

Fatiga de Reformas



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación

Volumen 3
Enero – Abril 2004

La era de las reformas económicas ambiciosas ha llegado a su fin. Es cierto que en muchos países latinoamericanos la gran mayoría de las políticas económicas abiertamente ineficientes se han corregido. Pero no es ése el único motivo de que el entusiasmo reformista se haya entibiado. Más importante aún, son las señales de que las reformas han producido cansancio: falta de apoyo popular, pérdida de confianza en los beneficios de las reformas de mercado y una actitud generalizada menos dispuesta a la reforma. La opinión pública se ha volcado en contra de nuevas reformas de mercado y la fatiga también se está haciendo sentir en los puntos de vista de los diseñadores de políticas, las organizaciones internacionales y los asesores económicos internacionales. El mantenimiento de las reformas dependerá de las creencias y las actitudes de los principales grupos involucrados: los electores, los diseñadores de políticas, los orientadores de la opinión pública y la comunidad internacional.

La opinión pública se vuelca en contra de la reforma

Los latinoamericanos critican cada vez más las reformas de mercado. Los sondeos anuales del latinobarómetro, los cuales han cubierto 17 paí-

ses latinoamericanos desde 1996, indican que en 1998 más de 50% de los latinoamericanos pensaban que la privatización era beneficiosa para sus países. Este porcentaje bajó a 31% en 2001 y a 25% en 2003. De igual modo, en 1998, 77% de los latinoamericanos pensaba que la economía de mercado era provechosa para sus países; en 2003, el apoyo a la economía de mercado cayó a 18%. Por consiguiente, el apoyo a las políticas de mercado ha venido disminuyendo de forma continua desde 1998.

El Gráfico 1 ilustra los resultados de las encuestas del Latinobarómetro. En el año 2000 a los encuestados se les preguntó: ¿Cree usted que una economía de mercado sería buena para el país? En el 2003 la pregunta fue: ¿Está usted satisfecho con el funcionamiento de la economía de mercado?. El gráfico muestra que existen diferencias considerables de un país a otro en cuanto al apoyo a las reformas. El respaldo a la economía de mercado varía alrededor de 30% en Brasil y cerca de 8% en Perú. Nicaragua, Venezuela, Perú y Ecuador figuran entre los países que menos apoyan las economías de mercado.

Los líderes: ¿Retórica o realidad?

En los últimos años, los dirigentes políticos latinoamericanos han venido señalando a las políticas de mercado abierto como responsables del escaso crecimiento económico y de los elevados niveles de desempleo. Durante las campañas políticas recientes en Argentina, Bolivia y Ecuador, los candidatos que criticaron las políticas económicas neoliberales obtuvieron buenos resultados. En Argentina, Néstor Kirchner alcanzó la Presidencia mediante una campaña contra el modelo “neoliberal” y las “lamentables y desastrosas” políticas impuestas por el FMI. En Bolivia, Evo Morales, quien estuvo a 1% de ganar las elecciones presidenciales, dijo que su campaña proselitista representaba a las “víctimas del neoliberalismo”. En Ecuador, Lucio Gutiérrez, a quien se ha equiparado con el venezolano

EN ESTA EDICIÓN

Expectativas económicas frustradas **3**

¿Reformas para los ricos? **4**

En busca de respuestas **6**

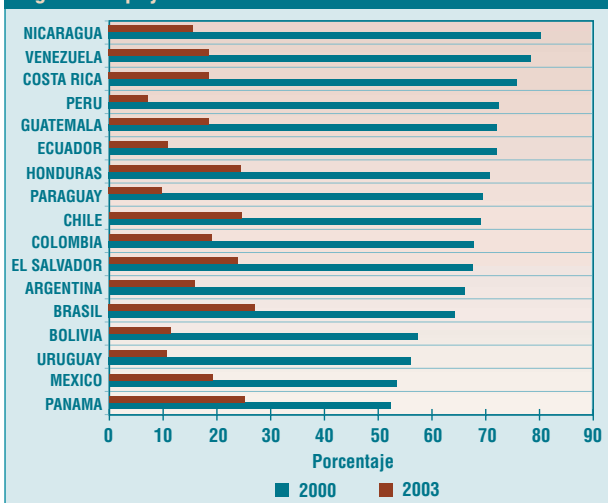
La fatiga de reformas: ¿una enfermedad terminal? **7**

Publicaciones nuevas **8**

Mira quién habla **12**

Noticias sobre nuestras redes **16**

Figura 1. Apoyo a la Economía de Mercado 2000–2003



Fuente: Latinobarómetro

▶ Continúa en la página 2

En circulación



Fatiga de Reformas

► viene de la página 1

Hugo Chávez por su formación militar y su mensaje populista, también ha señalado la forma en que las políticas neoliberales han llevado el “desastre” a su país.

La retórica de las campañas opuestas al “neoliberalismo” se puede atenuar, una vez que el candidato obtiene el cargo. Gutiérrez alcanzó la Presidencia de Ecuador con el apoyo de la izquierda y de los grupos indígenas; sin embargo, al asumir el cargo nombró a un ministro de Finanzas ortodoxo y firmó un acuerdo con el FMI, con el cual se deben generar considerables superávits presupuestarios y se debe abrir el sector energético que está controlado por el Estado. De igual modo, aunque el presidente de Argentina, Kirchner, puede haber rechazado las políticas neoliberales de la época de Ménem, sus diferencias con ese modelo parecen ser apenas de matiz.

Aunque la retórica ha subido de tono, todavía no se ha convertido en una verdadera corriente regional de repliegue de políticas.

■ Orientadores de la opinión pública: ¿De qué lado están?

