁸.

Desde 1990, el crecimiento promedio de toda la región fue cercano al 3,2 por ciento al año. Sin embargo, como ya se indicó, este crecimiento no hizo disminuir la pobreza de manera apreciable. Algunos observadores sostienen que la región necesita crecer casi el doble, es decir, alrededor de un 6 por ciento al año, para reducir el número de personas que vive en la miseria absoluta. No está claro si es posible cumplir esta meta. En todo caso, sólo dos países de la región

GRÁFICO 4.2

Crecimiento y pobreza en América Latina y el Caribe, 1979-1994

Fuente: CEPAL, 1996.



Fuente: Evaluaciones de la pobreza del Banco Mundial.

lograron superar esta tasa de crecimiento anual proyectada entre 1991-96: Chile, con una tasa promedio de crecimiento anual de 7,1 por ciento y Guyana, con una tasa de 8,1 por ciento.

C. Los patrones y la calidad del crecimiento

Si bien en este momento hay acuerdo virtualmente universal sobre la importancia crucial del crecimiento en la reducción de la pobreza, el análisis que se acaba de hacer indica que varios factores intervienen en el impacto del crecimiento sobre la pobreza. El variable efecto del crecimiento sobre la pobreza ha llevado a los analistas de políticas y autoridades en la materia a concentrarse en el patrón o calidad del crecimiento. Algunos patrones parecen tener más probabilidades de reducir la pobreza que otros. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1990 del Banco Mundial reconoció este hecho y destacó que algunos patrones de crecimiento son "de amplia base" e "inclusivos", en tanto que otros no lo son¹⁹. En términos generales, la base del proceso de crecimiento en la región ha sido restringida y excluyente. Mientras que algunos patrones de crecimiento usaron el activo más abundante de los pobres, su mano de obra, de manera productiva, esto no ha sido una característica del proceso de crecimiento en la región.

Las implicaciones exactas del concepto de proceso de crecimiento "de amplia base" o cualitativamente superior no han recibido suficiente atención²⁰. Una característica peculiar de dicho proceso se puede encontrar en la naturaleza de los mercados de factores, es decir, los mercados de mano de obra, capital y tierra.

Durante la década pasada, la mayoría de los países de la región han dado el importante paso de liberalizar los mercados de bienes y servicios; estas reformas de política han sido responsables, en gran medida, de que volviera a reanudarse el proceso de crecimiento regional. Sin embargo, la preocupación de estos países en eliminar los desajustes existentes en los mercados de factores ha sido mucho menor, con algunas excepciones obvias como Chile. El resultado, de acuerdo con esta hipótesis, es que el crecimiento ha tendido a beneficiar en forma desproporcionada a los miembros más ricos de la población y de manera insuficiente a los pobres. Y la conclusión es que, de corregirse los frecuentes desajustes en los mercados de factores, el proceso de crecimiento en la región sería de base más amplia y se facilitaría considerablemente la reducción de la pobreza. Dicho de otra forma, un aumento determinado del crecimiento regional produciría

una mayor reducción de la pobreza de lo que lo haría el mismo aumento del crecimiento de no estar acompañado de reformas de los mercados de factores. A continuación se incluye un breve análisis de las características de los mercados de factores de la región y una evaluación de la naturaleza y alcance de las reformas requeridas.

1. Mercados laborales

Las recientes evaluaciones de los mercados laborales de los países de la región han destacado los avances en las áreas urbanas y este análisis se centrará en dichas áreas. Sin embargo, muchos de los temas analizados también son pertinentes para las áreas rurales.

El proceso de crecimiento en la región ha sido cualitativamente deficiente en un aspecto clave: generalmente no aprovechó bien la mano de obra. Desde 1990, la tasa promedio de crecimiento anual de la población activa en la mencionada región supera la tasa promedio de crecimiento anual del empleo. Persiste el desempleo manifiesto y de hecho ha estado aumentando en un grupo de países desde 1990. Las tasas de desempleo más altas se encuentran entre las mujeres, las jóvenes y las personas sin instrucción. Para el universo entre 15 y 24 años de edad, la tasa de desempleo duplica la tasa promedio. El subempleo también aumentó drásticamente, existiendo muchos trabajadores ocupados en empleos ocasionales, temporales y caseros²¹.

Hay una diferencia clave entre los sectores formales e informales de los mercados laborales regionales, lo que genera una segmentación del mercado laboral. El sector informal tiene diversas características, pero habitualmente está definido por el número de trabajadores en el lugar de trabajo (siendo los límites de inclusión más comunes menos de cinco o diez). El sector formal tiende a caracterizarse por una productividad y sueldos relativamente más altos que el sector informal. Los trabajadores del sector formal tienen más probabilidades de estar afiliados a un sindicato, tienen acceso a una amplia gama de beneficios, lo que incluye las prestaciones de seguridad social, y tienen una mayor estabilidad laboral. Sin embargo, el empleo en el sector formal está prácticamente estancado en los últimos años, habiendo crecido en sólo un 1 por ciento anual²². Esta situación se explica en gran medida por el impacto de las reformas económicas estructurales que muchos países llevaron a cabo durante la década pasada. Estas reformas causaron un desplazamiento laboral agregado y sectorial importante, particularmente en el sector manufacturero y en empresas paraestatales.

El sector informal, por otra parte, creció rápidamente. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) calculó que al menos el 57 por ciento de los trabajadores de la región estaban empleados en el sector informal en 1995, lo que representa un aumento de aproximadamente un 52 por ciento desde 1990. Según estimaciones de la OIT, 84 de cada 100 nuevos empleos creados en la región durante el período 1990-95 pertenecían al sector informal²³. Por lo tanto, el sector informal fue un ente de absorción de mano de obra clave en los últimos años. Hay un gran debate acerca de si esto es positivo o negativo. Quienes consideran que el desafío del desarrollo es lograr el traslado de los trabajadores desde el sector informal al sector formal, señalan la baja productividad, bajos sueldos, inestabilidad laboral, falta de beneficios, y a menudo condiciones de trabajo precarias e insalubres como evidencia de los defectos del sector informal. Otros, sin embargo, creen que la excesiva reglamentación gubernamental y la falta de asistencia financiera y técnica están sofocando el dinamismo empresarial del sector informal.

Hay quienes consideran que las mayores niveles de inversión y un crecimiento vigoroso y sostenido resolverá la mayor parte de los problemas que se perciben en los mercados laborales de la región. Sin lugar a dudas es cierto que un alto crecimiento sostenido es indispensable para la creación de más oportunidades de empleos productivos en el largo plazo. Sin embargo, también es muy válido que las diversas distorsiones e inflexibilidades estructurales que existen en los mercados laborales de la región están impidiendo que el actual crecimiento genere mayores niveles de empleo, en particular empleos lo suficientemente bien remunerados para permitir que las personas salgan de la pobreza.

En dichas distorsiones se incluyen diversas restricciones al uso de contratos temporales; alta protección del empleo para los trabajadores del sector formal, lo que implica costos considerables para las empresas que intentan ajustar su fuerza laboral; altos impuestos a la mano obra que elevan los costos de los empleadores en sus negocios; mecanismos no competitivos de fijación de sueldos que frecuentemente ignoran aspectos de productividad; intervención directa del gobierno en algunas decisiones de fijación de sueldos, y esquemas poco eficientes de resolución de conflictos laborales. La consecuencia de estas diversas rigideces del mercado laboral parece ser una inflexibilidad importante, siendo que la flexibilidad es fundamental para el éxito en el nuevo ambiente internacional competitivo. De acuerdo con un argumento que se escucha en forma creciente en la región,

la consecuencia de la inflexibilidad es una menor demanda de mano de obra y una expansión del sector informal.

Como consecuencia de la segmentación del mercado laboral, la agenda de políticas incluye diversas medidas propuestas para aumentar la demanda de mano de obra a través de la reducción de los costos salariales y no salariales de la mano de obra. Incluyen una reducción de los impuestos obligatorios sobre la nómina, reforma del sistema de desahucio, reducción o eliminación de la injerencia del gobierno en la fijación de sueldos y la descentralización del proceso de negociación colectiva. La poca evidencia internacional que hay, aun incluyendo la muy escasa experiencia de América Latina y el Caribe, indica que dichas reformas tienen un efecto positivo sobre la demanda de mano de obra. La elasticidad salarial de la demanda de mano de obra se estima entre 0,5 y 0,8, lo que parece indicar que un 10 por ciento de reducción de costos de mano de obra aumentará el empleo en un 5 a 8 por ciento²⁴.

Si bien los argumentos en favor de la reforma del mercado laboral en la región son convincentes, es importante que dichas reformas no sean consideradas como una panacea o como una nueva "teología" que impone su propio conjunto de medidas rígidas. Es indispensable ser cautelosos si se considera la relativa falta de estudios empíricos sólidos sobre los efectos que tienen en la creación de empleos las diversas reformas del mercado laboral que se proponen, en particular al intentar evaluar si un aspecto de la reforma del mercado laboral tiene más probabilidades que otro de influir en el empleo. También importante y extrañamente poco analizada es la economía política de las reformas del mercado laboral, lo que incluye la función de los sindicatos en la nueva estructura productiva de la región. Por último, aun en el caso de que las reformas del mercado laboral puedan superar las restricciones de la economía política y ser promulgadas exitosamente, es improbable que sean suficientes (aun siendo necesarias) para crear un proceso de crecimiento con mayor absorción de mano de obra. Otras iniciativas también parecen ser necesarias y es útil dirigir la atención a las siguientes tres áreas.

a. Comprensión de la diversidad del sector informal

No existe en la actualidad una idea clara sobre el sector informal. Identificarlo por una mera referencia al número de trabajadores empleados en sus lugares de trabajo es insuficiente. Se requiere un mayor conocimiento de las diversidades de empleo del sector informal para diseñar interven-

ciones bien articuladas en respaldo del sector. Un estudio reciente de este sector en México detectó una apreciable diversidad en muchos aspectos de las pequeñas y medianas empresas: características de las empresas, dinámica empresarial, grado de participación en el mercado formal e instituciones legales²⁵. El comportamiento del sector informal en México no parece corresponder en todos sus aspectos al comportamiento predicho por el modelo de segmentación del mercado laboral²⁶. Estas conclusiones pueden ser el resultado de algunas particularidades del caso mexicano y tal vez no deban ser generalizadas. Sin embargo, este caso demuestra la necesidad de realizar estudios adicionales acerca de la naturaleza y el funcionamiento de esta parte importante de los mercados laborales en los países de la región. Si bien el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas parece ser un factor clave para aliviar los problemas de empleo de la región, se necesita un mayor análisis de la eficacia de diversas políticas para apoyar estas empresas en toda su abundante diversidad.

b. Educación y capacitación de los trabajadores

El nuevo y competitivo ambiente de producción de la región impone la adquisición de habilidades y conocimientos. La brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados está aumentando en forma abrupta y ante la falta de esfuerzos para aumentar la capacidad de los actuales trabajadores no calificados y capacitados, esta brecha podría transformarse en una subclase asalariada permanente. En la actualidad, hay ninguna o pocas iniciativas de capacitación de los trabajadores en la mayoría de los países de la región. Las restricciones financieras de los gobiernos dificultan la aplicación de importantes programas de capacitación y las empresas del sector privado a menudo no tienen los incentivos para crearlos. No obstante, es necesario prestar una atención más sistemática a las políticas requeridas para crear iniciativas privadas de capacitación de los trabajadores. Este tema evidentemente está relacionado con el tema del sistema de educación general (que se trata más adelante), ya que es probable que la capacitación privada de los trabajadores sea más exitosa y rentable cuando los trabajadores ya han recibido una buena educación básica.

c. Las mujeres en el mercado laboral

Se necesita dedicar más atención a las muchas consecuencias de la mayor participación de la mujer en los mercados laborales de la región. Incluye la búsqueda de formas para

aumentar aún más la participación de las mujeres en el sector formal, como por ejemplo expandiendo la cobertura de las guarderías infantiles para mujeres que trabajan y poniendo fin a la discriminación contra las mujeres en los lugares de trabajo. También se requieren propuestas imaginativas para ayudar a la gran mayoría de mujeres que trabajan en el sector informal y para expandir los créditos a mujeres que desean iniciar sus propios negocios.

En resumen, son grandes y muchos los obstáculos para un proceso de crecimiento con mayor creación de empleos en América Latina y el Caribe. No todos son de naturaleza económica o técnica; en realidad, las diversas restricciones políticas y sociales pueden ser mucho más difíciles de superar. Sin embargo, es improbable que se produzca un crecimiento de amplia base en la región mientras los países que la integran no aborden seriamente las barreras al empleo productivo que resultan de un sistema de relaciones laborales rígidas y obsoletas. Y tampoco mientras estos países no revisen completamente los temas e implicaciones de política del efecto que tiene la estructura productiva en evolución sobre los trabajadores del sector informal, los trabajadores con poca o ninguna educación y las mujeres.

2. Mercados de crédito

Los pobres en América Latina y el Caribe carecen de oportunidades de un empleo productivo. También carecen de acceso al crédito tanto en las áreas rurales como urbanas. Los mercados de crédito operan de manera discriminatoria contra los pobres y esta es otra característica importante del proceso de crecimiento de base restringida y excluyente.

A los pequeños prestatarios de la región, lo que incluye a pequeños agricultores y empleadores de pequeñas y medianas empresas, generalmente se les hace difícil sino imposible obtener créditos del sector bancario formal. En un estudio del nordeste de Brasil se indica que el 90 por ciento de los pequeños productores agrícolas no tenían acceso alguno al crédito²⁷. Un estudio de los mercados financieros rurales en México durante el período 1990-94 detectó que menos del 25 por ciento de los empresarios rurales recibió préstamos en efectivo de alguna fuente, que sólo el 8 por ciento recibió créditos del sector formal y que la probabilidad de recibir un crédito fue más baja para los pequeños agricultores sin historial crediticio²⁸. Una evaluación del Banco Mundial de los mercados de crédito en Argentina determinó que era improbable que los bancos comerciales pudieran satisfacer las necesidades financieras

de las pequeñas y medianas empresas, las que enfrentaban una importante escasez de créditos y tasas de interés real del orden del 35 al 45 por ciento²⁹. Ejemplos similares de la falta de crédito para los pequeños negocios se pueden encontrar en muchos otros países de la región.

Existen muchas razones diferentes para que los pequeños prestatarios, muchos de ellos pobres, tengan tantas dificultades de acceder al crédito. Entre estas razones está la incapacidad de los pequeños prestatarios de entregar las garantías que se les exigen, su falta de historial en el mercado crediticio formal y, en áreas rurales, su dispersión geográfica. Prestar dinero a prestatarios de pequeños negocios puede crear problemas especiales a los bancos comerciales. Por ejemplo, los costos de establecer créditos y realizar los desembolsos son grandes y los costos de cobrar y ejecutar las deudas son igualmente altos, especialmente en relación con el tamaño de los créditos. Los bancos generalmente consideran que las áreas rurales, en particular aquellas con grandes concentraciones de pobres, son excesivamente riesgosas y por lo tanto han sido renuentes a establecer sucursales o a otorgar nuevos préstamos en dichas áreas. Los bancos suelen imponer límites más bajos al coeficiente endeudamiento-capital propio de los agricultores, cobrar tasas de interés más altas, ser en general más reacios a invertir en la recolección de informes sobre las personas que están pidiendo préstamos y dudar a ingresar en los mercados rurales con poco patrimonio acumulado³⁰. En las áreas urbanas e industriales, una restricción clave ha sido que los riesgos crediticios y los costos de prestar a productores pequeños y medianos se "concentran al comienzo del período", en tanto que las utilidades de los proyectos que se financian a menudo se "concentran al final del período"³¹.

En esta región, al igual que en el mundo en desarrollo en general, se ha creado un conjunto de políticas bastante típicas para abordar este problema. Estas políticas incluyen el otorgamiento de créditos "dirigidos", el establecimiento de topes a las tasas de interés, la creación de bancos y programas especializados para agricultores o pequeñas empresas financiados o apoyados por el gobierno u organismos multilaterales y, crecientemente, el establecimiento de programas de préstamos que involucren esfuerzo voluntario, participación social o comunitaria y la toma de fianzas grupales³².

El resultado de las iniciativas de crédito dirigido en la región y en el mundo en desarrollo en general es indudablemente mixto y, en última instancia, probablemente negativo. Los problemas son numerosos. El estrato pobre de

la región ha recibido poco de la ayuda financiera brindada a través de programas de crédito rural subsidiados, en parte debido a que los criterios de elegibilidad son demasiado amplios. Gran parte del crédito destinado a pequeños y medianos productores fue desviado y terminó en los bolsillos de los grandes productores y de aquéllos que ya se encuentran en buena situación. Muchas de las instituciones especializadas creadas para administrar créditos dirigidos al estrato de escasos recursos fueron administradas en forma deficiente e informal. Créditos fallidos e historiales de amortizaciones deficientes caracterizaron a otras iniciativas. Algunos programas de crédito oficiales desembocaron en una excesiva y eterna dependencia del gobierno o del financiamiento externo. En general resultó difícil repetir programas exitosos, debido a que parecen exigir un alto nivel de compromiso por parte de los beneficiarios para hacer buen uso del crédito y para amortizar los préstamos de manera oportuna³³.