Es difícil exagerar la importancia de los orientadores de la opinión pública, entre los cuales figuran personalidades influyentes del gobierno, el sector privado, los medios de comunicación, la sociedad civil, el sector académico y los sindicatos. Sus puntos de vista pueden influir no sólo sobre la probabilidad de que se introduzca alguna reforma, sino también sobre la manera en que el público percibe los efectos de la misma y por lo tanto, pueden ser la diferencia entre la posibilidad de mantenerla o rechazarla.

Según el sondeo mundial que realizó la firma Princeton Survey Research Associates por comisión del Banco Mundial en 2002 y 2003, en general, los orientadores de la opinión pública en América Latina tienen puntos de vista similares a los de otras regiones en desarrollo, en cuanto a la apertura del comercio y la inversión extranjera directa, si bien puede haber grandes diferencias de un país a otro de la

región. A diferencia de la opinión pública en general, los orientadores de opinión están a favor de la privatización pero muchos anticipan que sus efectos serán “medianamente positivos”. Todo parece indicar que los orientadores de la opinión pública están divididos en cuanto al impacto que puede tener el llamado modelo neoliberal en la pobreza. Sus puntos de vista, debido a que no se oponen a los elementos medulares de ese modelo al cual consideran beneficioso para sus países, parecen sugerir que el programa de reforma no debería revertirse sino ampliarse entre las organizaciones internacionales.

■ Organizaciones y asesores internacionales: Un punto de vista más amplio

Durante los años 90, organizaciones internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se mantuvieron claramente alineados con el “modelo neoliberal” de políticas comerciales liberales, privatización, disciplina fiscal, reforma tributaria, reforma de los derechos de propiedad y desregulación, los cuales seguían la pauta del llamado “Consenso de Washington”. Sin embargo, a medida que el crecimiento económico se comenzaba a estancar y que los indicadores sociales dejaban de mejorar, las organizaciones internacionales fueron incluyendo en sus programas cuatro aspectos nuevos de reforma: dispositivos para la prevención de crisis, profundización de las reformas iniciales, promoción de reformas de segunda generación y mejoramiento de la equidad. Los dispositivos para la prevención de crisis procuran reducir la vulnerabilidad a las perturbaciones externas, con medidas tales como la acumulación de superávits presupuestarios y reservas, la adopción de una moneda flexible, el fortalecimiento de la supervisión y la regulación financieras, y el aumento del ahorro interno. La profundización de las reformas iniciales incluye hacer más flexibles los mercados laborales y profundizar la priva-

tización y el libre comercio. Entre las reformas de segunda generación figuran la reforma judicial, de la seguridad social, regulatoria, tributaria y otras políticas destinadas a la creación de una base institucional que pueda sostener el crecimiento económico. Por último, las políticas destinadas a promover la equidad comprenden una mejor educación, programas destinados a afianzar los derechos de la propiedad, a promover el acceso a las tierras y al crédito para los pequeños productores.

Además, un número cada vez mayor de académicos de primera línea a nivel internacional se ha venido apartando de la idea de que la reforma de mercado es un requisito esencial para alcanzar el desarrollo económico. Paul Krugman ha recomendado la adopción de mecanismos de control de los flujos internacionales de capital y otras políticas financieras heterodoxas, mientras que Joseph Stiglitz, ganador del Premio Nobel, ha criticado componentes medulares del programa de reforma de mercado, tales como la liberalización financiera y la privatización. En una línea similar, Dani Rodrik ha indicado que los ingredientes claves del crecimiento económico son la estabilidad macroeconómica, los derechos de propiedad firmes, el estado de derecho y los incentivos a la producción, que no necesariamente se traducen en el conjunto estándar de políticas de mercado e instituciones que recomienda Washington. Jeffrey Sachs ha subrayado la necesidad de protección social y de acumulación del capital humano, por encima del enfoque estándar de estabilización con liberalización.

¿Acaso la gente está cansada de esperar los beneficios de la reforma prometidos desde hace tanto tiempo? ¿Temen los gobiernos tener que pagar los costos políticos? ¿Estarán los expertos internacionales menos seguros de sus programas y recetas? Los artículos incluidos en la presente edición de *IDEA* pasan revista a las causas y los síntomas de la fatiga que ha producido la reforma, y en ellos se analizan las perspectivas del proceso de reforma en la región.

Expectativas económicas frustradas

El crecimiento económico ha sido decepcionante. Las reformas estructurales debían haber colocado a América Latina en el camino del crecimiento económico sostenido, lo cual, sencillamente, no ha ocurrido. Es cierto que las tasas de crecimiento en toda la región aumentaron durante los años 90, pero estuvieron muy por debajo de los niveles que se anticipaban. De hecho, si bien durante la llamada “década perdida” de los años 80 el crecimiento anual en la región fue de apenas 1,2% y el ingreso per cápita disminuyó a razón de 0,7%, en los años 90 esos indicadores aumentaron a 3,8% y 2,1%, respectivamente. Pero en los años 60 y 70, el crecimiento anual promedio había sido de más de 5% y el ingreso per cápita había aumentado alrededor de 3%. Indudablemente que este deslucido desempeño económico ha hecho menguar el entusiasmo popular hacia la reforma.

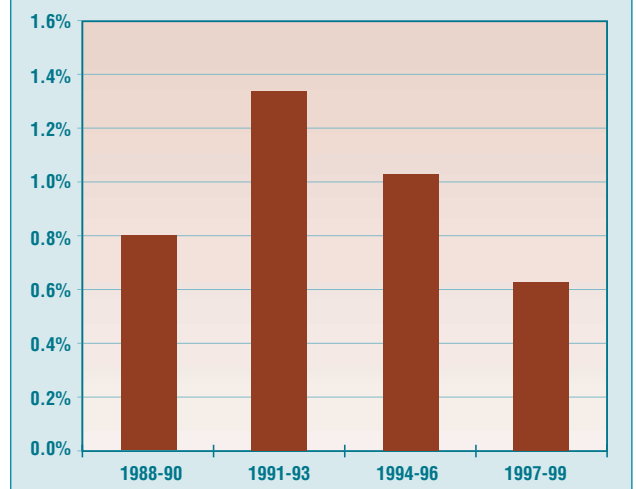
Pero las reformas estructurales no han sido el único factor que ha incidido en la productividad y el crecimiento en los últimos decenios. Las tendencias de crecimiento en los países desarrollados y en la economía mundial como un todo, las cuales habían sido alentadoras en los años 50 y 60, perdieron impulso en las décadas que siguieron. En los años 90, el crecimiento del ingreso per cápita en los países desarrollados fue igual al de los países latinoamericanos (1,5%) y no muy diferente al del mundo entero (1,7); en la década del 70, la cifra había sido de 4,3% para la región y 4,1% para todos los países. Otros factores internacionales que limitan el crecimiento en América Latina, son la inestabilidad de los precios de las exportaciones tradicionales y fluctuaciones importantes en el monto y el costo de los recursos de financiamiento externo. El crecimiento también se ha visto afectado por la calidad de las políticas macroeconómicas y otras circunstancias específicas de cada país.

Diversos estudios que han analizado el impacto de las reformas llegan a la con-

clusión de que las reformas han tenido un efecto positivo pero pequeño en el crecimiento. Aún tomando en cuenta los cálculos más optimistas, los cuales le atribuyen a ese efecto cerca de dos puntos más de crecimiento, las reformas, por sí solas, no habrían bastado para aumentar el crecimiento del -0,7% que se observó en la década del ochenta a los niveles cercanos a 3% que se observaron en los años 60 y 70. Puede que una de las causas del efecto limitado de las reformas haya sido que éstas quedaron incompletas; no contaron con suficiente respaldo institucional interno y tuvieron lugar en un entorno internacional inestable, especialmente en el ámbito de las finanzas, lo que a su vez pudo haber comprometido las políticas macroeconómicas nacionales. Este planteamiento hace pensar que las reformas modificaron el funcionamiento de la economía en menor medida de lo que se supone en general; de allí que su incidencia en la productividad haya sido limitada.

El hecho de que las reformas hayan tenido un efecto leve en la productividad y el crecimiento, puede haber sido uno de los factores principales del cansancio generado por las reformas, a despecho de que sus efectos hayan sido positivos. Mucha gente quizá se haya formado sus expectativas sobre los beneficios de las reformas basándose en las promesas y los anuncios de los reformadores y en los puntos de vista imperantes al comienzo del proceso, los cuales ciertamente fueron muy optimistas. Posteriormente, a medida que la gente fue corrigiendo esas expectativas para adecuarlas a los resultados reales, pueden

Figura 2. Efecto de las Reformas sobre el Crecimiento (Promedio de América Latina)



Fuente: Lora y Panizza (2002).

haber concluido que hay políticas más adecuadas para tratar el problema del bajo crecimiento. Por lo tanto, incluso si no exigen que se desmonten de las reformas, se encuentran menos favorables al modelo que se siguió. Si este punto de vista es correcto, entonces se podría responsabilizar a los diseñadores de políticas que exageraron en cuanto a los beneficios potenciales de las reformas, del cansancio que éstas han generado.

Otra explicación es que la opinión sobre la eficacia de las reformas no se basa en una información completa sobre sus resultados anticipados y reales, sino más bien en una vinculación a grandes rasgos entre reforma y resultados macroeconómicos. Investigadores del BID, basándose en datos de *Latinobarómetro*, han descubierto que hay varias variables macroeconómicas que inciden en las actitudes hacia la privatización y la economía de mercado. El apoyo a la privatización cayó de 52% en 1998 a 25% en 2003 y una tercera parte de esa baja parece guardar relación con el ciclo económico. El caso de Argentina ilustra de modo llamativo la importancia de la

► Continúa en la página 5

¿Reformas para los ricos?

Según la creencia popular, las reformas benefician a los ricos pero hacen poco o nada a favor de los pobres. Algunos economistas que aceptan que las reformas estructurales tienden a aumentar el ingreso promedio, llegan a afirmar que las mismas generan un patrón de crecimiento económico que beneficia únicamente a los segmentos más adinerados de la población. Ello, de ser cierto, sería un motivo lógico para el cansancio de las reformas. ¿Pero acaso las afirmaciones de esos críticos se basan en los hechos?

Una corriente de pensamiento sostiene que las reformas tienden a ser beneficiosas para la mayoría de la población. Su argumento fundamental es que las reformas (especialmente la apertura del comercio y la globalización) hacen aumentar el crecimiento económico sin producir mayor variación en la distribución del ingreso. Concluyen que el incremento del ingreso promedio generado por la apertura del comercio se traduce totalmente en un aumento del ingreso de los pobres.

A pesar de la abundante evidencia de que el crecimiento es neutro con respecto a la distribución, Ravallion (2001) demuestra que al ahondar más allá de los promedios se descubren diferencias considerables de un país a otro en la medida en que el crecimiento beneficia a los pobres. Él indica en particular, que la disminución del nivel de pobreza producida por un incremento de 1% en el crecimiento del ingreso promedio de los hogares puede variar entre 0,6% y 3,5%. Al mismo tiempo, Foster y Székely (2001) demuestran que los ingresos de los pobres no crecen al mismo ritmo que el ingreso promedio, sino a un ritmo considerablemente menor. En otras palabras, aunque las reformas sí contribuyen a reducir la pobreza en general, pueden llegar a empeorar la distribución de ingresos. Además, es seguro que entre los grupos que resultan directamente perjudicados por las reformas se encuentran personas pobres.

Por lo tanto, existe un papel para políticas que tomen en cuenta el efecto de las reformas sobre la distribución.