La gran experiencia de la región con programas de crédito dirigido permitió reunir un conjunto de enseñanzas que, si se aplican en forma adecuada, podrían mejorar el rendimiento de dichos programas en beneficio de los pobres. Una reciente evaluación del Banco Mundial sobre su propia experiencia concluyó que los servicios de crédito a prestatarios de pequeñas empresas se deben entender como negocio, y no como beneficencia, y tener un alcance mucho mayor del que tienen actualmente. Antes de proporcionar servicios de crédito, se debe determinar que hay una demanda efectiva y fuerte por estos créditos; las instituciones participantes deben mostrar un fuerte compromiso; los mecanismos de fiscalización deben mejorarse. Además se requiere una cuidadosa evaluación, selección y, donde sea necesario, la capacitación de los intermediarios financieros. Se necesita utilizar una combinación de incentivos y sanciones novedosos para lograr altas tasas de reembolso³⁴.

Un enfoque especialmente provechoso para mejorar el rendimiento de los programas de crédito dirigido implica diversos tipos de convenios de préstamos colectivos y seguros mutuos. Si bien el ejemplo más conocido es el del Grameen Bank en Bangladesh, existen algunas iniciativas promisorias de este estilo en la región de América Latina y el Caribe. Para que estas iniciativas sean exitosas, deben proporcionar incentivos a los individuos para fiscalizar e informar sobre prácticas fraudulentas, dar poderes de ejecución a los miembros del grupo, exigir el reembolso regular del capital y excluir a los grupos morosos de futuros programas de préstamos³⁵. Si se cumplen estos y otros requisitos,

dichas iniciativas pueden aportar un sistema de distribución que puede llegar a los productores que tienen relativamente pocas necesidades financieras, pero para quienes los costos de operación son demasiado altos para que sean atractivos para los financistas comerciales. Los intermediarios no gubernamentales están cada vez mejor preparados para absorber dichos costos de operación y donde las circunstancias lo justifiquen, se pueden hacer excepciones y subsidiar estos costos.

Más allá de la necesidad de mejorar en forma substancial los programas de crédito dirigido, diversas evaluaciones recientes del Banco Mundial parecen indicar que pueden haber ventajas considerables para un enfoque bastante diferente del problema de proporcionar crédito a los pobres. Este método alternativo enfoca el problema desde el contexto más amplio de todos los tipos de crédito disponibles para los pobres, incluyendo tanto créditos de consumo como comerciales, como también créditos provenientes del sector bancario y del no bancario³⁶.

Al parecer existen diversas oportunidades para extender el sistema financiero a los sectores de escasos recursos. Por ejemplo, desarrollar un mercado hipotecario de la vivienda más amplio en los países de la región puede ser una forma indirecta, pero muy importante para reducir las restricciones de crédito a las pequeñas empresas y agricultores. Liberaría el patrimonio personal de gran parte de la población de la región, ya que actualmente una parte muy grande de las inversiones en vivienda es financiada con estos bienes. En Perú, por ejemplo, en este momento se están otorgando en forma exitosa préstamos hipotecarios para unidades que valen entre US\$3.000 y US\$5.000³⁷.

Los créditos de los proveedores son otra opción atractiva. Es posible canalizar un volumen considerable de créditos a través de los proveedores de equipos, quienes posiblemente tengan relaciones comerciales naturales con agricultores, pequeños empresarios u otros grupos beneficiarios importantes. Dichos proveedores generalmente tienen mucha información sobre sus clientes, fuertes incentivos para otorgar crédito y la capacidad de poseer y revender la garantía prendaria.

Eliminar las restricciones legales comunes que pesan sobre los bienes que se pueden ofrecer como garantía constituye otra innovación importante que puede tener altas probabilidades de beneficiar al estrato pobre, ya que las restricciones actuales limitan seriamente la capacidad de los pobres para garantizar sus deudas.

Desarrollar la industria de los arrendamientos financieros, que se encuentra en estado muy subdesarrollado en muchos países de la región, es otro medio promisorio. El arrendamiento financiero es una fuente de financiamiento particularmente atractiva para las pequeñas y medianas empresas, agricultores o pequeños industriales rurales. Puede proporcionar financiamiento en el "punto de compra", hasta el 100 por ciento del financiamiento y un seguro mayor contra la depreciación técnica. A diferencia del financiamiento de vencimiento único, puede reducir las relaciones deuda-capital.

Por último, existe un gran potencial sin explotar para aumentar el uso de las tarjetas de crédito, que facilitan las operaciones crediticias a los prestatarios muy pequeños. Se requieren diversas adaptaciones para el suministro de tarjetas de crédito a las personas de menores recursos y los pequeños prestatarios, pero estas adaptaciones son, en principio, viables y manejables. La tecnología de las tarjetas de crédito puede, por ejemplo, aliviar las restricciones a las operaciones crediticias para productores rurales pequeños y dispersos, para quienes actualmente las sucursales bancarias son la única opción.

En resumen, hay un amplio espectro de productos, mercados y tecnologías financieras subutilizados que pueden ayudar a movilizar créditos adicionales para los grupos de escasos recursos y otros prestatarios pequeños y, de este modo, reducir el costo del crédito que reciben. Estos productos y tecnologías pueden ser un complemento del crédito que se otorga a través de mecanismos institucionales tradicionales y no necesariamente tienen que reemplazarlos. La experiencia parece indicar que los mecanismos tradicionales necesitan ser mejorados. Tales mejoras, junto con nuevos programas y tecnologías para llevar los sistemas de financiamiento de la región a las personas de menos recursos, pueden ayudar a superar la segmentación que en la actualidad caracteriza a los mercados de crédito. Una mayor integración de estos mercados, al igual que en el caso de los mercados laborales, proporcionará amplios beneficios económicos, además de mejorar la situación económica de los más pobres.

3. Mercados inmobiliarios y pobreza rural

Existen temas importantes en relación con los mercados inmobiliarios en las áreas urbanas. Por ejemplo, la falta de títulos seguros de propiedad sobre las tierras en que viven los residentes de muchas poblaciones marginales es un obs-

táculo muy importante para que los residentes accedan al crédito y, por lo tanto, para su capacidad de mejorar sus viviendas. Sin embargo, la mayor parte de la atención continúa concentrada en el tema de la tierra en el medio rural.

Ya se ha mencionado la extrema concentración de la propiedad de la tierra en América Latina y el Caribe. En una época anterior en el desarrollo de la región, las políticas de varios países en respuesta a este problema, entre ellos Bolivia, Chile y Colombia, fue el "modelo de expropiación" de la reforma agraria (aunque las medidas de reforma difirieron un tanto en cada país). Los debates sobre la conveniencia y la factibilidad de los diversos esquemas de reforma agraria adoptados bajo este precepto fueron enérgicos e intensos. En un cierto grado, estos debates se resolvieron por el curso de los acontecimientos, entre otros serios conflictos políticos en relación con las reformas; un aumento de las presiones de las arcas fiscales sobre los gobiernos que dificultaron el suministro estatal de las inversiones complementarias necesarias para una reforma exitosa, y aparentes caídas en la productividad y el rendimiento de muchas de las propiedades expropiadas. Con el tiempo, muchos consideraron el modelo de expropiación como demasiado costoso, con demandas de asistencia técnica complementaria demasiado altas y finalmente, simplemente no viable en términos políticos dada la gran diversidad de fuerzas políticas en la mayoría de los países de la región a fines de los años setenta y durante toda la década de los ochenta.

Más recientemente, un enfoque alternativo a la reforma agraria ha llamado mucho la atención. Conocido como reforma agraria "asistida por el mercado", su objetivo fundamental es ayudar a los pequeños agricultores a ingresar en el mercado de bienes raíces como compradores de tierras³⁸. Ya se han iniciado programas de reforma agraria asistida por el mercado en Brasil y Colombia, y se está considerando otro programa en Guatemala.

Uno de los fundamentos para dicha reforma agraria es similar a los que se relacionan con las imperfecciones de los mercados crediticios. Si los pequeños administradores (que generalmente son pobres) tienen mayores dificultades para obtener créditos que los grandes administradores (que generalmente son acomodados) y si esto les impide entrar en la explotación agrícola directa, entonces la reforma agraria se justifica.

Pero esto es sólo una justificación para la reforma agraria asistida por el mercado. La otra es que debe haber grandes extensiones de tierra potencialmente cultivables que no se estén explotando. En lugares en que la tierra sin uso es

escasa o donde la tierra es inadecuada para la agricultura, es improbable que la reforma agraria demuestre ser un método adecuado para disminuir la pobreza rural. Por lo tanto, una justificación decisiva para ejecutar la reforma agraria asistida por el mercado depende de la naturaleza del mercado de la tierra; donde los mercados de bienes raíces estén estancados o altamente segmentados, puede haber un motivo para la reforma agraria.

Estos requisitos previos para una reforma agraria asistida por el mercado tienen implicaciones de política en la oferta y la demanda. Por una parte, es necesario eliminar políticas que incentiven la retención de tierras agrícolas por motivos distintos a la actividad agrícola (por ejemplo, para obtener ganancias mediante especulación). Además hay que introducir un régimen de incentivos que consista en una mezcla adecuada de impuestos y subsidios para mejorar la eficiencia. Por otra parte, es necesario entregar subsidios al grupo de menores recursos para que puedan adquirir predios, ofrecer la capacitación que es esencial para el diseño de proyectos agrícolas sólidos e invertir en la infraestructura económica y social que permite que los predios agrícolas sean viables.

La diferencia clave entre una reforma agraria asistida por el mercado y el modelo de expropiación es que el primero no es coercitivo. En cambio, implica negociaciones entre vendedores voluntarios y compradores voluntarios. El Estado tiene una función clave en el nuevo modelo de reforma agraria, aun cuando no es la función confiscadora del pasado. Deberá delimitar las áreas consideradas ambientalmente adecuadas para la agricultura, implementar las reformas de política necesarias para aumentar la oferta de terrenos cultivables disponibles en el mercado, redactar los criterios para seleccionar a los beneficiarios de esta reforma, subsidiar la compra de tierras y la capacitación de los beneficiarios, financiar la infraestructura de apoyo y fiscalizar y evaluar el proceso de reforma agraria para asegurar que sea equitativo y eficiente. Esta es una agenda considerable para las políticas del sistema público que, en la mayoría de los países, requerirá reformas administrativas y empresariales de los organismos gubernamentales pertinentes.

El enfoque colombiano grafica los potenciales y dificultades del método de reforma agraria asistida por el mercado. El precio de venta de las unidades agrícolas familiares en las que se divide una propiedad ha superado las estimaciones iniciales. El tamaño promedio de las unidades agrícolas familiares parece haber resultado innecesaria-

mente grande. Inicialmente no se prestó atención suficiente al financiamiento de las inversiones necesarias a nivel de la explotación agrícola. Debido a ello, el número de predios distribuidos hasta este momento está muy por debajo de lo que se anticipó inicialmente y por ende también el número de familias beneficiarias. Sin embargo, una serie de modificaciones a la propuesta original parecen dar promisorios resultados y los programas experimentales en cinco municipios colombianos son auspiciosos.

Aun cuando las tentativas de reforma agraria asistida por el mercado demuestren que este modelo se puede repetir en toda la región, será difícil que estas reformas reduzcan en forma significativa la falta de propiedad de la tierra y por ello contribuyan en forma decisiva a reducir la pobreza rural. La sola enorme desigualdad en la tenencia de tierras en áreas rurales de la región, así como las restricciones de economía política para manejar esta desigualdad, obliga también a considerar reformas alternativas.

La regularización de los títulos de propiedad se ve como otra propuesta promisoriosa, y en este aspecto se ha avanzado considerablemente en varios países, en muchos casos con el respaldo del Banco Mundial. Los programas individuales de entrega de títulos de propiedad son importantes en aquellos casos en que los predios agrícolas familiares son la forma predominante de tenencia y la comunidad no controla las ventas a personas externas. La entrega de títulos de propiedad tiene varios beneficios. Las propiedades con título generalmente tienen un mayor valor que las tierras sin título de la misma calidad y ubicación. El testimonio de diversos países de la región, entre ellos Bolivia, Chile, Costa Rica, Honduras, Jamaica y Paraguay, muestra que los agricultores con títulos de propiedad tienen acceso más expedito al crédito institucional que los agricultores sin título³⁹. Sin embargo, el otorgamiento de títulos de propiedad es un proceso lento, complejo en términos técnicos y políticamente difícil, que demanda un considerable esfuerzo burocrático. Al mismo tiempo, es innegablemente importante y merece apoyo continuo, particularmente en el contexto de otras iniciativas (como reformas de las leyes e instituciones que afecten a los campesinos pobres y reformas de los impuestos territoriales).

Las iniciativas anteriores destinadas a proveer diversos servicios de respaldo a los campesinos pobres, muchos de los cuales no tienen tierras, se han visto muy expuestas a la "captura de beneficios", tan característica de la región. Los esfuerzos de extensión agrícola, por ejemplo, no llegaron a

los pequeños agricultores, principalmente debido a que sólo los beneficiarios de créditos reunían las condiciones para recibir esta asistencia de extensión y, como se analizó anteriormente, el crédito estaba muy condicionado a la propiedad de la tierra. En buena medida se puede decir lo mismo de los trabajos de obras de riego patrocinados por los gobiernos, los que en su mayor parte no se focalizaron en los pobres y principalmente estimularon la producción intensiva por parte de unos pocos que usaron tecnología moderna a un costo extremadamente alto por hectárea o por beneficiario. Los paquetes técnicos para la agricultura de secano, que son fundamentales para los cultivos producidos por los pequeños agricultores y sus prácticas de cultivo, fueron ampliamente descuidados⁴⁰.

Algunas iniciativas recientes parecen estar haciendo progresos en inclinar la distribución de los beneficios hacia los agricultores más pequeños y más pobres. Estos se han llamado "fondos de inversión rural dirigidos por la demanda"⁴¹. Apuntan a la participación de los beneficiarios, a menudo con la ayuda de organizaciones no gubernamentales, para la identificación, financiamiento e implementación de pequeños subproyectos financiados por subsidios que normalmente implican la provisión de infraestructura económica y social básica. Estos fondos de inversión rural parecen estar operando razonablemente bien orientando los recursos hacia los pobres, aumentando la propiedad del beneficiario sobre las intervenciones del proyecto, minimizando los costos burocráticos y respondiendo en forma flexible a las diversas condiciones en las distintas comunidades. Sus aparentes deficiencias son el resultado de su incapacidad para hacer frente a los temas fundamentales de tenencia de la tierra y proporcionar los paquetes técnicos adecuados a las condiciones de los pequeños agricultores⁴².

Los analistas del medio rural en América Latina y el Caribe están cada vez más convencidos de que es necesario distinguir entre varios tipos diferentes de pobres rurales y entre sus diferentes fuentes de ingresos al diseñar intervenciones de política⁴³. Se han podido distinguir al menos tres grupos. Un grupo lo constituyen los campesinos que parecen tener una oportunidad real de aumentar su productividad y rendimiento agrícola. Un segundo grupo está compuesto por los pobres cuyas oportunidades reales de aumentar sus ingresos parecen depender del mercado laboral fuera de la explotación agrícola o del trabajo independiente no agrícola. Los que se encuentran en el tercer grupo tienen pocas expectativas de escapar de la miseria por alguna

de las siguientes razones: porque no tienen tierras, porque carecen de educación y son analfabetos, porque tienen demasiadas cargas familiares, porque carecen de capacidad laboral o porque son viejos y endeble e incapaces de migrar fuera de áreas sin recursos que tienen poco o ningún potencial agrícola. (Algunos y tal vez muchos en este grupo poseen todas las características que aquí se enumeran).

Si bien estas clasificaciones son trascendentes, aún tiene que calcularse el porcentaje de personas en cada una de estas categorías dentro de cada país de la región. La naturaleza y esfera de acción de las intervenciones de política claramente tendrán que variar según la incidencia relativa de estos tres grupos. Ya que es probable que la propiedad y la tenencia segura de la tierra sean esenciales para el primer grupo, podría resultar provechoso orientar hacia ellos las reformas agrarias asistidas por el mercado, programas de catastros y otorgamiento de títulos y servicios tecnológicos y otros servicios de apoyo pertinentes. Esto supone que es posible determinar con exactitud razonable quién entra o potencialmente puede entrar en esta categoría, una suposición que puede ser errónea.

El segundo grupo, el segmento de los campesinos pobres cuyo futuro parece depender no de la agricultura, sino de actividades fuera del agro, merece una atención especial. En Chile se estimó recientemente que la proporción del ingreso total de los pequeños agricultores que proviene de actividades fuera de la explotación agrícola es un 59 por ciento. Aunque la cifra es menor en otros países, aún es sorprendentemente alta en muchos (por ejemplo, un 23 por ciento en Honduras)⁴⁴. La posibilidad de aumentar este

tipo de ingresos para los pobres rurales de la región parece ser significativa. Sin embargo, estas oportunidades fuera de la explotación agrícola deben basarse en el crecimiento dinámico del propio sector agrícola. Hace falta analizar más las políticas que pueden facilitar la generación de más ingresos por trabajos fuera del predio. Educación y capacitación parecen ser las iniciativas básicas indispensables, lo que parece indicar que los niveles relativamente bajos de educación secundaria en las áreas rurales de esta región requieren ser aumentados en forma substancial.

Por último, está el difícil tema de la "subclase rural". Para este grupo, la migración a las ciudades puede ser la única respuesta. Pero la gente de este grupo es precisamente la que menos puede desplazarse, a menudo por razones de su total incapacidad física. Este grupo está conformado en una proporción muy alta por pueblos indígenas, ancianos y mujeres. Esto no significa que nada se pueda hacer por este grupo, pero claramente sugiere que cualquier inversión que se haga en áreas de extrema pobreza es probable que sea relativamente baja y que se concentre en actividades tales como procesamiento en pequeña escala, comercialización y trabajos de artesanía, siendo su reembolso poco probable. Para ayudar a este grupo, es aconsejable depender de ellos mismos para que identifiquen sus propias necesidades y prioridades. Una técnica útil para recopilar esta información son las "evaluaciones participativas de la pobreza", las que están dirigidas a obtener respuestas flexibles de los pobres sobre cómo ven sus problemas y sus posibles soluciones. Un resultado obtenido de las evaluaciones participativas de la pobreza llevadas a cabo en la región es que los pobres no ven la reforma agraria u otras soluciones "radicales" al problema de la pobreza rural como viable o siquiera necesaria para su propio interés. Tienden a dar prioridad al logro de mejoras relativamente modestas y graduales en sus vidas diarias.

En conclusión, la concentración extremadamente alta de la tenencia de la tierra en áreas rurales de la región y la aparente incapacidad, dado el contexto político actual, para abordar este problema de frente, exige considerar una gama de iniciativas. La reforma agraria asistida por el mercado es sólo una de las posibles iniciativas. Otras pueden ser tanto o más promisorias. Cualquiera sea el método escogido, reducir la pobreza rural, considerado como menos urgente desde los días en que la reforma agraria confiscatoria y los movimientos de guerrilla campesina atrajeron gran atención al campo, nuevamente necesita ubicarse en los prime-

CUADRO 4.2

Matrícula escolar, nivel básico (% bruto)

	1993
Argentina	107
Chile	98
Colombia	119
Costa Rica	105
Cuba	104
El Salvador	79
Guatemala	84
Honduras	112
México	112
Nicaragua	103
Paraguay	112
Perú	119
República Dominicana	97
Trinidad y Tobago	94
Uruguay	109

Fuente: Banco Mundial, Base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial, 1997.

ros lugares de la agenda de las medidas necesarias para que el proceso de crecimiento en la región sea más integral.

D. Desarrollo del capital humano

Para que la gente pueda aprovechar las oportunidades que brinda el crecimiento, debe tener educación y salud. Sin embargo, si el capital humano está distribuido en forma desigual, entonces aumentará la mala distribución de los bienes físicos y el ingreso (la que se analizó más arriba), generando desigualdades acumulativas. Desafortunadamente, esta situación predomina en gran parte de América Latina y el Caribe.

1. Educación

La educación es esencial para reducir la pobreza, dado que influye directamente en la capacidad de ganar dinero de los pobres. Invertir cuantiosamente en la educación de los niños pobres asegurará que en sus años productivos ganarán más que si hubiesen recibido poca o ninguna educación. Un estudio reciente en seis países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela) mostró que los ingresos promedio de la población urbana empleada, entre 15 y 24 años de edad, aumentaron en forma lineal con el aumento en el número de años de educación terminados. En Brasil en 1990, el ingreso promedio de las personas con más de diez años de educación fue 3,4 veces más alto que el umbral de pobreza, en tanto que el ingreso promedio de las personas con cinco o menos años de educación lo superaba sólo en 1,2 veces. Los múltiplos para Costa Rica fueron 4,4 y 2,1, respectivamente. Las cifras de los otros países analizados fueron similares⁴⁵. Esta relación lineal entre grado de instrucción y nivel de ingresos puede tener su origen en el hecho de que las personas con menos educación tienden a concentrarse en el sector informal o en los peldaños más bajos del sector formal, donde la productividad y los niveles salariales son inferiores. Las diferencias de ingreso cada vez mayores dentro de la estructura ocupacional, particularmente la creciente brecha entre los sueldos de trabajadores calificados y no calificados, reflejan en gran medida las disparidades en el nivel educacional entre los pobres y los no pobres.

También existen numerosas correlaciones directas entre educación y diversas dimensiones de la pobreza no relacionadas con el ingreso, entre ellos la salud y el estado nutricional. Además, las personas con mejor educación tienden a participar en mayor grado en instituciones sociales y en la

vida política que los que tienen menos educación; también están menos propensos a involucrarse en conductas antisociales, tales como crimen y violencia. Debido a estas consecuencias directas o indirectas, la educación debe ser la piedra angular de la reducción de la pobreza.

Algunos logros educacionales en este grupo de países son impresionantes. Por ejemplo, se ha alcanzado una cobertura virtualmente universal en la educación primaria en la mayoría de los países de la región. Se han hecho avances considerables desde 1980 en la expansión del acceso a la educación preescolar, que cada vez se considera más decisiva para el éxito educacional posterior. Se han eliminado en gran parte las desigualdades de género en el nivel primario. Hoy en día, las diferencias entre las tasas de analfabetismo de hombres y mujeres, si bien aún existen en algunos países de la región, son más bajas que en los países de otras regiones del mundo en desarrollo.

Sin embargo, subsisten enormes problemas⁴⁶. La deserción escolar es común en la región; sólo alrededor de la mitad de los estudiantes que inician la educación primaria también la terminan. La repetición del año escolar también es común. De los 9 millones de niños que ingresan a la educación primaria cada año, aproximadamente 4 millones reprueban el primer año. En conjunto, el 29 por ciento de todos los estudiantes básicos cada año repiten su año escolar. La matrícula en el nivel secundario es muchísimo menor que en el nivel primario. Se concuerda que la calidad de la educación, especialmente en las escuelas públicas de la región, es muy deficiente. Las pocas cifras disponibles indican que el rendimiento de los estudiantes de la región de América Latina y el Caribe en los exámenes de progreso escolar normalizados es mucho menor que el de estudiantes de otras regiones.

Los países de esta región gastan en educación un significativo 4,3 por ciento del PIB, o aproximadamente US\$50.000 millones anuales⁴⁷. El resultado, especialmente en términos de calidad, está lejos de estar en proporción con el gasto. Sistemas educacionales altamente ineficientes y mal administrados, métodos de enseñanza anticuados y una resistencia al cambio (hasta hace poco en algunos países) han generado resultados educacionales insatisfactorios, los que dejan a la región en una posición desventajosa para enfrentar con éxito el actual mundo exigente y competitivo.

Como es de esperar, los pobres son los más afectados por las insuficiencias del sistema. Las condiciones físicas de muchas escuelas de áreas pobres causan consternación. En

áreas pobres del Perú, por ejemplo, se ha estimado que sólo el 2,4 por ciento de las escuelas tienen agua, alcantarillado y electricidad. En tres de las provincias más pobres del norte de Argentina, más del 50 por ciento de los edificios escolares no tienen instalación sanitaria interior y más del 30 por ciento carecen de electricidad⁴⁸. La población rural pobre está en una situación especialmente desventajosa. Las significativas diferencias en la distribución del gasto educacional entre las áreas urbana y rural de muchos países acentúan las desigualdades entre los pobres y los no pobres. Los estudiantes pobres de las áreas rurales están menos preparados para la escuela que los niños de la ciudad, ya que, en comparación con estos últimos, los pobres rurales carecen de acceso a la educación preescolar. La calidad de las escuelas a las que asisten los pobres rurales es baja y se distingue por las frecuentes ausencias de los maestros. El grado de instrucción de los pobres rurales es en general más bajo que el de los niños de la ciudad. Además, los pobres de las áreas rurales tienen poco acceso a la educación secundaria.

Las minorías étnicas y lingüísticas también son dignas de mencionar por su relativa falta de participación en los sistemas educacionales de la región. En Guatemala, por ejemplo, el número promedio de años de instrucción para niños indígenas es sólo 1,8 y para niñas indígenas sólo 0,9⁴⁹. En las zonas rurales del Perú, donde la mayoría de la población es indígena, el 70 por ciento de quienes hablan quechua y que tienen más de cinco años de edad nunca han asistido a la escuela, en comparación con el 40 por ciento de los peruanos no indígenas⁵⁰. Aunque en promedio la brecha entre géneros no es grande en la educación dentro de la región, en áreas rurales las tasas de matriculación de niñas, especialmente niñas indígenas, son más bajas que para los varones.

Mientras los pobres tienen menor acceso a la educación que los no pobres, también reciben una educación de calidad inferior. En Chile, por ejemplo, los resultados de una prueba nacional normalizada de rendimiento escolar revelan una clara división socioeconómica, en la que los estudiantes que asisten a colegios privados tienen, en promedio, un rendimiento cerca del 30 por ciento más alto que los estudiantes de las escuelas públicas municipalizadas⁵¹. Un estudio de la UNESCO llevado a cabo en ocho países de la región detectó que sólo alrededor del 2 por ciento de los estudiantes del estrato socioeconómico más bajo que rindieron pruebas normalizadas quedaron en el cuartil más

alto, en tanto que el 28 por ciento de los estudiantes del estrato socioeconómico más alto quedaron en este cuartil⁵². Las razones para el menor rendimiento de los estudiantes pobres son complejas. Indudablemente influye el hecho de que los niños pobres generalmente provienen de hogares que no los preparan bien para la escuela y tampoco los nutren bien durante los primeros años de colegio. Esta falta de preparación y nutrición, en combinación con una calidad generalmente deficiente de la educación que ofrecen las mismas escuelas, disminuye en forma notable el rendimiento de la prueba.

Como es previsible, el nivel de deserción escolar de los estudiantes pobres es mucho más alto que el de los no pobres. Para la gente joven en el cuartil más bajo de la distribución regional del ingreso, el porcentaje que deja la escuela antes de terminar el ciclo básico es substancialmente más alto (del orden del 40 al 80 por ciento en los países de la región) que en las clases más acomodadas⁵³.

Las razones para las tasas de deserción notablemente más altas entre los pobres son varias. Primero, los pobres a menudo no pueden costear ni siquiera las sumas relativamente modestas (para libros y útiles, uniformes, transporte y derechos de matrícula que cobran algunos sistemas de educación pública) necesarias para mantener a sus hijos en las escuelas públicas. Un estudio realizado en Perú, basado

CUADRO 4.3

Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos)

	1970	1995
Argentina	51,6	22,0
Bolivia	153,4	69,0
Brasil	94,6	44,0
Chile	77,0	11,8
Colombia	73,6	25,6
Costa Rica	61,5	12,7
Cuba	38,7	9,1
Ecuador	99,8	35,9
El Salvador	103,4	35,6
Guatemala	100,2	43,8
Haití	141,0	72,3
Honduras	110,2	45,4
Jamaica	43,2	12,6
México	72,4	32,6
Nicaragua	106,0	45,8
Panamá	46,6	22,6
Paraguay	55,4	40,6
Perú	108,0	46,7
República Dominicana	98,4	37,2
Trinidad y Tobago	52,0	13,2
Uruguay	46,4	18,3
Venezuela	53,4	22,7

Fuente: Banco Mundial, Base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial, 1997.

en los datos de una encuesta domiciliaria, mostró que un aumento moderado en los derechos de educación secundaria desincentivó la matriculación entre los grupos de menores ingresos⁵⁴. En segundo término, la falta de compromiso con la educación se transmite de una generación a otra. Existe una correlación directa entre los años de escolaridad de los padres y los de sus hijos. Una tercera razón para las altas tasas de deserción entre los grupos de escasos recursos, y que está directamente relacionada con la perpetuación de la pobreza, es que el costo de sustitución de tener un niño en la escuela que podría estar aportando un ingreso es alto para los pobres, a menudo muy alto. La deserción escolar está estrechamente ligada al ingreso prematuro a la fuerza laboral. En Colombia, por ejemplo, el 41 por ciento de los varones entre 12 y 14 años que trabajan asisten a la escuela; por el contrario, asiste a la escuela el 91 por ciento de los que no trabajan⁵⁵. En un estudio reciente se detectó que los menores en Paraguay contribuyen con casi un cuarto del ingreso familiar total⁵⁶. Una razón clave para que exista una baja demanda de los padres por educar a sus hijas en gran parte de la región se debe a que los costos directos y de sustitución de educarlas son altos; las hijas cumplen una función determinante en el cuidado de los niños y realizan muchas otras tareas domésticas.

Muy pocos pobres llegan a asistir a instituciones de educación superior. Aunque los datos precisos son escasos, se estima que el 77 por ciento de los estudiantes de educación superior de Venezuela proviene del 20 por ciento de los hogares con ingresos más altos; la cifra es 67 por ciento para Colombia y 63 por ciento para Chile⁵⁷. Sin embargo, la educación superior es el nivel educacional que recibe más subsidios en la mayoría de los países de la región. Los estudios del Banco Mundial han mostrado en forma coherente que las tasas de rendimiento más altas, tanto privadas como sociales, se dan en la educación básica. Sin embargo, los subsidios estatales para la educación superior suelen ser mucho mayores que aquéllos para el nivel primario. Esto sólo aumenta las desigualdades educacionales que enfrenta la población más pobre.

Existe ahora un acuerdo considerable sobre la agenda regional para la reforma educacional. En general, hay consenso acerca de que es necesario mejorar drásticamente la eficiencia de los sistemas educacionales, actualizar en forma significativa la calidad de la educación que se imparte en las escuelas públicas y corregir las desigualdades evidentes en la provisión de los servicios educacionales.

Esta meta de una mayor equidad en la educación se lleva adelante de distintas maneras. En varios casos se está mejorando el acceso mediante programas y proyectos orientados hacia las regiones pobres, las niñas y los grupos de minorías (a través de programas de educación bilingüe, por ejemplo). En Chile, por ejemplo, el Ministerio de Educación usó los resultados de un sistema de evaluación nacional en cuatro temas y otros indicadores sociales para orientar una ayuda adicional hacia las escuelas más pobres. Guatemala estableció un programa de becas para niñas, que proporciona enseñanza gratuita y proporciona estipendios a los padres para compensarlos por otros costos directos, tales como libros y la pérdida del tiempo de sus hijas. Un mayor compromiso de los grupos comunitarios locales en la administración de las escuelas se parece compensar con las mejoras en la calidad de la educación que reciben los pobres, como ha ocurrido en las áreas rurales de El Salvador, por ejemplo. Existe un renovado interés en proporcionar algunos tipos de enseñanza profesional, la que, como lo parece indicar el ejemplo de Chile, puede producir rendimientos más altos que la enseñanza secundaria general. Diversos programas en los países de la región buscan ayudar a que los jóvenes "en riesgo", en particular a los adolescentes varones, sigan en el colegio. El aumento de los programas preescolares en la región puede resultar particularmente beneficioso para los pobres. Datos de Brasil, Perú y otros países indican que esas intervenciones a temprana edad pueden mejorar el grado de preparación para la escuela y reducir la tasa de deserción, como también la repetición de años escolares⁵⁸.

Sin embargo, es probable que se requiera mucho más, además de mejorar la orientación de los recursos educacionales hacia los pobres. En realidad, es muy probable que los esfuerzos más decididos para introducir reformas en el sistema educacional producirán una compensación aún mayor en el caso de los pobres, ya que las actuales deficiencias de estos sistemas recaen en gran medida sobre ellos. Por lo tanto, se experimenta con la descentralización y la toma de decisiones a nivel local, la aplicación de mecanismos de mercado y competencia entre las escuelas, reformas del plan de estudios, capacitación de los maestros y el empleo de métodos más sistemáticos para medir la calidad de la educación. Todo esto da grandes esperanzas de que se puedan corregir los problemas educacionales más importantes de América Latina y el Caribe. El desafío, sin embargo, es vigilar de cerca los efectos sobre los pobres de las diversas reformas del sistema que se están adoptando y realizando. Con una super-

visión adecuada y con intervenciones oportunas del sector público para inclinar la distribución de los beneficios de las reformas del sistema hacia los grupos más desfavorecidos, la reforma educacional puede dejar un legado de capital humano más equitativo en la región. Por lo tanto, puede preparar a los más pobres para sacar mayor provecho de las oportunidades que proporciona el crecimiento de lo que ha sido posible hasta ahora.

En el área de reformas del sistema educacional, igual que en otras áreas, las consideraciones de economía política cobran mucha importancia. La estructura más frecuente de los sistemas educacionales en la región y sus consecuencias para la toma de decisiones en el ámbito de la educación han proporcionado poco o ningún incentivo a los actores más importantes (incluyendo los grandes gremios de profesores en muchos países y la arraigada burocracia de la educación a nivel nacional) para que cambien su conducta. Reformar el sistema educacional, incluso mejorar el acceso a la educación y la calidad de ésta para los pobres, exige luchar con restricciones políticas a menudo serias. El no reconocer y abordar estas restricciones puede hacer peligrar el éxito de una agenda de reformas que, desde un punto de vista puramente técnico, parece claramente deseable.