El BID descubrió que las reformas estructurales no condujeron a un deterioro de la distribución del ingreso y que la apertura comercial posiblemente redujo la desigualdad. No obstante, un estudio de las diferencias salariales en América latina descubrió que entre 1980 y 1998 la reforma económica tuvo en el corto plazo un efecto de desigualdad. Mientras que las

Aunque las reformas sí contribuyen a reducir la pobreza en general, pueden llegar a empeorar la distribución de ingresos. Además, es seguro que entre los grupos que resultan directamente perjudicados por las reformas se encuentran personas pobres.

reformas del mercado financiero interno, la apertura de la cuenta de capital y las reformas tributarias ampliaron la desigualdad salarial, la privatización la redujo. Al mismo tiempo, la apertura del comercio no tuvo un efecto significativo en la desigualdad salarial. Pero otras investigaciones han encontrado que en promedio, la apertura del comercio hace aumentar la desigualdad y que ese efecto es mayor en países donde el capital físico es relativamente escaso.

El hecho de que las reformas económicas (especialmente la apertura del

comercio) pueden hacer aumentar la desigualdad en los países en desarrollo, parece contradecir la teoría económica estándar, la cual sugiere que la apertura comercial debería hacer aumentar los ingresos que percibe el factor de producción que es relativamente abundante. Dado que en la mayoría de los países en desarrollo abunda la mano de obra no calificada, que es el factor de producción que controlan los pobres, cabría anticipar que la apertura comercial mejore la distribución del ingreso y por ende, mejore el bienestar relativo de los pobres (y no solamente el bienestar absoluto). Sin embargo, el efecto de las reformas sobre la distribución es extremadamente complejo. En algunos países como México, los aranceles externos antes de la apertura tendían a proteger los sectores con un componente elevado de mano de obra; en otros países, el factor más abundante de la producción es la tierra o los recursos naturales.

Es mucho lo que se ha comentado sobre el impacto en el corto plazo de la apertura del comercio y otras reformas estructurales sobre el empleo y el desempleo. La percepción generalizada de que las reformas perjudican a los trabajadores indudablemente favorece la oposición pública a la llamada agenda “neoliberal”. Una de las mejores iniciativas para recabar opiniones sobre la incidencia laboral y social de las reformas fue la emprendida recientemente por la Iniciativa para la Revisión Participativa del Ajuste Estructural (Structural Adjustment Participatory Review International Network – SAPRIN), la cual empleó métodos participativos para analizar las experiencias de nueve países, tres de ellos en América Latina. Ese estudio reveló que los efectos de las reformas estructurales sobre los trabajadores han sido predominantemente negativos.

A pesar de esas opiniones, ningún estudio ha conseguido darle apoyo a la idea de que abrir las puertas a las impor-

► *Continúa en la página 15*

La reforma en la palestra

La situación actual y las perspectivas del proceso de reforma en la región fueron el tema principal de la conferencia “Rethinking Structural Reform in Latin America”, patrocinada conjuntamente por el Banco de la Reserva Federal de Atlanta y el Banco Interamericano de Desarrollo. La conferencia, que tuvo lugar en Atlanta (Georgia) el 23 y 24 de octubre de 2003, contó con la asistencia de aproximadamente 80 participantes de todo el continente americano, entre los que hubo diseñadores de políticas, académicos, funcionarios financieros internacionales, ejecutivos del sector privado y periodistas.

La conferencia incluyó cuatro discusiones de panel, cuyos temas fueron la gobernabilidad y la reforma institucional, las reformas de “segunda generación” tales como las tributarias y las laborales, la reforma del sector financiero y la relación entre la reforma y la estabilidad macroeconómica. En los documentos y los análisis que siguieron se analizó un paisaje sumamente variado. Han habido reformas considerables en los campos del comercio y de las finanzas, cuyas repercusiones todavía se encuentran en pleno desarrollo. En la política tributaria y la privatización de empresas se han producido cambios significativos, aunque de menor alcance, ya que las inquietudes acerca de la equidad del proceso de privatización han erosionado en cierta medida el apoyo popular. La reforma de la política laboral ha sido relativamente poca. La persistencia de mercados laborales inflexibles parece haber impedido que los trabajadores perciban todos los beneficios de las reformas, porque

en buena parte de la región, todavía no se ha producido la creación neta de empleos y la reasignación eficiente de trabajadores entre empresas y entre sectores.

Dos oradores aportaron perspectivas novedosas a la conferencia. En su discurso de orden, el ex presidente de Costa Rica Miguel Ángel Rodríguez Echeverría indicó que en su país ha resultado difícil aplicar las reformas estructurales y que las mismas se han topado con una resistencia considerable. Con reformas de gran alcance o sin ellas, los países de la región han experimentado niveles poco satisfactorios de crecimiento y una reducción insuficiente de la pobreza. Rodríguez ofreció las siguientes sugerencias para seguir adelante con los procesos de reforma tendientes a satisfacer esas necesidades:

- Los diseñadores de políticas deben aprovechar el apoyo que ya exista para objetivos tales como el control de la inflación y la estabilidad macroeconómica.
- Dado que la eficacia de la reforma a menudo depende de las condiciones específicas de cada país, conviene evitar las soluciones de “talla única”.
- Es preciso complementar las reformas existentes con reformas de segunda generación, que incluyan el fortalecimiento de las instituciones, la mejora del cumplimiento de los contratos, la coordinación de políticas dentro del aparato gubernamental y la aplicación de políticas industriales “blandas” tendientes a mejorar el ambiente para los negocios y las inversiones.

- Conviene emprender las reformas de un modo que refuerce los procesos democráticos, el estado de derecho, la transparencia y la participación ciudadana.

Rodríguez apuntó que a lo largo de ese proceso, los diseñadores de políticas y el público deben aprender a anticipar progresos graduales únicamente y ello mediante un mecanismo de prueba y error.