2. Salud

Muchos de los indicadores de salud más comúnmente citados en la región han mejorado considerablemente durante las últimas décadas. En el período 1970-95, por ejemplo, la mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos) cayó en forma abrupta en todos los países de la región, aún en el país más pobre, Haití. También la esperanza de vida aumentó en forma substancial en todos los países durante ese mismo período. Por este motivo, la mayoría de la población en la región, sin importar su ingreso per cápita, disfruta de una salud mucho mejor hoy en día que antes. Un ejemplo es Chile, donde en 1990 el ingreso per cápita real era similar al de los Estados Unidos en el año 1900; sin embargo, la esperanza de vida promedio en Chile en 1990 era de 71 años, en tanto que la de los Estados Unidos en 1900 sólo era de poco menos de cincuenta⁵⁹.

Las razones de estos avances en salud siguen siendo motivo de debate. En parte se deben a aumentos en el ingreso, incrementos en logros educacionales y los progresos paralelos en nutrición, higiene, condiciones de vivienda, suministro de agua y saneamiento. En parte se deben a la difusión del conocimiento sobre las enfermeda-

des (por ejemplo, acerca del papel de los microbios), el desarrollo de métodos efectivos (por ejemplo, vacunas para enfermedades infantiles y antibióticos para el control de infecciones) y la introducción de políticas que permiten que la población tenga un fácil acceso a estos métodos.

A pesar de estos avances impresionantes, todavía quedan por resolver varios problemas muy serios. Entre los países de la región aún existen algunas desigualdades significativas en ciertos indicadores básicos de salud. Así la tasa de mortalidad (por cada 1.000 nacidos vivos) para niños menores de cinco años es sólo 15 en Chile y 16 en Costa Rica, pero 96 en Bolivia y 101 en Haití⁶⁰. Otro ejemplo es el porcentaje de nacimientos atendidos por personal médico. Si bien virtualmente el 100 por ciento de todos los nacimientos son atendidos por personal médico en Uruguay y 98 por ciento en la República Dominicana, el porcentaje es de sólo 27 para Ecuador y 22 para Guatemala⁶¹. En general, los indicadores son menos positivos, y en algunos casos muchísimo menos positivos, en los países de América Central (con la excepción de Costa Rica), Haití, los países andinos y Paraguay que en los países del Cono Sur, Colombia, Venezuela, México y los países angloparlantes del Caribe.

El problema, al parecer, no es que los recursos dedicados a los gastos de atención de salud sean insuficientes. Casi todos los países de la región gastan "lo suficiente" en este rubro. De hecho, como se analiza en un capítulo anterior, el gasto total en salud (tanto público como privado) como porcentaje del PIB es más alto en esta región que en cualquier otra región del mundo en desarrollo. Se puede decir lo mismo respecto al gasto de salud per cápita total, que en 1994 fue de US\$234 para la región, comparado, por ejemplo, con sólo US\$21 en Asia oriental y la región del Pacífico (incluyendo a China)⁶².

Sin embargo, también aquí existen desigualdades significativas dentro de la región. El gasto per cápita en salud va desde US\$3 en Haití en 1995 a US\$355 en Argentina durante el mismo período. En los países intermedios hay una variación considerable; así, por ejemplo, el gasto per cápita en salud fue de US\$12 en Guatemala, US\$17 en Honduras, US\$20 en Bolivia y US\$95 en Brasil⁶³. En general, sin embargo, los problemas de salud de la región no se deben a la falta de gasto en salud per se, sino a la mala distribución de los recursos financieros y a la ineficiencia interna del sistema de atención de la salud. Hay un vasto campo para la reasignación de recursos (por ejemplo, de la

atención terciaria a la primaria, de la atención curativa a la preventiva o de los no pobres a los pobres) y para mejorar la eficiencia interna del sistema de atención de la salud.

En cuanto a la reducción de la pobreza, existen muchos aspectos clave en el sector de la salud. Uno es el acceso de los pobres a los servicios (donde básicamente se repite la situación de la educación). En palabras simples, los pobres tienen menos acceso a la atención de la salud, y en especial a atención de calidad, que los no pobres. Recientemente se estimó que más de 100 millones de personas de la región no tienen acceso regular a un sistema formal de atención de la salud⁶⁴. La cobertura es particularmente baja en ocho países (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay y Perú), donde se estima que más del 40 por ciento de la población no tiene acceso a servicios básicos de salud⁶⁵. Aun en Brasil, que es un país considerablemente más rico, alrededor de un tercio de la población no puede obtener atención básica. Esta falta de acceso es especialmente aguda para los indígenas pobres, los pobres que viven en áreas rurales aisladas y los de menor educación entre los pobres. La falta de acceso de los pobres es, fundamentalmente, el resultado del deficiente funcionamiento del sistema de atención de la salud. Aquí, los diferentes grupos sociales son segregados en diversas instituciones que operan con niveles muy distintos de recursos, como son las instituciones gubernamentales y las instituciones de seguridad social (que cubren a trabajadores del sector formal) por una parte y las instituciones del sector privado por el otro, que varían considerablemente en términos de acceso y calidad.

A consecuencia de esto, la frecuencia de las enfermedades es en general más alta entre la población pobre que entre la no pobre, aunque escasean datos precisos y sistemáticos para validar esta afirmación. Se ha estimado que el 40 por ciento más pobre de la población en esta región tiene una carga de dolencias (medida por "años de vida ajustados según la incapacidad") que es 4 veces mayor que la del 20 por ciento más rico⁶⁶. Es claro que los temas de salud pública y la frecuencia de las enfermedades contagiosas son más importantes entre el grupo de menores recursos que en el resto. En gran parte, esto se debe a que los pobres carecen de acceso a sistemas adecuados de eliminación de aguas servidas y basura. El porcentaje de personas con acceso a estos servicios varía mucho entre los países de la región y es muy bajo en varios (44 por ciento en Bolivia, 54 por ciento en Ecuador, 24 por ciento en Haití, 30 por ciento en Paraguay, 45 por ciento en

Perú y 55 por ciento en Venezuela)⁶⁷. Los pobres son la víctimas principales de las enfermedades causadas por las condiciones de vida insalubres que predominan en gran parte de la región.

Por lo tanto, el acceso a los servicios de salud es un asunto esencial para los pobres. La calidad de estos servicios es otro problema (como en el caso de la educación). Existen diferencias importantes entre la calidad de la atención de la salud que reciben los pobres y los no pobres, aunque estas diferencias, como en el caso del acceso a la atención de la salud, son difíciles de cuantificar exactamente. Una de las razones más importantes, ya mencionadas anteriormente, es que los pobres dependen en forma preponderante del sector público, es decir, del Ministerio de Salud y sus diversas dependencias, para los servicios de atención de salud que reciben. Los no pobres, en tanto, pueden costearse médicos y servicios privados que a menudo son de mejor calidad que los que provee el sector público. Sin embargo, hay que mencionar que la calidad deficiente que proveen las instalaciones públicas ha llevado a muchas personas pobres a gastar una parte importante del ingreso familiar en servicios de atención de salud privados. De hecho, se estima que el quintil más pobre de la población de la región gasta en servicios y medicación privados aproximadamente el doble de lo que gastan, en promedio, los pobres en países en desarrollo comparable. Resumiendo, en los diferentes países los servicios de salud están fragmentados y segmentados entre distintos grupos sociales. Hoy en día se admite de manera general que las funciones del sector público y de los proveedores de servicios sociales, y las normas bajo las que ambos operan, llevan a diferencias significativas en la calidad y la eficacia de los servicios que se proveen a los distintos grupos de la población.

Además del acceso y la calidad, hay dos aspectos adicionales que se relacionan con la pobreza: la eficiencia interna del sistema de atención de la salud y la administración fiscal del sistema. Existen muchos problemas de administración del sector público en el campo de la salud y seguramente las formas en que éstos se manejen tendrán diferentes efectos sobre el grupo de menores recursos. Existe, por ejemplo, una reconocida necesidad de reformar la prestación de los servicios de atención de la salud y la tendencia es introducir una mayor competencia entre los proveedores de los servicios. No obstante, al avanzar hacia una mayor competencia, se debe tener cuidado de proteger los intereses de los pobres. La prestación privada, o la prestación conjunta pública y privada de aten-

ción de la salud, no debe fijar precios que dejen a los pobres fuera del sistema.

También existen muchos interrogantes en relación con la sustentabilidad fiscal y la necesidad de racionalizar el gasto público en salud para obtener un mejor beneficio por el dinero que se gasta. Se requiere una búsqueda más rigurosa de métodos eficaces en función de los costos, aunque estos criterios también pueden encontrar serias restricciones de política económica, como los intereses creados del cuerpo médico y de enfermeras en la burocracia de la salud pública.

Este análisis apunta a varias prioridades en las futuras políticas⁶⁸. Primero, para financiar el acceso adecuado a una atención de salud eficiente y a costos razonables que aborde los problemas más importantes de los pobres (entre otros enfermedades contagiosas, desnutrición infantil, fecundidad no deseada y epidemias de SIDA, tuberculosis y malaria), es necesario basarse en los países que prestan ayuda. También resulta necesario prestar mayor atención a los programas y proyectos que aborden la cada vez mayor incidencia de las enfermedades no contagiosas (enfermedades cardíacas, apoplejías, enfermedades siquiátricas y lesiones, entre otras) dentro de los perfiles epidemiológicos de los países pobres. Estas enfermedades no contagiosas representan una mayor preocupación tanto para los pobres como para los no pobres⁶⁹.

En segundo término, es necesario centrarse en un criterio global para la reforma de la atención de la salud que busque fortalecer la capacidad total de este sector, mejorar el rendimiento y asegurar un financiamiento sustentable. Una reforma general del sistema que asegure una mejor relación calidad-precio en el sector público y un uso más efectivo de los recursos disponibles en el sector privado, es un complemento necesario para ampliar los servicios a los más necesitados.

En resumen, la prestación de servicios de atención de la salud en los países de América Latina y el Caribe está marcada por diversas desigualdades que obstruyen el desarrollo de un esquema justo de capital humano en el sector de la salud. A causa de ello, los pobres, o al menos una buena parte de ellos, no están suficientemente sanos o fuertes y no viven lo suficiente para aprovechar las oportunidades que les puede brindar el crecimiento económico. En otras palabras, las deficiencias del sistema de salud en los países de la región, junto con las consecuencias de estas deficiencias para los pobres, tienden a agravar más que a mejorar la distribución de los bienes físicos e ingresos analizada anteriormente.

E. Pobreza y programas focalizados

Aunque se puede esperar que las políticas comentadas anteriormente reduzcan la pobreza en el grupo de países de la región, ya que influyen en el crecimiento, eliminan distorsiones en los mercados de factores y contribuyen al desarrollo de los recursos humanos, no todos los pobres se beneficiarán de ellas. Hay personas pobres que simplemente no estarán capacitadas para participar plenamente en el proceso de crecimiento, aun cuando el crecimiento tenga una base razonablemente amplia; estas personas pertenecen al grupo de la pobreza crónica, que sufren de incapacidad física o mental, largas enfermedades o son ancianos. Algunos pueden ser particularmente vulnerables debido a acontecimientos o impactos temporales que afectan su capacidad de trabajo o de ingresos; ellos son los pobres transitorios⁷⁰. La mejor manera de ayudar a los pobres crónicos es mediante un sistema de seguro social. Los pobres transitorios necesitan programas focalizados. Éstos podrán adoptar diferentes formas, según las circunstancias específicas de cada situación y de cada país, para ayudarlos en estas situaciones de tensión y desgracia de corto plazo⁷¹.

La diferencia entre los que sufren de carencias agudas y los que experimentan bajas inesperadas en sus ingresos no siempre se puede delinear exactamente. Sin embargo, los esfuerzos para ayudar a los ancianos y los discapacitados en general están muy vinculados al desarrollo de sistemas de seguridad social en los países de la región y la reforma de estos sistemas es cada vez una prioridad mayor entre las políticas de muchos países de la región. Los esfuerzos para ayudar a los pobres transitorios se relacionan más estrechamente con diversas iniciativas de transferencia y generación de empleo a corto o mediano plazo. El presente análisis se centra principalmente en estas últimas iniciativas, ya que las políticas en respuesta a los costos sociales del ajuste desde mediados de la década de los ochenta han sido un importante punto de debate tanto nacional como internacional.

Comúnmente, la provisión de programas para los pobres ha coincidido con el surgimiento de fondos de inversión social (FIS) en toda la región durante la década pasada⁷². Se debe hacer notar, sin embargo, que muchos programas existían en la región antes que se crearan los FIS. También siguen existiendo algunos importantes programas de redes de seguridad, particularmente diversos programas de transferencias en especie, además de las operaciones de los fondos de inversión social. Los FIS son mecanismos de provi-

sión con procesos innovadores para que los programas de desarrollo lleguen a los pobres; por lo tanto, su énfasis en el suministro de servicios de educación y salud o planes de generación de empleos no es necesariamente una desviación de importancia.

1. Programas de transferencia

Muchos programas de transferencia orientados a beneficiar a los pobres tienen una larga historia en el grupo de países de esta región. Existen pocos programas de transferencia de dinero en efectivo en la región y representan una proporción insignificante del PIB regional. Principalmente adoptan la forma de programas de ayuda a la familia, ligados a la seguridad social. Hay diversos programas de transferencias en especie que son bastante más comunes. Éstos generalmente se prestan más fácilmente para la autoselección, permiten la focalización de la ayuda en los más pobres y mantienen su valor real durante períodos inflacionarios. A menudo también se prefieren por motivos de economía política; orientar las transferencias en especie hacia grupos particularmente vulnerables, por ejemplo, puede atraer un mayor respaldo político de los no pobres que la provisión de transferencias en efectivo.

En la región de América Latina y el Caribe históricamente se han usado tres programas de transferencia en especie. Estos son subsidios de alimentos, subsidios habitacionales y subsidios de energía. Por lo menos diez países de la región tuvieron algún tipo de plan de transferencia de alimentos desde la década de los setenta. Los resultados de estos planes en llegar a los pobres de manera eficaz en función de los costos ha sido mixta. En orden descendiente de preferencia (en términos de focalización de los beneficios y eficacia en función de los costos), son los programas que abordan deficiencias nutricionales de grupos específicos, programas de comida a cambio de trabajo, sellos para la compra de alimentos, subsidios generales de precios y racionamiento de cantidad. Los programas no orientados hacia grupos específicos, como era de esperar, tuvieron una alta proporción de fugas de beneficios a los no pobres. Los programas que están orientados hacia grupos específicos, ya sea por región geográfica, por el tipo de alimento que consumen los pobres, o por una vinculación con el trabajo, la asistencia a la escuela o visitas a un policlínico de salud de los pobres, generalmente tuvieron más éxito en concentrar los beneficios. Los programas de alimentos fluctuaron considerablemente en sus costos por beneficiario; aquí de

nuevo los programas orientados hacia grupos específicos mostraron mejores resultados que los programas universales. En Honduras, un programa de sellos para la compra de alimentos administrado a través de policlínicos aportó 1.000 calorías al día a cada persona pobre a un costo estimado de sólo US\$0,13; el costo era de US\$0,20 cuando el programa era administrado a través de las escuelas⁷³.

La experiencia que mostraron los subsidios habitacionales definitivamente es menos optimista. Han sido comunes en los países que conforman la región, aunque históricamente sólo han demandado una contribución pequeña del presupuesto nacional. Revisando la experiencia con los subsidios habitacionales a nivel mundial, un estudio del Banco Mundial determinó que son marcadamente regresivos⁷⁴. Esta conclusión se aplica a la región de América Latina y el Caribe. Así, por ejemplo, los subsidios habitacionales beneficiaron sólo al 6 por ciento de los hogares con ingresos inferiores a la mediana en Ecuador, el 20 por ciento en Jamaica y el 16 por ciento en Venezuela⁷⁵. La experiencia chilena ha sido algo mejor, pero incluso allí un esfuerzo por focalizar los subsidios habitacionales no impidió que la mitad de éstos fueran en beneficio de los hogares con ingresos ubicados en el 50 por ciento superior de la distribución del ingreso⁷⁶.

Por último, varios países de la región adoptaron programas de subsidio de energía. Las evaluaciones de estos subsidios mostraron conclusiones similares a los resultados determinados para los subsidios habitacionales. La distribución de los subsidios de energía en los países de la región no ha favorecido a los más desposeídos. En Ecuador, por ejemplo, los subsidios beneficiaron en forma desproporcionada a los que se ubican en el quintil superior de la distribución del ingreso. Los subsidios al petróleo y la electricidad adoptados en Venezuela entre fines de los años ochenta y principios de los noventa claramente beneficiaron más a los no pobres que a los pobres⁷⁷.

Resumiendo, los estudios de los subsidios de vivienda y energía indican de manera bastante concluyente que estos subsidios no ayudaron mucho a los pobres. La experiencia con diversos tipos de programas de transferencia de alimentos fue más variada y existen algunas iniciativas promisorias que han ayudado a los pobres a enfrentar las adversidades climáticas. Si bien ningún mecanismo en particular de orientación hacia grupos de destinatarios específicos ha demostrado ser superior a otro, aparentemente los programas más exitosos fueron los que no seleccionaron a los beneficiarios a tra-

vés de medios basados en el ingreso, sino por su participación en el trabajo, escuelas o centros médicos.