En el segundo día de ponencias durante el almuerzo de trabajo, el conocido economista Arnold C. Harberger, de la Universidad de California en Los Ángeles, presentó una perspectiva histórica de las reformas y otras iniciativas de política económica en América Latina. Dijo que se había conseguido avanzar claramente en varias áreas, en la medida en que los diseñadores de políticas han venido actuando ateniéndose cada vez más a principios económicos sólidos. Destacó como lo más notable que los países de la región se han apartado, en mayor o menor grado, de las medidas insostenibles, tales como tipos de cambio múltiples y las barreras arancelarias elevadas. Además, esos países han entendido que los impuestos al valor agregado producen menos distorsiones que otros tipos de tributos y actualmente, los ingresos fiscales de esos países provienen cada vez más de esta clase de impuestos. Harberger indicó que los países pueden seguir progresando si continúan apegándose a principios económicos básicos, en lugar de ir adoptando políticas basadas en palabras de moda y en corrientes intelectuales pasajeras.

Expectativas económicas frustradas

► viene de la página 3

situación macro. En ese país, la recesión produjo una baja en el apoyo a la privatización equivalente a 25 puntos porcentuales, lo que representa alrededor de 80% de la baja observada en el apoyo a la privatización en ese país (que cayó de 45% a 13%).

En suma, a todas luces el cansancio con las reformas tiene su raíz en factores económicos. Aunque las reformas parecen haber hecho aumentar los ingresos y el crecimiento, lo hicieron pero limitadamente, quizá por debajo de las expectativas despertadas por los refor-

madores. En vista de que el crecimiento ha flaqueado últimamente por motivos de corto plazo, el apoyo a la reforma se ha ido disipando, aun cuando las razones del bajo crecimiento reciente sean coyunturales y tengan poco o nada que ver con la eficacia de las reformas.

En busca de respuestas

La actitud popular hacia las reformas estructurales no se puede explicar cabalmente por las repercusiones económicas o sociales de las mismas. Tampoco hay señales de que los latinoamericanos se estén desplazando, desde un punto de vista ideológico, hacia la izquierda; una inclinación que implicaría una disminución de la aptitud de mercado por encima del Estado. Entonces, ¿qué puede explicar el desagrado popular hacia las reformas? Hay varias hipótesis tentativas basadas en la economía del comportamiento que pueden ayudar a dilucidar esta cuestión.

Algunos analistas han recurrido a la psicología cognitiva, para explicar por qué la reforma estructural se traba. Las investigaciones ya famosas en este campo han establecido sin lugar a dudas que los individuos se muestran más dispuestos a asumir riesgos para recuperar algo que han perdido que para proteger algo que han ganado. Este argumento podría explicar, por ejemplo, por qué los presidentes tienden a apartarse de los programas de reforma estructural, aún después de haber guiado programas de reforma estructural de "choque" que han tenido éxito. Si la reforma inicial permite superar una crisis económica grave y consigue restaurar la estabilidad, los presidentes, ya en un entorno estable, tienden a mostrarse menos inclinados a presionar a favor de nuevas reformas que durante la situación de crisis inicial. Según este planteamiento, una vez que se produce la recuperación, los líderes se vuelven menos dispuestos a asumir riesgos. Puede que sea eso lo que ocurrió a comienzos de los años 90 en Argentina y Perú, luego de que ambas economías se recuperaran gracias a iniciativas ambiciosas de reforma: los presidentes Menem y Fujimori se hicieron más reacios a asumir riesgos y el proceso de ajuste estructural se detuvo.

Más recientemente, en 1994, Fernan-

do Henrique Cardoso, en ese entonces ministro de Finanzas de Brasil, introdujo el plan *Real* hallándose ese país en medio de una gran inflación; pero al año siguiente de convertirse presidente, el proceso de reforma se desaceleró considerablemente y así permaneció durante sus dos períodos constitucionales. Durante una grave crisis en Ecuador, el presidente Mahuad inició un proceso de dolarización que contribuyó a estabilizar la economía; pero todavía no se han logrado las reformas estructurales que podrían mejorar la viabilidad de la dolarización.

Los políticos suelen encontrar una mayor aceptación popular de la reforma en ambientes de crisis, aunque ese respaldo se puede disipar una vez que se recupera la estabilidad.

Claro que una crisis no es garantía alguna de que se lleven a cabo reformas estructurales significativas, tal como demostró Argentina en 2001. Sin embargo, los políticos suelen encontrar una mayor aceptación popular de la reforma en ambientes de crisis, aunque ese respaldo se puede disipar una vez que se recupera la estabilidad. Durante el último lustro ha habido un crecimiento económico débil pero sólo se han desatado crisis graves en un puñado de países. Por consiguiente, esa combinación de estabilidad relativa e insatisfacción creciente con las reformas ya instauradas no generó un ambiente receptivo para la reforma. Por el contrario, el empeoramiento de la situación económica que se

ha registrado recientemente en la región, ha generado un entorno favorable para los dirigentes políticos que se oponen al proceso de reforma estructural.

Hay otro motivo psicológico que puede ayudar a explicar el rechazo de las reformas de mercado, cuando los países no encarar las presiones propias de una crisis económica. La mayoría de la gente tiende a preferir resultados que anticipen con cierta certeza que serán positivos, que la posibilidad incierta de mejores beneficios, incluso en casos en que el valor anticipado de estos últimos es mucho mayor.

Tal como sentencia el dicho popular: "más vale malo conocido que bueno por conocer". Ello conlleva un sesgo o propensión psicológica a favor del statu quo, lo que puede ayudar a explicar la resistencia popular a cualquier tipo de reforma. Sin embargo, en el caso de las reformas de mercado, esa propensión también puede ayudar a explicar el rechazo de las reformas una vez instauradas, porque un mayor papel para los mercados en comparación con el Estado significa que la gente debe asumir mayores riesgos. Incluso si las reformas mejoran el bienestar general de la población, mucha gente puede preferir la situación anterior, en la que la incertidumbre era menor. Además, muchos consideran que exponer a la gente a riesgos sin ofrecerle medios de protección adecuados es poco ético, o cuando menos injusto.