2. Planes de empleo

Antes de la llegada de los fondos de inversión social, ya habían numerosos planes de empleo público. Estos planes principalmente buscaban proporcionar empleos temporales a las personas afectadas por crisis económicas y no se concibieron como una solución de largo plazo para la pobreza. Los programas de empleo temporal se enfrentaron con varios de los problemas ya analizados en relación con los programas de transferencia. Por ejemplo, deben orientar sus beneficios hacia el grupo de escasos recursos y proveer estos beneficios de manera eficaz en función de los costos. Además, deben determinar un medio para asegurar una distribución equitativa de los beneficios secundarios que aportan los bienes que se crean por medio de los programas. Sin una supervisión cuidadosa, estos beneficios secundarios pueden devengar un nivel desproporcionado en beneficio de los no pobres.

Ejemplos notables de planes de empleo público en la región son los que se realizaron en Chile y Perú en la década de los ochenta. En particular el programa chileno es digno de destacar; durante su máximo nivel en 1983, proporcionó empleo al 13 por ciento de la fuerza laboral⁷⁸. Su nivel de focalización fue bueno. En el período 1986-87, dos tercios de los trabajadores del programa pertenecían al 20 por ciento más pobre de la población. Otra característica distintiva del programa chileno fue su capacidad para incluir a mujeres; alrededor del 25 por ciento de los trabajadores del programa eran mujeres⁷⁹.

Un punto clave para beneficiar a los pobres mediante semejantes programas de empleo público es mantener el nivel de los sueldos lo suficientemente bajo como para desincentivar la participación de los no pobres. Esto se demostró en el caso chileno, donde la escala salarial se fijó en un 70 por ciento del sueldo mínimo. De acuerdo a un estudio reciente, el costo total de cada puesto de trabajo que se creó en el marco del programa chileno fue el más bajo entre un docena de programas de generación de empleo en todo el mundo⁸⁰.

El programa de empleo del Perú también fue notable por su cobertura relativamente amplia. También pagó bajos sueldos. Con ello estimuló la autoselección y ayudó a asegurar que el programa beneficiara a los pobres. También atrajo grandes cantidades de mujeres; de hecho, una estimación indica que tres cuartas partes de los trabajadores

que se beneficiaron con el programa en la década de los ochenta eran mujeres⁸¹.

Las enseñanzas más importantes que nos dejaron las experiencias de esta región sobre los planes de empleo público se están incorporando en un proyecto de respaldo al empleo (conocido como Trabajar). Éste actualmente se está llevando a cabo en Argentina y se contempla la ayuda del Banco Mundial. Al planificar el respaldo del Banco, se especificó que el sueldo del programa deberá fijarse de acuerdo al sueldo vigente en el mercado para mano de obra no calificada; que se deben realizar esfuerzos para que los beneficios secundarios en bienes creados en el marco del programa beneficien a los pobres, y que se debe insistir en la participación de las organizaciones no gubernamentales y otras de base para determinar las intervenciones específicas que serán financiadas por el programa⁸².

3. Fondos de inversión social

En esta región se ha prestado cada vez más ayuda focalizada de desarrollo a través de los fondos de inversión social, los que se están usando en la mayoría de los países de la región. El primero de dichos fondos, el Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia se estableció en 1986.

Si bien los fondos de inversión social difieren en algunos aspectos de país en país, comparten ciertas características especiales. Todos son intermediarios financieros para proporcionar inversiones multisectoriales en pequeña escala y buscan reducir la pobreza en grupos específicos de pobres. Los fondos principalmente invierten en programas para mejorar la educación, salud, nutrición, suministro de agua y eliminación de aguas servidas y basura. La mayoría de las operaciones de los fondos se basan en demandas específicas; es decir, los subproyectos que financian se escogen en gran medida a través de la participación y el compromiso de los grupos comunitarios locales. Todos los FIS emplean alguna forma de mecanismo de orientación hacia grupos destinatarios, para tratar de asegurar que los proyectos que financian ayuden a sus beneficiarios previstos.

Los FIS también tuvieron un grado desusado de autonomía dentro de las estructuras burocráticas de los países donde se aplicaron. Habitualmente estuvieron exentos del control de los ministerios del ramo, generalmente pagaron sueldos competitivos con los que se pagan en el sector privado, estuvieron fuera del ciclo presupuestario normal del gobierno central y por lo tanto fueron bastante flexibles en sus operaciones⁸³.

Los FIS de América Latina y el Caribe se analizaron recientemente en varios estudios⁸⁴. Evaluaron el historial de focalización de los fondos, su impacto sobre el empleo y sobre la generación de ingresos, su capacidad para estimular y mantener la participación de los beneficiarios previstos y la relación de los fondos con los ministerios del ramo (como los ministerios de educación, salud y obras públicas).

Generalmente se considera que uno de los logros de los FIS ha sido su exitosa orientación de los beneficios hacia los más pobres. Dentro de la región, los fondos se basaron en una amplia gama de mecanismos de orientación. En estos mecanismos se incluyen "mapas geográficos de la pobreza", que se basan en un índice de necesidades básicas y se usan para asignar recursos a unidades geográficas; autofocalización o incentivos incorporados para estimular a los pobres a participar y desincentivar a los no pobres; y evaluaciones de asistentes sociales o visitas de campo para verificar que los beneficios realmente estén llegando a los pobres dentro de las áreas previstas⁸⁵. La orientación hacia destinatarios específicos mejoró con el tiempo, especialmente con el mejoramiento de los mapas de pobreza. Sin embargo, quedan muchos aspectos pendientes. Aunque los sistemas de focalización parecen haber funcionado bien en alcanzar a los pobres, no lo han hecho tan bien en llegar a los muy pobres. Además, los distritos geográficos más pobres a menudo están en desventaja en la competencia por los fondos, ya que carecen de "demanda efectiva" para proyectos⁸⁶. En respuesta, muchos de los fondos ahora auspician actividades promocionales para estimular o "preparar" la demanda dentro de las áreas y grupos más pobres.

El impacto global de los FIS sobre el empleo, el ingreso y las condiciones de vida de los pobres es difícil de medir, dada la insuficiencia de datos y la breve experiencia con estos fondos. Una evaluación del Banco Mundial determinó que el empleo que generaron las inversiones financiadas por medio de los diversos FIS fue modesto en relación con el tamaño de la fuerza laboral y el nivel de desempleo y subempleo, pero aun así fue importante⁸⁷. Sin embargo, el empleo generado por los fondos no superó el 0,8 por ciento de la fuerza laboral en ninguno de los países para los que existen datos⁸⁸. El ingreso generado como resultado de la implementación de los FIS parece haber sido modesto⁸⁹. El impacto de los FIS sobre las condiciones de vida diarias de los pobres, la creación de escuelas y centros de salud donde antes no existían y el suministro de agua potable y otras comodidades mínimas esenciales para llevar una vida de

mejor calidad, ha sido mucho más importante. Esta afirmación ha sido confirmada por las encuestas recientes hechas a los beneficiarios. Una evaluación de los beneficiarios del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en Perú detectó que el 75 por ciento de estos entrevistados calificaban el impacto del fondo como positivo⁹⁰. En general, los proyectos de escuelas recibieron calificaciones especialmente favorables por parte de los beneficiarios. Los centros de atención médica creados en el marco de los FIS también son vistos en forma favorable⁹¹. Los proyectos de agua y servicios sanitarios fueron calificados en un nivel algo menor, aunque los beneficiarios del FONCODES citaron las mejoras en la infraestructura como las que tuvieron el impacto más directo sobre sus ingresos⁹².

La mayor participación de los beneficiarios en los proyectos financiados por los FIS parece verse confirmada por la limitada información disponible. Sin embargo, aparentemente hay discrepancias acerca de la participación en la elección y la ejecución de los proyectos que se llevan a cabo con los recursos del FIS y la participación en el mantenimiento posterior de los proyectos. Nuevamente, el FONCODES puede servir como ejemplo. Según una evaluación efectuada poco tiempo atrás, el 90 por ciento de los beneficiarios confirmó su participación en la selección de los proyectos y el 67 por ciento confirmó su participación en la ejecución de los mismos. Sin embargo, sólo el 33 por ciento se comprometió en el mantenimiento del proyecto y sólo el 28 por ciento estaba pagando por el uso de los servicios para cubrir sus costos de operación⁹³. Las conclusiones sobre la falta de mantenimiento de los proyectos en varios otros países han suscitado crecientes dudas acerca de la sustentabilidad de las inversiones que se financian por medio de los FIS.

La relación entre los FIS y los ministerios del ramo de los gobiernos de América Latina y el Caribe es un tema importante para el futuro. Si los FIS se transforman en elementos permanentes dentro de las estructuras político-sociales de los países de la región, sus prioridades tendrán que ser coordinadas en forma más efectiva que en la actualidad con otros organismos que también desarrollan programas relacionados a la reducción de la pobreza. Sin embargo, una reciente evaluación de este tema determinó que en la actualidad no hay ningún modelo o programa en la región que indique el modo en que los FIS deben adaptarse a las cambiantes condiciones, el papel que deben desempeñar en el gobierno si llegan a ser permanentes y cuáles deben ser sus futuros objetivos⁹⁴. Otra pregunta importante es en qué

medida deberían desplazar su enfoque de apoyo a la infraestructura social y económica en pequeña escala al financiamiento de actividades productivas más directas. Sea cual fuera la respuesta, es claro que si bien los fondos de inversión social significaron una innovación trascendente en la reducción de la pobreza en la región, su función inevitablemente será limitada. Pueden complementar, pero en ningún caso substituir las reformas básicas necesarias (muchas de ellas ya analizadas más arriba) para ampliar el alcance y mejorar la efectividad de los servicios que se proveen a los pobres.

4. Reforma de la seguridad social

Como último punto, se mencionará brevemente el estado actual de los sistemas de seguridad social en esta región y el programa de reforma de la seguridad social que se está desarrollando. Esta reforma es necesaria para asegurar una respuesta efectiva al problema de la pobreza crónica en la región.

Dados los problemas planteados en este capítulo, es importante abordar el tema del fracaso de los sistemas de seguridad social obligatorios de la región en proveer una cobertura adecuada. Estos sistemas en promedio sólo benefician a un 38 por ciento de la población económicamente activa y sólo proveen pensiones a alrededor de un 31 por ciento de la población mayor de 60 años. Mientras que los niveles de protección son altos en los trabajadores del sector público y del sector privado formal, incluyendo muchos trabajadores de remuneraciones altas, son muy bajos en las áreas rurales y para los trabajadores del sector informal⁹⁵.

Este nivel de pobreza exageradamente alto en las áreas rurales, el sector informal y en la tercera edad significa que los sistemas de seguridad social, al menos en su estado anterior a las reformas, claramente estaban contribuyendo poco, si es que contribuían en algo, a reducir la pobreza en la región. En realidad, aun pueden haber estado agravando las desigualdades entre los pobres y los no pobres. El bajo nivel de cobertura y las grandes desigualdades de cobertura entre trabajadores, sectores y regiones, así como los crecientes desequilibrios financieros de la mayoría de los sistemas a causa de factores geográficos y de otra naturaleza, han obligado a considerar un conjunto de reformas.

Chile lideró el camino en 1981, con una reforma que estableció un sistema de administración de fondos de pensión completamente privado basado en cuentas de capitalización individuales. El nuevo sistema chileno ha llamado mucho la atención en todo el mundo y se han realizado

diversas evaluaciones sobre la factibilidad de su aplicación. En los años noventa, cinco países más (Perú en 1993, Colombia en 1994, Argentina en 1994, Uruguay en 1996 y México en 1997) adoptaron algún tipo de reforma de la seguridad social que incorporó algo, pero de ninguna manera todas las características del modelo chileno. Bolivia está a punto de adoptar una reforma de la seguridad social y ocho países más (Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela) se encuentran en distintas etapas de análisis sobre la posibilidad de reformar la estructura de sus sistemas de pensión⁹⁶.

El debate regional sobre la reforma de la seguridad social ha incluido un análisis generalizado sobre los requisitos de contribuciones alternativas, formas alternativas de invertir los fondos que se aportan y las complejidades administrativas. Menos discutidos han sido los beneficios que pueden esperar los más pobres de la mayor cobertura y otras reformas. La restitución del equilibrio financiero a los sistemas de seguridad social de la región debe estar acompañado de un cambio de dirección de estos sistemas hacia mecanismos efectivos para asistir al grupo crónicamente pobre. Obviamente esto acarreará opciones complicadas para las autoridades responsables de formular políticas, en un ámbito de política que es el centro de un intenso debate tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

• • •

El análisis que acabamos de presentar subraya el hecho de que no existe una "solución rápida" para reducir la pobreza en la región de América Latina y el Caribe. La profunda desigualdad en la región hace que la reducción rápida y significativa de la pobreza sea un desafío tremendo. Aunque las sólidas tasas de crecimiento económico mantenidas durante muchos años sin duda son fundamentales para reducir la pobreza, es bastante menos claro cómo este crecimiento, de poder lograrse, se puede generalizar de manera suficiente para mejorar el nivel de los pobres, como también para enriquecer a los que ya gozan de mejores condiciones. Mientras que el programa para reformar el sector social con el objeto de reducir la pobreza es razonablemente claro, la aplicación de este programa se enfrenta a restricciones, en su mayoría de naturaleza política. La experiencia con redes de seguridad social, y particularmente con el uso de fondos de inversión social a respaldarlas, demuestra que, en un marco de políticas adecuadas, la mitigación de la pobreza en el corto plazo es viable. Pero el aporte de las redes de seguridad social a la reducción de la pobreza en el

largo plazo sigue siendo objeto de discusión. En resumen, los obstáculos con que se enfrenta una reducción generalizada y sostenida de la pobreza en esta región son más bien desalentadores.

No obstante, en este capítulo también se señala el camino hacia las reformas (en los mercados de factores, en el desarrollo de recursos humanos y en políticas compensatorias orientadas hacia los pobres) que probablemente producirán un crecimiento de amplia base y con ello crearán un "sesgo de esperanza" de que la pobreza en definitiva será controlada y reducida en la región⁹⁷. Con un compromiso político real, con instituciones políticas reformadas y procesos para aplicar en forma efectiva este compromiso y con un caudal de políticas en favor de los pobres reunido en base a una evaluación sistemática de las mejores prácticas en la región, los países de América Latina y el Caribe todavía pueden asegurarse de que el "largo camino" incluya un gran contingente de personas pobres.

Notas al Capítulo IV

1. Véase Mejía y Vos (1997).
2. Véase Banco Mundial (1996d, p. 4).
3. Véase CEPAL (1997, p. 28).
4. Véase Banco Mundial (1996d, p. 4).
5. Estos datos son de Valdés y Wiens (1996).
6. Banco Mundial (1995b, p. 4).
7. CEPAL (1997, p. 28).
8. CEPAL (1997, p. 28).
9. Banco Mundial (1996d, p. 4).
10. Las estimaciones recientes basadas en datos recopilados por el Programa Nacional de Encuestas de Hogares (PNAD) en Brasil revelan una disminución de la pobreza del 30,4 por ciento al 20,6 por ciento entre 1993 y 1995. Estos datos se basan en un umbral de pobreza definido por el costo de una canasta de artículos en 23 áreas dentro de Brasil, que fluctúa entre R\$86,28 por mes en el São Paulo metropolitano hasta R\$22,79 en un área rural del nordeste. Véase Rocha (1997). Esta abrupta caída en la pobreza indicaría una elasticidad inusualmente alta de la pobreza ante los cambios en el ingreso, reflejando de este modo el papel clave que desempeña la reducción de la inflación en la pobreza, ya que el poder adquisitivo de los pobres crece enormemente cuando se reduce la inflación. Asimismo, los datos recopilados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) de Argentina muestran una caída en el índice de recuento de individuos del 35 por ciento en 1990 al 20 por ciento en 1996. Véase Oxford Analytica (1997). Nuestro agradecimiento a Samuel Morley del BID por sus observaciones respecto al impacto de la estabilización de la inflación sobre la pobreza en países que sufren de hiperinflación.
11. Deininger y Squire (1997, p. 3).
12. Morley (1994, p. 27).
13. Psacharopoulos y colaboradores (1993).
14. Mejía y Vos (1997, p. 47).
15. Ravallion y Chen (1996, p. 21).
16. Véase Banco Mundial (1997h, p. 57).
17. Esta información se basa en datos proporcionados al autor por Deininger y Squire.
18. Deininger y Squire (1997, p. 3).
19. Banco Mundial (1990). Véase en particular el Capítulo 3.
20. Véase, sin embargo, Ravallion (a publicarse próximamente).
21. Estos datos son de Guasch (1996).
22. Guasch (1996).
23. Guasch (1996).
24. Guasch (1996).
25. Maloney y Cunningham (1997).
26. Maloney (1997).
27. Howe y Goodman (1992).
28. Banco Mundial (1995d).
29. Shah (1995, p. 2).
30. Binswanger y Rosenzweig (1986).
31. Calomiris y Himmelberg (1993, p. 14).
32. En Shah (1994) se encuentra un análisis de estos diversos planteamientos.
33. La experiencia con programas de crédito dirigido se analiza en Shah (1994).
34. Para un análisis acabado de estos temas y otros asuntos afines, véase Banco Mundial (1993b).
35. Calomiris y Himmelberg (1993, p. 13).
36. En Shah (1994) se encuentra un análisis más completo de este planteamiento.
37. Shah (1996, p. 6).
38. Gran parte del debate que se produce sobre reforma agraria asistida por el mercado se basa en Heath (1997a).
39. Heath (1997b).
40. Para un análisis adicional de los argumentos de este párrafo, véase Valdés y Wiens (1996).
41. Valdés y Wiens (1996, p. 20).
42. Valdés y Wiens (1996, p. 20).
43. Valdés y Wiens (1996, págs. 23-5).
44. Valdés y Wiens (1996, p. 9).
45. Véase Sainz y León (1996, p. 46), que se basan en datos de la CEPAL.
46. Tanto los datos como este análisis se tomaron de Waiser (1997).
47. Banco Interamericano de Desarrollo (1996, p. 276).
48. Banco Interamericano de Desarrollo (1996, p. 278).
49. Banco Interamericano de Desarrollo (1996, p. 279).
50. Psacharopoulos y Patrinos (1994).
51. Waiser (1997, p. 2).
52. UNESCO (1994).
53. Banco Mundial (1996e, p. 9).
54. Gertler y Glewwe (1989).
55. Banco Mundial (1996e, p. 9).
56. Patrinos y Psacharopoulos (1995).
57. Los datos se citan en Banco Mundial (1995e, p. 45).