La psicología puede ofrecer otro motivo fundamental y es que la mayoría de la gente, después de un período de prueba, tiende a rechazar incluso reformas que han sido relativamente exitosas: el sesgo cognitivo. Hay dos tipos de sesgo cognitivo que constituyen aspectos universales del comportamiento humano. Uno es el "sesgo confirmatorio", es decir, la tendencia a interpretar pruebas vagas como confirmación de hipótesis o creencias preexistentes. Experimentos realizados por psicólogos demuestran que si las per-

► *Continúa en la página 16*

La fatiga de reformas: ¿una enfermedad terminal?

Independientemente de las causas del cansancio con la reforma, la pérdida de apoyo popular a las reformas de mercado y la falta de apetencia en el ámbito político por el “modelo neoliberal” sugieren un “diagnóstico reservado” para el futuro de las reformas. Incluso si el proceso de reforma no se llega a revertir, los beneficios económicos y sociales de lo que se ha hecho hasta ahora dependen, en gran medida, de nuevas reformas que brinden respaldo institucional a las medidas de liberación precedentes (las llamadas reformas de “segunda generación”) y que promuevan la reforma de las políticas sociales. Se necesita el respaldo político no sólo para mantener las reformas que ya se han instaurado, sino también para promover nuevas reformas. ¿Será que los latinoamericanos y sus líderes están demasiado fatigados y decepcionados para seguir adelante con el proceso de reforma? Algunos analistas temen que ese cansancio sea el comienzo del fin para más de un decenio de reestructuración, mientras que otros piensan que la región recuperará su deseo y su compromiso con la reforma.

■ Los costos políticos

¿Cuáles son las consecuencias electorales de la reforma? Si el electorado premia a los partidos que procuran reformas de mercado, entonces la selección política tenderá a afianzar el proceso de reforma. Pero si los votantes castigan a los reformadores, entonces quienes desean detener o descarrilar el proceso se hallarán en mejor situación para lograr su objetivo.

Las investigaciones respaldan el punto de vista muy generalizado de que las políticas enérgicas de apertura y reforma pro-mercado se pueden promover más fácilmente desde un punto de vista político cuando se combinan con un conjunto de medidas antiinflacionarias. Eso es consistente con los esfuerzos realizados prác-

ticamente por todos los gobiernos durante el último decenio para proteger la estabilidad de los precios a toda costa. Por otro lado, es probable que las reformas de mercado se topen con un muro político, dado que los partidos que las respaldaron en el pasado pueden estarse replegando y dado que todo el sistema partidista se encuentra actualmente más fragmentado en muchos países que hace un decenio, en parte como resultado de esas políticas.

¿Significa todo esto que las reformas están condenadas al estancamiento, aún peor, que hay que anticipar su reversión? No necesariamente. Primero que nada, todavía no está claro si distintos tipos de reformas conllevan costos políticos diferentes. En segundo lugar, lo que se sabe actualmente sobre los costos políticos de la reforma se basa casi en su totalidad en la experiencia de adopción y avance de las reformas. Suponer que la reversión de las reformas produciría grandes beneficios políticos es una apuesta bastante arriesgada.

■ Las respuestas del sector privado

Los integrantes del sector privado no siempre están a favor de las políticas económicas neutrales de mercado. Por el contrario, una inquietud muy real para el futuro de las reformas es que el apetito de políticas intervencionistas de la empresa privada (y su capacidad para obtenerlas) parece haber aumentado en los últimos años. Sondeos de empresas realizados por el Foro Económico Mundial en 1999 y 2002, indican que en ocho de los 11 países latinoamericanos cubiertos en ambos años, los encuestados percibieron una disminución considerable de la neutralidad de las políticas.

Las respuestas de los inversionistas financieros internacionales también han resultado interesantes, dado que los mer-

cados internacionales parecen haberse hecho más tolerantes que antes a los anuncios de políticas económicas no ortodoxas. En Argentina, Brasil y Ecuador, los intereses de los bonos repuntaron antes y poco después del éxito de los candidatos presidenciales que incluyeron en su campaña la promesa de detener o dar marcha atrás a las reformas estructurales. Pero los intereses bajaron una vez que asumieron el cargo y dejaron las medidas de reforma existentes básicamente intactas. Esto puede significar que los inversionistas internacionales se han vuelto tolerantes a las reacciones en contra de las reformas, lo que puede aumentar su probabilidad. Otra posibilidad es que los inversionistas hayan aprendido a distinguir entre el “ruido” político y las amenazas reales a la capacidad de mantener las reformas estructurales.

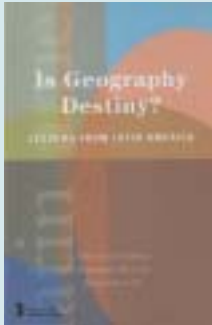
Si la capacidad de mantener las reformas depende de las creencias y actitudes de los principales sectores involucrados, entonces hay motivos fundados de preocupación en América Latina, ya que son muchos los síntomas de fatiga de reforma. El respaldo público a las políticas de mercado se ha venido disipando desde 1998, actualmente sólo una minoría de la gente se declara a favor de la privatización o de los mercados abiertos. Dado que los diseñadores de políticas también han perdido algo de su entusiasmo, actualmente el proceso de reforma se está estancando en muchos países y dos de ellos han experimentado importantes reveses.