58. Estos y otros ejemplos se citan en Banco Mundial (1995e).
59. Coll (1997, p. 2).
60. Banco Mundial (1997h, p. 86).
61. Banco Mundial (1997h, págs. 78-80).
62. Banco Mundial (1997g, p. 59).
63. Banco Mundial (1997g, p. 59).
64. Coll (1997, p. 4).
65. Banco Interamericano de Desarrollo (1996, p. 301).
66. Banco Interamericano de Desarrollo (1996, p. 303).
67. Banco Mundial (1997h, págs. 78-80).
68. El análisis de éste y el siguiente párrafo se tomó de Coll (1997).
69. Para un análisis amplio de los temas de política en relación a la creciente incidencia de las enfermedades no contagiosas en Chile, véase Banco Mundial (1995a).
70. Para esta distinción, véase Subbarao y colaboradores (1997, p. 2).
71. Véanse los argumentos en Banco Mundial (1990, p. 90).
72. Para un análisis de los fondos de inversión social en la región, véase Glaessner y colaboradores (1994).
73. Subbarao y colaboradores (1997, págs. 50-1).
74. Banco Mundial (1993a).
75. Persaud (1992).
76. Subbarao y colaboradores (1997, p. 56).
77. Subbarao y colaboradores (1997, p. 62).
78. Banco Mundial (1990, p. 119).
79. Subbarao y colaboradores (1997, p. 75).
80. Subbarao y colaboradores (1997, págs. 74-5).
81. Banco Mundial (1990, p. 119).
82. Para un análisis de estas consideraciones y otras afín, en relación con la efectividad del proyecto Trabajar en la reducción de la pobreza, véase Ravallion (1996).
83. Para un análisis más completo de las características de los fondos de inversión social en la región, véase Glaessner y colaboradores (1994, págs. 4-7).
84. Véanse, por ejemplo, Banco Interamericano de Desarrollo (1997), Glaessner y colaboradores (1994) y Subbarao y colaboradores (1997, capítulo 6).
85. Banco Mundial (1997e, p. 17).
86. Banco Interamericano de Desarrollo (1997, págs. 15-6).
87. Glaessner y colaboradores (1994, p. 9).
88. Banco Interamericano de Desarrollo (1997, p. 21).
89. Banco Interamericano de Desarrollo (1997, p. 23).
90. Banco Mundial (1997d, p. 7).
91. Banco Interamericano de Desarrollo (1997, págs. 27-8).
92. Banco Mundial (1997d, p. 7).
93. Banco Mundial (1997d, págs. 6-7).
94. Banco Interamericano de Desarrollo (1997, p. 64).
95. Banco Interamericano de Desarrollo (1996, p. 207).
96. Banco Interamericano de Desarrollo (1996, p. 209).
97. La frase es de Hirschman (1971).

Epílogo

ESTE INTERESANTE DOCUMENTO PREPARADO POR SHAHID JAVED BURKI Y GUILLERMO PERRY trata, como su nombre así lo sugiere, de diseñar una agenda de reformas para América Latina. Utiliza para ello una enorme cantidad de información sobre la región, una argumentación variada y moderna y una notable variedad en los enfoques. Se trata entonces de un ambicioso esfuerzo de mezclar conocimiento empírico y sofisticación teórica para proponer reformas necesarias y en muchos casos urgentes. Sin embargo, si se me permitiera desde el inicio hacer una observación de orden general, diría que al trabajo le faltan consideraciones en relación a la factibilidad política de las reformas que garanticen su sostenibilidad.

La metodología utilizada consiste en identificar las reformas que habiendo ya sido implementadas en la región han tenido éxito en lograr los fines que se proponían. Es interesante notar que los países de la OCDE y de Asia oriental son mencionados básicamente como puntos de referencia, sin intentar, correctamente a mi juicio, traspasar sus experiencias particulares a la realidad latinoamericana. El supuesto que hay detrás es que si algo ya funcionó en algún país de la región, es posible que funcione en otros. Un problema que permanece aún y limita su validez es que, como el mismo estudio reconoce, una característica de América Latina es su enorme diversidad, en particular respecto de los grados de reforma en cada país.

El documento parte reconociendo que después de la euforia de inicios de los años noventa que terminó con la crisis mexicana, el clima de la región es más sereno y optimista. Esto es claramente una enorme mejoría, puesto que permitirá una discusión más profunda o con altura de miras con respecto de las reformas que cada país necesita. El problema es que las necesidades son muchas y considerando el grave problema de pobreza que caracteriza a la región, en la mayoría de los casos las reformas son urgentes. Afortunada-

mente, hay varias medidas que es posible tomar en el corto plazo y que han mostrado efectividad bastante alta. Por ejemplo, es necesario, para retomar el camino del crecimiento, estabilizar la economía, en particular, mediante una importante reforma fiscal. Esto implica racionalizar el gasto, hacer una reforma tributaria que eleve la recaudación y en muchos casos privatizar empresas públicas que son fuente de desequilibrios fiscales. Junto con ello, es necesario implementar una liberalización del comercio internacional, eliminando las discriminaciones sectoriales fruto de aranceles diferenciados y mecanismos paraarancelarios.

Es necesario también desregular el mercado de trabajo hasta un punto mínimamente compatible con una economía que, fruto de las reformas estructurales que han de implementarse, requiere profundos cambios en los precios relativos y la asignación sectorial del empleo. En forma primordial, es necesario potenciar el mercado financiero. En Chile siempre hemos sido bastante conservadores en materia de liberalización de los flujos de capitales por lo que en este punto me refiero básicamente a la desregulación interna en particular del mercado bancario. En efecto, fruto de períodos de represión financiera, la tasa de interés está

normalmente lejos de sus niveles de equilibrio. La "sincera-ción" de la tasa de interés y la eliminación de restricciones sectoriales y de otro tipo de parte importante de la reforma por cuanto ella altera la asignación sectorial del capital.

Estas cuatro grandes áreas, reforma del Estado, liberalización comercial y desregulación de los mercados del trabajo y financiero, representan básicamente las reformas de "primera generación" sobre las cuales tanto se ha escrito. El documento las da por sabidas y pasa a través de ellas buscando identificar más bien las reformas de "segunda generación". Ellas son efectivamente diferentes y más problemáticas por varias razones. Una es que, si las reformas anteriores ya han sido realizadas, el impacto marginal de su aplicación es aparentemente menor o al menos no fácilmente identificable empíricamente, en especial en el corto plazo. Además, como ellas representan una forma de "hilar más fino", necesariamente su aplicación es menos comparable internacionalmente en la medida en que están condicionadas por aspectos más ligados a la historia y tradición propia de cada país.

El estudio identifica cinco áreas de acción: calidad de la inversión en capital humano, eficiencia de los mercados financieros, mejoras legales y del marco de regulación, calidad del sector público y del gobierno y, por último, situación financiera del sector público. Las reformas de "segunda generación" se sitúan entonces en estas áreas y sobre ellas, y las políticas sugeridas en el texto, quisiera hacer una serie de comentarios y sugerencias. Debo decir desde el inicio, que muchas de ellas están actualmente en estudio o implementación en Chile. Mi perspectiva entonces estará en alguna medida basada en lo que ha sido nuestra experiencia con ellas. Creo que el ejercicio puede ser de utilidad porque, como el estudio lo menciona en repetidas oportunidades, Chile ha iniciado muchas de las reformas propuestas con un relativo avance respecto de otros países latinoamericanos por lo que en algunos casos dichas reformas poseen un grado de madurez que permiten realizar una cierta evaluación.

Es más, debo agradecer a los autores ya que en numerosas oportunidades en el texto se cita a Chile como un *success story*. Me satisface además corroborar que muchas de estas políticas de "segunda generación" propuestas en el texto están ya sea en estudio o bien implementándose actualmente. Al respecto mención particular merece la reforma de la educación que empezó este año y que no solo coincide en sus características con la proposición que emana de este trabajo, sino que lo

extiende en tres aspectos importantes: infraestructura educacional, alimentación escolar y financiamiento de la reforma. Volveré más tarde sobre el tema.

Calidad de la inversión en capital humano

Tal como se deduce de las teorías de crecimiento endógeno, el capital humano es de crucial importancia a la hora de explicar tanto la capacidad de crecimiento de largo plazo como los actuales diferenciales de crecimiento entre países. En este sentido, es sabido el importante papel que cumple la educación al respecto, pero es más innovativo lo que menciona el documento respecto de la salud. Pero vamos por partes.

Claramente el verdadero desafío de la región se sitúa en el mejoramiento de la calidad de la educación. En la mayoría de los países la cobertura de la educación primaria es alta y en algunos casos es universal. Si bien a este respecto las diferencias entre países no son sustantivas, sí lo son respecto de la cobertura de la educación secundaria y universitaria. Sin embargo, dichas diferencias no son sistemáticas al comparar una muestra de países en América Latina y Asia. Según cifras del Banco Mundial en 1993, el promedio simple de cobertura secundaria era 58 por ciento en Asia y 51 por ciento en América Latina. Esa diferencia es sorprendentemente menor si se considera la educación universitaria, con 25 por ciento y 23 por ciento respectivamente. Sin embargo, tal como el documento lo señala, las diferencias que existen al momento de hacer exámenes comparativos a jóvenes de ambas regiones son mucho mayores. La diferencia es la calidad de la educación.

El gobierno de Chile está actualmente implementando una muy ambiciosa reforma educacional cuyo costo para el Estado se sitúa alrededor de 0,7 por ciento del PIB anual. Es interesante corroborar que esta reforma sigue muy de cerca el patrón sugerido por el documento. La reforma consiste básicamente en la extensión significativa de la jornada escolar tanto en aula, deportes como horas de estudio, una revisión de los programas poniendo énfasis en las técnicas de educación, en particular, promoviendo el uso de computadoras más un programa de capacitación de profesores.

Sin embargo, la reforma educacional comenzada este año tiene tres componentes no presentes directamente en la propuesta y que no son marginales. En primer lugar, contiene un plan de mejoramiento de infraestructura que es crucial si se quiere reunir ahora en un mismo sitio alumnos que antes iban o en la mañana o en la tarde. Segundo, hay que destacar que un importante beneficio paralelo del pro-

grama consiste en la ración diaria de almuerzos que recibirán todos los alumnos de menores recursos de aquellos colegios que se adscriban a la reforma. Finalmente, su financiamiento se efectúa con medios permanentes como es el aumento del IVA en 1 por ciento.

Respecto del sistema universitario, un problema frecuente que se puede apreciar en América Latina es que faltan mecanismos de selección de estudiantes. Por una mal entendida igualdad de oportunidades, se masifican las universidades de manera insostenible lo que produce que, a pesar de que el presupuesto de educación de los países de la región es relativamente alto para los estándares internacionales, el aporte por estudiante es probablemente bajo. La masificación y la carencia de recursos de las universidades estatales termina en definitiva siendo catastrófica para la universidad en particular en lo que se refiere al aspecto de docencia. La selección, además de dar incentivos para aumentar el esfuerzo por parte de los estudiantes, permite al mismo tiempo poder revisar el presupuesto que se asigna a ella. La universidad pública puede cumplir un papel importante de integración y movilidad social especialmente si se establece un adecuado sistema de créditos complementado con un acotado mecanismo de subsidios. La provisión pública concursable y por especialidad de fondos para la investigación, adjudicables en principio al presupuesto de universidades, es esencial.

Como se insinuó anteriormente, el documento es bastante innovativo respecto de su posición en el tema de la salud. Respecto a esta reforma cabe recordar el punto antes dicho de la dificultad de encontrar indicadores en el corto plazo que le asignen a este tema un papel preciso y mensurable en el crecimiento económico. Existen por supuesto correlaciones positivas entre nivel del ingreso per cápita y gasto en salud, sin embargo la causalidad entre ellas no es para nada clara. Uno debe más bien confiar en el argumento señalado en el texto. A diferencia de otras áreas, tales como educación y previsión, la solución en el caso de la salud no está todavía clara. Como lo muestra la experiencia chilena, la salud privada resulta todavía demasiado cara como para confiar en que el sector privado pueda proveerla masivamente. El sector público debe necesariamente jugar un papel. A este respecto, debo señalar que recientemente en Chile se ha decidido dejar de subsidiar al sistema de administradoras de salud privada para que den protección a trabajadores de bajos ingresos. La razón es que, por un problema de una regulación muy difícil de establecer en la

práctica, los enfermos a partir de cierto nivel de riesgo terminaban de todas formas en el sistema público, de manera que el subsidio era completamente absorbido por las empresas. Este sector es muy complicado de regular porque cada empresa ofrece una multitud de planes (hay cerca de 8000 hoy en día) que no son posibles de comparar por los usuarios en la práctica.

Mejoras en la eficiencia del sistema financiero

Un sistema financiero sano, es decir, correctamente regulado, es un aporte esencial al crecimiento de la economía. La regulación debe fijarse en el establecimiento de reglas del juego claras y homogéneas a través del espectro de agentes. Debe asimismo velar tanto por la estabilidad del sistema en períodos de crisis como por su funcionamiento en períodos normales. Una mala regulación bancaria o de valores, puede amplificar y perpetuar crisis originadas en otros ámbitos, tal como ocurrió en Chile en 1982-83.

Una fuente importante de desarrollo del sistema financiero es la adopción de los sistema de pensión por capitalización. Quisiera al respecto hacer dos observaciones. Primero, el costo fiscal durante la transición, que generalmente es larga, es considerable. En el caso chileno, el punto máximo de la transición, que dicho sea de paso está ocurriendo durante estos años, implica que el fisco debió gastar en previsión un 5,7 por ciento del PIB en 1996, es decir, más de la cuarta parte del gasto público se dedicó a este fin. Así, la decisión de cambio de sistema implica un compromiso de ahorro en otras partes del presupuesto en cifras de esa magnitud. El segundo aspecto se relaciona con la diversificación internacional de los fondos. Aquí hay dos enfoques. Uno dice que con el fin de optimizar la relación riesgo-rendimiento, los fondos debieran poder canalizar parte del ahorro que acumulan hacia el extranjero. El segundo enfoque, derivado del problema fiscal antes señalado, es que, al contrario, durante una buena parte de la transición los fondos deberían estar constreñidos al mercado financiero local. Si no hay ahorro externo disponible, la verdad es que no hay demasiadas alternativas puesto que la presión sobre el déficit fiscal es fuerte y requiere una fuente de ahorro forzoso permanente.

Marco legal y regulación

Quizá un aspecto que no recibe toda la atención que debiera se relaciona con la regulación antimonopólica. Una de las características de la historia económica

reciente en América Latina es los masivos procesos de privatización de empresas públicas. En algunos casos, ello se traduce en el traspaso al sector privado de monopolios naturales (las empresas eléctricas pueden ser un buen ejemplo) y en otros casos el traspaso de empresas que aun cuando en el futuro se desempeñen en mercados más o menos competitivos, su posición de empresa única inicial, dueña de la infraestructura, las deja en una posición de dominar el mercado. Si no hay una correcta regulación, las distorsiones que se pueden generar en este ámbito pueden ser de una magnitud considerable.

Por otro lado, hay que tener cuidado en lo que se relaciona con la reforma del mercado del trabajo. Como dije anteriormente, no es claro que estemos adoptando la buena estrategia en este punto. Los votantes perciben que desregulación significa precariedad, desprotección y desempleo para una proporción significativa de los trabajadores. En el caso chileno, siendo un mercado que permite fácilmente la reasignación sectorial del trabajo, hay un salario mínimo que se ha reajustado sistemática y prudentemente por sobre la media de crecimiento de los salarios reales desde 1990. Esto ha ocurrido de manera estadísticamente independiente de la situación del empleo agregado y de hecho durante los gobiernos democráticos hemos presenciado simultáneamente aumentos del salario mínimo y descensos de la tasa de desempleo agregado. Es cierto que hay problemas específicos en el caso del desempleo juvenil, pero se han implementado programas específicos que se abocan a este problema. Evidentemente, esto tiene un costo monetario pero que no es demasiado relevante especialmente si la economía está creciendo y las finanzas públicas están ordenadas. Más que un gasto, este desembolso debe ser considerado como una inversión, ya que con esta estrategia se gana probablemente más en términos de confianza y aceptación del resto de las reformas en el mercado laboral.

Calidad del sector público y de la gobernabilidad

Otro aspecto interesante que destaca el documento del Banco Mundial se relaciona con el papel del Estado. Lo primero es que afirma categóricamente que el Estado desempeña un papel muy importante en el desarrollo económico, cosa que no era evidente oír hace algún tiempo atrás. Me parece particularmente valioso el énfasis no en el tamaño del Estado sino en su fuerza para actuar. De nada sirve un

Estado grande pero ineficiente. Sería sólo un estorbo, un lastre para el sector productivo y probablemente haría más daño que bien a los más pobres.

El Estado debe ser ante todo eficiente. El tamaño no es algo que pueda proponerse a priori. El ejercicio que hay que hacer, más bien y tal como lo enseña la teoría de las finanzas públicas tradicional, consiste en identificar dónde se encuentran las fallas del mercado, dónde hay externalidades, dónde hay bienes públicos y luego de ponderar estos argumentos se determina el tamaño del Estado.

Otra cosa es constatar que en América Latina tenemos o hemos tenido Estados a todas luces sobreexpandidos o al menos absolutamente deformados. En este caso, la economía política de la racionalización del Estado puede que determine una especie de *overshooting* en que se minimiza el tamaño primero para reorganizar y hacer crecer las partes que correspondan después. Sólo habría que tener presente que la transición entre los dos "estados estacionarios" puede presentar problemas sociales puesto que las contracciones fiscales generan reacción por parte de la ciudadanía que puedan eventualmente poner en peligro todo el paquete de reformas.

Situación financiera fiscal

Si hemos dicho anteriormente que el Estado tiene conceptualmente un papel primordial que desempeñar en el desarrollo de nuestros países, ello resulta inútil si el Estado no tiene una sana situación económica. En el caso chileno esto se ha traducido en una política, hoy deliberada y permanente, de mantener no un equilibrio fiscal sino, al contrario, una situación de superávit. Ello es aparentemente contradictorio con los modelos de maximización intertemporal, en particular con la existencia de condiciones de transversalidad. Sin embargo, en economías tan vulnerables como la chilena, donde los términos de intercambio presentan variaciones de un año al otro, en promedio, de 15 por ciento, una situación fiscal como la descrita es garantía de solvencia y permite la disciplina.

Otro argumento para defender la misma tesis es la que se relaciona con un "colchón" de ajuste. La existencia de superávit lo que permite es tomar decisiones de política sin estar agobiados por la restricción presupuestaria. Así, por ejemplo, una decisión como la de privatizar una empresa portuaria no está motivada por una genuina búsqueda de mejoras en la productividad, lo que entre otras cosas, permite un mejor diseño del marco regulador del cual hablamos hace un instante.

Conclusiones

Para terminar, tal vez el documento debería haber explorado con mayor profundidad el tema de la gobernabilidad, sustentabilidad y factibilidad de las políticas públicas. Ellas no sólo necesitan ser "técnicamente correctas" sino que la gente debe estar convencida de que son beneficiosas. Keynes iluminó su época, y hasta el día de hoy es admirado, no porque presentó una teoría que pudiera explicar el comportamiento macroeconómico en cualquier coyuntura, ni tampoco sólo porque transmitió su mensaje con fuerza y convicción, sino porque fue capaz de persuadir, de crear consenso de que sus propuestas traerían bienestar en un mundo abrumado por una profunda crisis económica. Recordemos, a modo de anécdota, el título de sus famosos "Essays on Persuasion" (Ensayos sobre la persuasión).

Este no es un comentario de segundo orden. Los economistas tendemos a culpar a los grupos de interés por nuestra incapacidad de implementar políticas correctas. El lobby es el que nos impide llegar a las soluciones óptimas. Algunos incluso en ocasiones alimentaron sueños autoritarios para vencer estas trabas. Sin embargo, deberíamos preguntarnos si acaso no somos nosotros mismos los incapaces de persuadir y crear el apoyo suficiente para las reformas. Si tenemos razón, o creemos tenerla, ¿por qué tantas veces nuestro "producto" no es elegido?

Dos ejemplos sirven para ilustrar la importancia de tener un discurso convincente. En primer lugar, las dificultades de perfeccionar el funcionamiento del mercado de trabajo es el resultado de que muchas veces somos incapaces, o tal vez ignorantes, en comunicar la importancia de un mercado fluido que permita mayor movilidad, no un mercado más desprotegido, donde los trabajadores de baja calificación y con nulo poder de negociación terminen ganando salarios por debajo de lo que prevalecería en un mercado efectivamente competitivo.

El otro ejemplo es el de la salud, y el caso chileno es importante. Si el sistema de salud es incapaz de satisfacer las necesidades de las personas, y ellas se ven limitadas o impedidas de acceder a una cobertura de salud adecuada, ¿cómo se puede sostener este sistema en el largo plazo? ¿Qué arraigo en la gente se puede esperar de un sistema excluyente? No se trata de volver atrás, y ése es el desafío: persuadir, sin populismo (que es otra receta equivocada) sino que seriamente hacerlo con ideas y soluciones modernas.

Es por ello que las políticas públicas necesitan legitimidad y para ello la gente, al menos la mayoría de ella, debe convencerse con la retórica y la práctica de que las reformas son beneficiosas. No basta la receta. Es necesario la persuasión y la efectividad.

Eduardo Aninat
Ministro de Hacienda
República de Chile
Montevideo, 29 de junio de 1997

Referencias

- Aiyer, Sri-Ram. 1996. *Anatomy of Mexico's Banking System Following the Peso Crisis*. Departamento Técnico para América Latina y el Caribe, Informe NE 45 del Programa de Estudios Regionales (revisado). Banco Mundial, Washington, D.C., diciembre.
- Aizenman, Joshua y Nancy P. Marion. 1993. "Policy Uncertainty, Persistence, and Growth". *Review of International Economics* 1(2):145-63.
- Arellano, José Pablo. 1983. "De la liberalización a la intervención: el mercado de capitales en Chile, 1974-1983". *Colección Estudios CIEPLAN* 11 (diciembre):5-49.
- Argy, Victor. 1990. "The Choice of Exchange Rate Regime for a Smaller Economy: A Survey of Some Key Issues". En *Choosing an Exchange Rate Regime*, editado por Victor Argy y Paul De Grauwe. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Arrau, Patricio y Stijn Claessens. 1992. "Commodity Stabilization Funds". Documento de trabajo NE 835 sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Atje, R. y B. Jovanovic. 1993. "Stock Markets and Development". *European Economic Review*, abril.
- Balassa, B. 1985. "Exports, Policy Choices and Economic Growth in Developing Countries After the 1973 Oil Shock". *Journal of Development Economics*, mayo/junio.
- Baldwin, R. 1989. "Measuring Nontariff Trade Policies". Documento de trabajo NE 2978 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER, en su sigla inglesa). Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, Massachusetts.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1995. *Economic and Social Progress in Latin America, 1995: Towards a Less Volatile Economy*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America, 1996: Making Social Services Work*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1997. "Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1990. *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1990: Pobreza*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1993a. *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1993b. *World Bank Lending for Small Enterprises, 1989-1993*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1993c. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993: Investing in Health*. Nueva York: Imprenta de la Universidad de Oxford para el Banco Mundial.
- _____. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1995a. *Chile: The Adult Health Policy Challenge*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1995b. *Guatemala: An Assessment of Poverty*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1995c. *Labor and Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Perspectivas regionales sobre desarrollo mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1995d. *Mexico: Rural Financial Markets*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1995e. *Priorities and Strategies for Education*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1996a. *From Plan to Market: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996*. Nueva York: Imprenta de la Universidad de Oxford para el Banco Mundial.
- _____. 1996b. *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1996*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1996c. *Managing Capital Flows in East Asia*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1996d. *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1996e. "Targeting At-Risk Youth: Rationales, Approaches to Service Delivery, and Monitoring and Evaluation Issues". Banco Mundial, Washington, D.C., febrero.
- _____. 1997a. "Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean" Documento preparado para la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Crimen y Violencia Urbana, Río de Janeiro, Brasil, 2-4 de marzo.
- _____. 1997b. "Competition Policy and Mercosur". Versión mimeografiada. Departamento técnico de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1997c. *Managing Government Exposure in Private Infrastructure Development*. Actas de una conferencia del Banco Mundial, Cartagena, Colombia, mayo.

- _____. 1997d. "Peru: Second Social Development and Compensation Fund, FONCODES II: Beneficiary Assessment". Banco Mundial, Washington, D.C., 19 de marzo.
- _____. 1997e. "Portfolio Improvement Program: Social Funds Review". Banco Mundial, Washington, D.C., 19 de marzo.
- _____. 1997f. *Private Capital Flows to Developing Countries: The Road to Financial Integration*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1997g. "Sector Strategy Paper: Health, Nutrition and Population Sector". Versión mimeografiada. Banco Mundial, Washington, D.C., 14 de abril.
- _____. 1997h. *World Development Indicators, 1997*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. 1997i. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Imprenta de la Universidad de Oxford para el Banco Mundial.
- Barro, Robert J. 1991. "Economic Growth in a Cross-Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics* 106(2):407-43.
- _____. 1995. "Inflation and Economic Growth". *Bank of England Quarterly Bulletin* 35(2):166-76.
- _____. 1996. "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study". Documento de trabajo NE 5698 de la NBER. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, Massachusetts.
- Barro, Robert J. y Jong-Wha Lee. 1993. "International Comparisons of Educational Attainment". *Journal of Monetary Economics* 32(3):363-94.
- _____. 1994. "Sources of Economic Growth". *Serie de conferencias sobre políticas públicas de Carnegie-Rochester* 40:1-57.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. Nueva York: McGraw-Hill, Inc.
- Bartolini, Leonardo y Allan Drazen. 1996. "Capital Account Liberalization as a Signal". Documento de trabajo NE 5726 de la NBER. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, Massachusetts.
- Berthelemy, J.C. y A. Varoudakis. 1996. "Economic Growth, Convergence Clubs, and the Role of Financial Development." *Oxford Economics Papers* 48:300-28.
- Binswanger, Hans y Mark Rosenzweig. 1986. "Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture". *Journal of Development Studies* 22 (abril):503-39.
- Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko y Beatrice Weder. 1997. "Credibility of Rules and Economic Growth". Documento de trabajo NE 1760 sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bruno, Michael y William Easterly. 1995. "Inflation Crises and Long-Term Growth". Documento de trabajo NE 5209 de la NBER. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, Massachusetts.
- _____. 1996. "Inflation's Children: Tales of Crises that Beget Reforms". *AEA Papers and Proceedings*, mayo.
- Burki, Shahid J. y Sebastián Edwards. 1996. *Dismantling the Populist State: The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*. Puntos de vista de estudios sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Buscaglia, Edgardo Jr., Maria Dakolias y William Ratliff. 1995. *Judicial Reform in Latin America: A Framework for National Development*. Stanford, Calif.: The Hoover Institution Press.
- Calomiris, Charles W. y Charles P. Himmelberg. 1993. "Directed Credit Programs for Agriculture and Industry: Arguments from Theory and Fact". Documento preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington, D.C., mayo 3-4.
- Calvo, Guillermo A. 1997. "Argentina's Experience After the Mexican Crisis". En *Currency Boards and External Shocks, How Much Pain, How Much Gain?* Editado por Guillermo Perry. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Calvo, Guillermo A., Leonardo Leiderman y Carmen M. Reinhart. 1996. "Inflows of Capital to Developing Countries in the 1990s". *Journal of Economic Perspectives* 10(2):123-139.
- Camps, Mauricio y Carlos Noriega Curtis. 1994. "Civil Service in Mexico". En *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por S.A. Chaudry, G.J. Reid y W.H. Malik. Documento técnico NE 259 del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Caprio, Gerard y Daniela Klingebiel. 1996. "Bank Insolvencies: Cross-Country Experiences". Documento de trabajo NE 1620 sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cárdenas, Mauricio. 1991. *Coffee Exports, Endogenous State Policies, and the Business Cycle*. disertación doctoral., Universidad de California, Berkeley.
- Carnoy, Martin. 1997. "Is Privatization through Education Vouchers Really the Answer?: A Comment on West". *The World Bank Research Observer* 12(1):105-16.
- Caselli, E., G. Esquivel y F. Lefort. 1996. "Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics". *Journal of Economic Growth*, septiembre.
- Chenery, H. y M. Syrquin. 1975. *Patterns of Development*. Nueva York: Oxford: University Press
- _____. 1989. "Three Decades of Industrialization". *World Bank Economic Review*, mayo.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press
- Coll, Xavier. 1997. "Poverty-Related Issues in Health in Latin America and the Caribbean". Nota documental. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cominetti, Rossella. 1996. "Social Expenditure in Latin America: An Update". Versión mimeografiada. Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1997. *The Equity Gap*. Santiago, Chile: CEPAL.

- Corporación Financiera Internacional. *Emerging Stock Markets Factbook*. Diversas ediciones. Washington, D.C.: Corporación Financiera Internacional.
- de Gregorio, José. 1996. "Inflation, Growth and Central Banks". Documento de trabajo 1575 sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1997. "New Ways of Looking at Inequality and Growth". *DEC Notes* 28 (febrero).
- de Juan, Aristóbulo. 1996. "The Roots of Banking Crises: Microeconomic Issues and Supervision and Regulation". En *Banking Crises in Latin America*, editado por Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suarez. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Imprenta de la Universidad Johns Hopkins.
- Demetriades, P. y K. Luintel. 1996. "Financial Development, Economic Growth and Banking Sector Controls: Evidence from India". *The Economic Journal*, marzo.
- Demirguc-Kunt, A. y R. Levine. 1996. "Stock Market Development and Financial Intermediaries: Stylized Facts". *World Bank Economic Review*, mayo.
- Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos. 1995. *Social Security Programs Throughout the World*. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, Washington, D.C.
- Díaz-Alejandro, Carlos. 1985. "Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash". *Journal of Development Economics* 19:1-24.
- Dollar, D. 1992. "Outward-Oriented Developing Countries Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85". *Economic Development and Cultural Change*, abril.
- Dooley, Michael P. 1996. "A Survey of Literature on Controls over International Capital Transactions". *International Monetary Fund Staff Papers* (Documentos del personal del Fondo Monetario Internacional) 43(4):639-87.
- Easterly, William, Michael Kremer, Lant Pritchett y Lawrence H. Summers. 1993. "Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks". *Journal of Monetary Economics* 32(3):459-83.
- Easterly, William y Ross Levine. 1996. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions". Versión mimeografiada. Departamento sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial, Washington, D.C.
- Easterly, William, Norman Loayza y Peter Montiel. 1997. "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?" *Journal of International Economics* (en preparación). También publicado como Documento de trabajo NE 1708 sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C., enero.
- Easterly, William y Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Perspective". *Journal of Monetary Economics* 32(3):417-58.
- Easterly, William y Klaus Schmidt-Hebbel. 1994. "Fiscal Adjustment and Macroeconomic Performance: A Synthesis". En *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, editado por William Easterly, Carlos A. Rodríguez y Klaus Schmidt-Hebbel. Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Echavarría, J. J. 1997. "Liberalization, Integration, and Trade in the Western Hemisphere". Versión mimeografiada. Unidad de Comercio de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C.
- Edwards, Sebastián. 1992. "Trade Orientation, Distortions and Growth in Developing Countries". *Journal of Development Economics* 39:31-57.
- _____. 1995. *Crisis and Reform in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 1997. "Why Are Latin America's Savings Rates So Low? An International Comparative Analysis". En *Annual Bank Conference on Development in Latin America, 1995*, editado por S.J. Burki, S. Edwards y S. Aiyer. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Eichengreen, Barry y Albert Fishlow. 1995. "Contending with Capital Flows: What Is Different about the 1990's". Nueva York: Consejo de Relaciones Exteriores.
- Fernández-Arias, Eduardo. 1996. "The New Wave of Private Capital Inflows: Push or Pull?" *Journal of Development Economics* 48(2):389-418.
- Fernández-Arias, Eduardo y Peter J. Montiel. 1996. "The Surge in Capital Inflows to Developing Countries: An Analytical Overview". *The World Bank Economic Review* 10(1):51-77.
- _____. 1997. "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?" Versión mimeografiada. Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Fields, G.S. 1990. "Labour Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence". En *The Informal Sector Revisited*, editado por D. Turnham, B. Salome y A. Schwarz. Seminarios del Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Fischer, Stanley. 1993. "The Role of Macroeconomic Factors in Growth". *Journal of Monetary Economics* 32(3):485-512.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard y Eliza Willis. 1996. "Decentralization in Latin America". Documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas, San Francisco, California, 29 de agosto-1 de septiembre.
- Gavin, Michael. 1997. "A Decade of Reform in Latin America: Has it Delivered Lower Volatility?" Versión mimeografiada. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Gavin, Michael y Ricardo Hausmann. 1996. "The Roots of Banking Crises: The Macroeconomic Context". En *Banking Crises in Latin America*, editado por Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins University Press.
- Gavin, Michael, Ricardo Hausmann y Ernesto Talvi. 1997. "Saving Behaviour in Latin America: Overview and Policy Issues". En *Promoting Savings in Latin America*, editado por R. Hausmann y H. Reisen. París: Banco Interamericano de Desarrollo y Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- Gertler, Paul y Paul Glewwe. 1989. "The Willingness to Pay for Education in Developing Countries: Evidence from Rural Peru". Documento de trabajo NE 54 del Estudio sobre mediciones de nivel de vida del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.

- Glaessner, Philip J. y colaboradores 1994. "Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience". Documento de análisis NE 261 del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Goldstein, Morris. 1997. *The Case for an International Banking Standard*. Instituto de Economía Internacional, Washington, D.C.
- Goldstein, Morris y Philip Turner. 1996. "Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options". Documento económico NE 46 del Banco de Pagos Internacionales (BPI). Banco de Pagos Internacionales, Basilea, Suiza.
- Gosh, Atish, Anne-Marie Gulde, Jonathan Ostry y Holger Wolf. "Does the Nominal Exchange Rate Regime Matter?" Documento de trabajo WP/95/121 del Fondo Monetario Internacional (FMI). Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Gould, David M. y William C. Gruben. 1996. "The Role of Intellectual Property Rights in Economic Growth". *Journal of Development Economics* 48:323-50.
- Gramlich, Edward M. 1994. "Infrastructure Investment: A Review Essay". *Journal of Economic Literature* 32(3):1176-196.
- Guasch, J. Luis. 1996. "Labor Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries". Documento preparado para la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Bogotá, Colombia, julio.
- Guasch, J. Luis y Robert W. Hahn. 1997. "The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries". Documento de información preparado para el *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1997. Oficina regional de América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C..
- Guasch, J. Luis y Sarath Rajapatirana. 1997. "Antidumping and Competition Policies in Latin America and the Caribbean: Total Strangers, Rival Siblings or Soul Mates?" Documento preparado para el foro de políticas hemisféricas del Instituto de las Américas: Perspectivas para el libre comercio en las Américas, Washington, D.C., marzo 10-11.
- Guasch, J. Luis y Pablo Spiller. 1997. *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues and the Latin America and the Caribbean Story*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Harris J. y M. Todaro. 1970. "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis". *American Economic Review*, marzo.
- Harrison, A. 1996. "Openness and Growth: A Time-Series, Cross-Country Analysis for Developing Countries". *Journal of Development Economics*, marzo.
- Heath, John. 1997a. "Market-Assisted Land Reform: Theory and Practice". Notas documentales. Banco Mundial, Washington, D.C., 27 de marzo.
- _____. 1997b. "Land Titling Initiatives in Latin America". Notas documentales. Banco Mundial, Washington, D.C., 7 de mayo.
- Helliwell, John F. 1996. "Economic Growth and Social Capital in Asia". Documento de trabajo NE 5470 de la NBER. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, Massachusetts.
- Helpman, Elhanan. 1993. "Innovation, Imitation, and Intellectual Property Rights". *Econometrica* 61(6):1247-280.
- Helpman, Elhanan, Leonardo Leiderman y Gil Bufman. 1994. "A New Breed of Exchange Rate Bands: Chile, Israel, and Mexico?" *Economic Policy* 19 (octubre):259-306.
- Hirschman, Albert O. 1971. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven, Conn.: Yale University Press
- Howe, Gary y David Goodman. 1992. *Smallholders and Structural Change in the Brazilian Economy*. Roma: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.
- Hubbard, G.R., A. Kashyap y T.M. Whited. 1995. "International Finance and Firm Investment". *Journal of Money Credit and Banking*, 27(3).
- Kaminsky, Graciela, Saúl Lizondo y Carmen Reinhart. 1997. "Leading Indicators of Currency Crises". Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, Banco Mundial y Universidad de Maryland, Washington D.C. y College Park.
- Kaminsky, Graciela y Carmen Reinhart. 1996. "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems". Junta de gobernadores del Sistema de la Reserva Federal y Universidad de Maryland, Washington D.C. y College Park.
- King, R. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right". *Quarterly Journal of Economics*, agosto.
- King, Robert G. y Ross Levine. 1992. "Financial Indicators and Growth in a Cross-Section of Countries". Documento de trabajo NE 819 de DPR. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1993. "Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence". *Journal of Monetary Economics* 32(3):513-42.
- Knack, S. 1997. "Stagnation and Stability in Latin America and the World: The Economic Role of Institutions Revisited". En *The Political Dimension of Economic Growth*, editado por S. Borner y M. Paldam. Indianápolis, Ind.: Macmillan.
- Knack, Stephen y Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics* 7(3): 207-28.
- Knight, Malcolm, Norman Loayza y Delano Villanueva. 1996. "The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth". *Documentos del personal del Fondo Monetario Internacional (FMI)* 43(1):1-37.
- Laban, Raúl y Felipe Larraín. 1993. "Can a Liberalization of Capital Outflows Increase Capital Inflows?" Documento de trabajo NE 155 del Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Lane, Philip y Aaron Tornell. 1996. "Adjustment of Savings and the Current Account to Windfalls". Universidad de Columbia y Universidad de Harvard, Nueva York y Cambridge, Massachusetts.
- La Porta, Rafael, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer y R. Vishny. 1996. "Law and Finance". Documento de trabajo NE 5661 de la NBER. Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, Massachusetts.
- Lau, Lawrence J. 1996. "The Sources of Long-Term Economic Growth: Observations from the Experience of Developed and Developing Countries". En *The Mosaic of Economic Growth*, editado por R. Landau, T. Taylor y G. Wright. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Lederman, Daniel. 1996. "The Sources of Economic Growth: A Survey from a Latin American Perspective" Versión mimeografiada.

- Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Levine, Ross. 1996. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda". Versión mimeografiada. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1997. "Financial Development and Economic Growth". *Journal of Economic Literature* (en preparación).
- Levine, Ross y Sara J. Zervos. 1996. "Stock Market Development and Long-Run Growth". *The World Bank Economic Review* 10(2):323-40.
- Lindgren, Carl-Johan, Gillian García y Matthew I. Saal. 1996. *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Loayza, Norman. 1994. "Labor Regulations and the Informal Economy". Documento de trabajo NE1335 sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1996. "The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence From Latin America". *Serie de conferencias sobre políticas públicas de Carnegie-Rochester* 45:129-162.
- Lora, Eduardo y Felipe Barrera. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: el crecimiento, la productividad y la inversión ya no son como antes". Oficina del Economista Jefe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C..
- Lora, Eduardo y C. Pages. 1996. "La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe". Versión mimeografiada. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., diciembre.
- Mackenzie, G. A. y Peter Stella. 1996. *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*. Estudio 142 del FMI, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Maloney, William F. 1997. "Labor Market Structure in Mexico: Time Series Evidence on Competing Views". Versión mimeografiada. Departamento de Economía, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign y borrador, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Maloney, William F. y Wendy V. Cunningham. 1997. "Heterogeneity in Small-Scale LDC Enterprises: The Mexican Case". Borrador. Banco Mundial, Washington, D.C., abril.
- Mankiew, N. Gregory, David Romer y David N. Weil. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 107(2):407-37.
- Marshall, Jorge y Klaus Schmidt-Hebbel. 1994. "Chile: Fiscal Adjustment and Successful Performance". En *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, editado por William Easterly, Carlos A. Rodríguez y Klaus Schmidt-Hebbel. Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics* 100:681-712.
- McKinnon, R. 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Mejía, José Antonio y Rob Vos. 1997. *Poverty in Latin America and the Caribbean: An Inventory, 1980-95*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Montiel, Peter J. 1996. "Policy Responses to Surges in Capital Inflows: Issues and Lessons". En *Private Capital Flows to Emerging Markets After the Mexican Crisis*, editado por Guillermo A. Calvo, Morris Goldstein y Eduard Hochreiter. Washington, D.C. y Viena, Austria: Instituto de Economía Internacional y el Banco Nacional de Austria.
- Morley, Samuel A. 1994. *Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects*. Washington, D.C.: Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Moser, Caroline. 1996. "Urban Poverty and Violence: Consolidation or Erosion of Social Capital?" Documento presentado en la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia, julio.
- North, Douglass C. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Oficina Internacional del Trabajo. 1996 Labour Overview. Lima, Perú: Oficina Internacional del Trabajo
- Oxford Analytica Latin America Daily Brief*. 1997. "Argentina: polémica de la pobreza". 30 de mayo.
- Patrinos, Harry A. y George Psacharopoulos. 1995. "Educational Performance and Child Labor in Paraguay". *International Journal of Educational Development* 15(1):47-60.
- Perry, Guillermo E. y Ana María Herrera. 1994. *Public Finances, Stabilization, and Structural Reforms in Latin America*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins University Press.
- Perry, Guillermo E. y Marcela Huertas. 1997. "La Historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia". En preparación por la CEPAL.
- Peterson, George E. 1997. "Decentralization in Latin America: Learning Through Experience".
- Psacharopoulos, George, Samuel A. Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee y Bill Wood. 1993. *Poverty and Income Distribution in Latin America: History of the Decade of the 1980s*. Informe NE 27 del Departamento Técnico de América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George y Harry A. Patrinos. 1994. "Indigenous People and Poverty in Latin America". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rama, Martín. 1995. "Do Labor Market Policies and Institutions Matter? The Adjustment Experience in Latin America and the Caribbean". Versión mimeografiada. Departamento de Investigaciones de Políticas del Banco Mundial, Washington, D.C., mayo (en preparación en *Labour*, editado por Basil Blackwell.)
- _____. 1996. "A Labor Market Cross-Country Database". Versión mimeografiada. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1997. "Efficient Public Sector Downsizing". Versión mimeografiada. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ravallion, Martin. 1996. "Argentina's Trabajar Program". Nota documental. Banco Mundial, Washington, D.C., 12 de diciembre.
- _____. 1997. "Good and Bad Growth: The Human Development Reports". *World Development*. En preparación.
- Ravallion, Martin y Shaohua Chen. 1996. "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?" Documento de trabajo NE 1694 sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.

- Rocha, Sonia. 1997. "Crise, Estabilizaçã e Pobreza 1990-95" *Conjuntura Economica* 51 (1): 22-26.
- Rodríguez, Carlos A. 1994. "Argentina: Fiscal Disequilibria Leading to Hyperinflation". En *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, editado por William Easterly, Carlos A. Rodríguez y Klaus Schmidt-Hebbel. Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Rojas-Suárez, Liliana y Steven R. Weisbrod. 1996. "Banking Crises in Latin America: Experiences and Issues". En *Banking Crises in Latin America*, editado por Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Imprenta de la Universidad Johns Hopkins.
- Roubini, Nouriel y Xavier Sala-i-Martin. 1992. "Financial Repression and Economic Growth". *Journal of Development Economics* 39:5-30.
- Rowat, Malcolm D. 1996. "The Emerging Role of the State in Latin America and the Caribbean". Versión mimeografiada. Departamento Técnico de América Latina y el Caribe, Unidad de Modernización del Sector Público, Banco Mundial, Washington D.C.
- Rubio, Mauricio. 1996. "Crimen y crecimiento en Colombia". En *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: Ética, violencia, y seguridad ciudadana. Encuentro de reflexión*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sáinz, Pedro y Arturo León. 1996. "Educación y movilidad social en América Latina". *Estadística y Economía*. Primer semestre.
- Schadler, Susan, Maria Carkovic, Adam Bennet y Robert Kahn. 1993. *Recent Experiences with Surges in Capital Inflows*. Estudio 108 del FMI. Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Schmidt-Hebbel, Klaus y Luis Servén. 1997. "Savings across the World: Puzzles and Policies". Documento de análisis NE 354 del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Shah, Hemant. 1994. "Credit to Farmers and Small Businesses". Nota documental. Banco Mundial, Washington, D.C., 28 de noviembre.
- _____. 1995. "Argentina: Financing of Small and Medium Enterprises" Nota documental. Banco Mundial, Washington, D.C., 5 de octubre.
- _____. 1996. "El Salvador: Rural Credits and Role of New Financial Products and Technologies". Nota documental. Banco Mundial, Washington, D.C., 11 de julio.
- _____. 1997. "Towards Better Regulation of Private Pension Funds". Versión mimeografiada. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Shome, Parthasarathi. 1992. "Trends and Future Directions in Tax Policy Reform: A Latin American Perspective". *Bulletin for International Fiscal Documentation* 46:452-66.
- Silvani, C. y J. Brondolo. 1994. "An Analysis of VAT Compliance". Versión mimeografiada. Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., noviembre.
- Squire, Lyn y Sethaput Suthiwt-Narueput. 1997. "The Impact of Labor Market Regulations". *The World Bank Economic Review* 11(1):119-44.
- Stiglitz, Joseph E. 1986. *Economics of the Public Sector*. Nueva York y Londres: W.W. Norton.
- _____. 1994. *Whither Socialism?* Cambridge y Londres: MIT press.
- Subbarao, K. y colaboradores. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Talvi, Ernesto. 1996. "Exchange Rate-Based Stabilization with Endogenous Fiscal Response". Documentos de trabajo de la serie 324 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Talvi, Ernesto y Carlos A. Vegh. 1996. "Can Optimal Fiscal Policy Be Procyclical?" Banco Interamericano de Desarrollo y UCLA, Washington D.C. y Los Angeles.
- Tanzi, Vito. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". En *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, editado por Michael Bruno y Boris Pleskovic. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Tanzi, Vito y Howell H. Zee. 1996. "Fiscal Policy and Long-Run Growth". Documento de trabajo WP/96/119 del FMI. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Ter-Minassian, Teresa. 1996. "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences". Documento PPAA/96/4 del FMI sobre análisis y evaluación de políticas. Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.
- Theil, H. 1971. *Principles of Econometrics*. Nueva York: Wiley.
- Tiboni, Constanca. 1994. "The Reform of Argentina's Federal Tax Administration Office". En *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por S.A. Chaudry, G.J. Reid y W.H. Malik, Documento técnico NE 259 del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Tommasi, M. y A. Velasco. 1995. "Where Are We in the Political Economy of Reform?" Versión mimeografiada. Universidad de Nueva York, Nueva York, mayo.
- UNCTAD. 1994. *Directory of Import Regimes*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNESCO. 1994. *Medición de calidad de la educación: Resultados*. Vol. 3. Oficina Regional de UNESCO para la educación en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Valdés, Alberto y Tom Wiens. 1996. "Rural Poverty in Latin America and the Caribbean" Documento preparado para la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Bogotá, Colombia, julio.
- Varangis, Panos, Takamasa Akiyama y Donald Mitchell. 1995. *Managing Commodity Booms and Busts*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Varangis, Panos y Don Larson. 1996. "Dealing with Commodity Price Uncertainty". Documento de trabajo 1667 sobre investigaciones de políticas del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Waiser, Myriam. 1997. "Social Equity and Education". Nota documental. Banco Mundial, Washington, D.C., 1 de mayo.
- West, Edwin G. 1997. "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey". *The World Bank Research Observer* 12(1):83-104.
- Williamson, John. 1996. *The Crawling Band as an Exchange Rate Regime: Lessons from Chile, Colombia, and Israel*. Washington, D.C.: Instituto de Economía Internacional.

- Wolff, Laurence, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela. 1994. *Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean: Towards the 21st Century*. Documentos de análisis 257 del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Young, Alwyn. 1995. "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience". *Quarterly Journal of Economics* 110(agosto):641-80

ESTUDIOS DEL BANCO MUNDIAL SOBRE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

SERIE PUNTOS DE VISTA

Latin America after Mexico: Quickening the Pace
Por Shahid Javed Burki y Sebastián Edwards

Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950–2025
Por Juan Luis Londoño
Disponible en inglés y español

Dismantling the Populist State: The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean
Por Shahid Javed Burki y Sebastián Edwards
Disponible en inglés y español

Decentralization in Latin America: Learning through Experience
Por George E. Peterson

Urban Poverty and Violence in Jamaica
Por Caroline Moser y Jeremy Holland
Disponible en inglés y español

Prospects and Challenges for the Caribbean
Por Steven B. Webb

Black December: Banking Stability, the Mexican Crisis and its Effect on Argentina
Por Valeriano García

The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade
Por Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry
Disponible en inglés y español

Dealing with Public Risk in Private Infrastructure
Editado por Timothy Irwin, Michael Klein, Guillermo E. Perry y Muteen Tnobani

Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean
Por Robert L. Ayres

Financial Vulnerability: Spillover Effects, and Contagion: Lessons from the Asian Crises for Latin America
Por Guillermo E. Perry y Daniel Lederman

Determinants of Crime Rates in Latin America and the World
Por Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza
Se publicará próximamente

Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter
Por Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry
Se publicará próximamente en inglés y español

SERIE DEBATES

Currency Boards and External Shocks: How Much Pain, How Much Gain?
Editado por Guillermo E. Perry

Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1995: The Challenges of Development
Editado por Shahid Javed Burki, Sebastián Edwards y Sri-Ram Aiyer

Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1996: Poverty and Inequality
Editado por Shahid Javed Burki, Sri-Ram Aiyer y Rudolf Hommes

Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997: Trade: Towards Open Regionalism
Editado por Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y Sara Calvo
Se publicará próximamente