Ya que buena parte del aumento del rechazo a las reformas guarda relación con la reciente disminución del crecimiento en muchos países de la región, una posible recuperación podría ayudar a reanimar el proceso. Pero esto dista de ser algo seguro. En muchos países, el sistema político se encuentra muy fragmentado y los partidos políticos se hallan desorganizados, en parte como resultado

► Continúa en la página 16

Publicaciones nuevas

LIBROS



América Latina: ¿Condenada por su Geografía?

Por *John Luke Gallup, Alejandro Gaviria y Eduardo Lora*

La relación entre geografía y desarrollo finalmente recibe la atención que merece. Durante décadas enteras, la opinión imperante dictó que dado que la geografía era inmutable, no había motivo alguno para tomarla en cuenta en las políticas públicas. Esta obra cuestiona esa premisa. Sostiene que las políticas públicas basadas en una mejor comprensión de la geografía, pueden contribuir a controlar la influencia de ésta o canalizarla hacia metas de desarrollo económico y social. Utilizando un enfoque internacional y de estudio de casos específicos, el libro explora factores geográficos —la productividad de la tierra, las condiciones de salud, la frecuencia e intensidad de los desastres naturales y el acceso a los mercados— para explicar las diferencias de desarrollo de un país a otro y entre regiones de un mismo país. Concluye proponiendo políticas para superar las limitaciones impuestas por la geografía.

son escasas las investigaciones realizadas hasta ahora sobre las repercusiones microeconómicas de unas y otras. Esta obra es un intento por llenar esa laguna. Presenta pruebas nuevas de la naturaleza, alcance, evolución y repercusiones de las limitaciones al financiamiento. En ella se analiza la conducta inversionista de las empresas, en condiciones de descalabros de los mercados. La capacidad del sector bancario de reunir recursos y canalizarlos eficazmente hacia las empresas es un determinante importante del desarrollo y el crecimiento. Esta obra se basa en datos microeconómicos para estudiar las restricciones a la oferta de crédito a las empresas en Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay.



Critical Decisions at a Critical Age: Adolescents and Young Adults in Latin America

Editado por *Suzanne Duryea, Alejandra Cox Edwards y Manuelita Ureta*

En América Latina aproximadamente el 20 por ciento de la población está comprendida entre los 10 y los 19 años de edad. Teniendo en cuenta que este porcentaje de población es considerable, esta generación de adolescentes es vital para el futuro de la región.

Las decisiones que esta generación tome determinará el curso de sus vidas e impactará tanto su bienestar como el de la sociedad a la que pertenece. Este libro recolecta información a nivel micro de 18 países de América Latina que examina las diferentes alternativas de comportamiento por las que optan los adolescentes en tres áreas: su distribución de tiempo entre el estudio

y el trabajo, su comportamiento sexual y nivel de fertilidad, y la adopción de papeles adultos al entrar al matrimonio o cohabitar con su pareja. El análisis presta especial atención a la acumulación de capital, un determinante clave en los estándares de vida a nivel individual y en el progreso social a nivel agregado.

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN

Bundling of Services and Household Welfare in Developing Countries Using Panel Data: The Case of Peru (WP-489)

Por *Alberto Chong, Jesko Hentschel y Jaime Saavedra-Chanduvi*

Usando data de panel para Perú durante el período comprendido entre los años de 1994 a 2000, este documento muestra que cuando los hogares reciben dos o más servicios de manera agrupada, el bienestar del hogar se incrementa medido en términos de cambios en el consumo y es mayor que cuando los servicios se proveen por separado. Este incremento parece ser mas que proporcional en tanto que las pruebas – F de los coeficientes de los regresores correspondientes, lo confirman. La conclusión es que al proveer servicios de manera agrupada se logra incrementar el bienestar.

Regional Integration and the Location of FDI (WP-492)

Por *Christian Daude, Eduardo Levy Yeyati y Ernesto Stein*

En este trabajo se analizan los efectos de los acuerdos regionales de integración (*regional integration agreements* – RIA) en el destino de la inversión extranjera directa (IED), utilizándose para ello datos sobre el volumen de acciones IED bilateral tomados de las *Estadísticas*

► *Continúa en la página 9*



Credit Constraints and Investment in Latin America

Editado por *Arturo Galindo y Fabio Schiantarelli*

Si bien los investigadores le han dedicado mucha atención a los efectos macroeconómicos de las crisis financieras y las políticas de finanzas,

Publicaciones nuevas

▶ viene de la página 8

sobre inversión internacional directa de la OCDE. El conjunto de datos cubre la IED de 20 países de origen que son miembros de la OCDE en 60 países receptores, desde 1982 hasta 1999. Uno de los hallazgos es que la afiliación común a algún acuerdo regional de integración con un país miembro hace aumentar la IED de esa fuente en alrededor de 27%. Es probable que los países que son más abiertos y cuyas proporciones de factores difieren más de los del país de origen, perciban los mayores beneficios. Además, el aumento del tamaño del mercado vinculado con las iniciativas regionales de integración contribuye a llevar más IED al acuerdo de integración regional como un todo. Sin embargo, es probable que sólo los países del acuerdo de integración que ofrezcan un entorno en general más atrayente para la IED obtengan beneficios de esta dinámica. Por último, hay pruebas que sugieren un pequeño efecto de desviación de la IED. Los resultados sugieren que la integración regional contribuye en promedio a la captación de IED pero que es poco probable que los beneficios se distribuyan parejamente.

Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960–1998 (WP-494)

Por Claudio Montenegro y Carmen Pagés-Serra

También publicado como documento de trabajo NBER No. 9850

Los economistas han analizado los efectos de la regulación de los mercados laborales en el nivel de empleo agregado. Sin embargo, puede haber muchos motivos para pensar que los efectos de la regulación difieren de un tipo a otro de trabajadores. Este trabajo aprovecha la amplitud de la variación, inusualmente grande, de las políticas laborales en Chile para analizar el modo en que la regulación de diversos mercados laborales incide en la distribución del empleo y en los niveles de empleo a través de los diversos grupos de edades, sexo y capacitación. Los resultados que se

basan en el sondeo repetido de una encuesta representativa de hogares desde 1960 hasta 1998, así como en mediciones de la evolución de las disposiciones de seguridad laboral y salario mínimo en el tiempo, sugieren que los efectos en la distribución son considerables. Las disposiciones sobre la seguridad del empleo y el salario mínimo reducen la proporción de empleos para trabajadores jóvenes y para trabajadores no calificados, así como los niveles de empleo en esos segmentos. También hay efectos considerables sobre la distribución del empleo entre mujeres y hombres.

Inflation and Labor Market Flexibility: The Squeaky Wheel Gets the Grease (WP-495)

Por Ugo Panizza y Ana María Loboguerrero

La inflación puede “engrasar” las ruedas del mercado laboral, al disminuir la rigidez del ajuste salarial a la baja, pero también puede aumentar la incertidumbre y tener un efecto negativo de “arena en los ejes”. En este trabajo se analiza el efecto de flexibilización que produce la inflación, analizando si la interacción entre la inflación y la regulación del mercado laboral inciden en la forma en que el empleo responde a las variaciones de la producción. Los resultados demuestran que en países industriales con mercados laborales altamente regulados, el efecto de flexibilización que produce la inflación domina al efecto de arena. En los países en desarrollo, la inflación rara vez tiene un efecto significativo en la regulación de los mercados laborales, lo que podría deberse a la presencia de un sector informal considerable y a una aplicación de *jure* de la regulación de los mercados laborales limitada.

El mercado de crédito hipotecario de Perú (WP-497)

Por Hugo Eyzaguirre del Sante y Carlos Calderón Seminario
(En español, únicamente)

El objetivo de este estudio es documentar la evolución del mercado hipotecario peruano a lo largo de los últimos 20 años y utilizar esta base de información para analizar y comprender los factores económicos, financieros e institucionales que han limitado o promovido su crecimiento. El documento se divide en cinco secciones. En la primera se describe la evolución de los préstamos hipotecarios en los últimos dos decenios, en el marco de las políticas económicas y de vivienda que han aplicado varios gobiernos durante ese tiempo. En la segunda sección se describen los programas que está aplicando actualmente el Estado para financiar la vivienda de interés social. En la tercera se presenta un análisis de la situación actual del mercado de préstamos hipotecarios. En la cuarta sección se presenta un análisis del sistema actual de constitución y ejecución de garantías, así como su incidencia en el desarrollo del mercado de préstamos hipotecarios. El documento concluye con recomendaciones sobre políticas para ampliar y estabilizar el mercado.

Concentration and Foreign Penetration in Latin American Banking Sectors: Impact on Competition and Risk (WP-499)

Por Alejandro Micco y Eduardo Levy Yeyati

En los últimos años, los sectores bancarios de América Latina han experimentado un proceso acelerado de concentración y penetración de la propiedad de origen extranjero. En este trabajo, en el que se estudia una base de datos de balances generales bancarios de ocho países latinoamericanos, se analiza la evolución de los indicadores de la concentración y la penetración extranjera, así como sus efectos sobre la competencia y el riesgo. Aunque la concentración no hizo disminuir la competencia en el ramo bancario, puede que la penetración haya propiciado la

▶ Continúa en la página 10

Publicaciones nuevas

► viene de la página 9

disminución de la competitividad del sector bancario. Además, la fragilidad de este sector parece guardar una relación positiva con la competencia y una relación negativa con la participación extranjera, pese al hecho de que se vincula a los bancos extranjeros que operan en la región con un mayor riesgo de insolvencia, debido a tasas de endeudamiento más elevadas y a rendimientos más inestables.

La crisis de financiamiento hipotecario en Colombia: Causas y consecuencias (WP-500)

Por *Alejandro Badel y Mauricio Cardenas*
(En español, únicamente)

La reciente crisis del ramo hipotecario de Colombia fue producto del aumento de la proporción entre los saldos de los préstamos y el valor de las garantías. Dicho aumento fue ocasionado por una combinación de mayor endeudamiento de los hogares, las reglas de indexación de los saldos de los préstamos y la depreciación de la vivienda. A medida que se contrajo el otorgamiento de nuevos préstamos se fue produciendo un ciclo recesivo considerable. Ello se tradujo en un mayor desempleo, lo cual a su vez ocasionó un deterioro aún mayor de la calidad de los préstamos hipotecarios. La crisis se profundizó y se prolongó por factores no económicos vinculados con la extrema inestabilidad jurídica. Las conclusiones sirven para subrayar la importancia de evitar las burbujas vinculadas con los repuntes de los ingresos de capitales, así como la necesidad de ajustar los avalúos inmobiliarios según los ciclos de la economía.

Situación actual del financiamiento a la vivienda en Bolivia (WP-501)

Por *Rolando Morales*
(En español, únicamente)

En este trabajo se analizan las condiciones del mercado boliviano de préstamos

hipotecarios. En un marco macroeconómico complejo, la ampliación de los préstamos hipotecarios se vio entorpecida por un sistema financiero desarrollado a medias y una demanda limitada, dado el bajo nivel de los ingresos familiares. En el estudio se hace hincapié en algunos problemas que han surgido a consecuencia de la dolarización de los activos y pasivos monetarios. Se concluye con recomendaciones de políticas concentradas en la necesidad de adaptar el sistema crediticio al proceso de construcción progresiva, proporcionar subsidios destinados a mejorar la demanda de los sectores de menores ingresos y desarrollar un sector que demuestre las ventajas públicas y privadas del mejoramiento de la vivienda.

La competitividad de Perú después de la década de reforma: Diagnóstico y propuestas (C-105)

Por *Alberto Melo*
(En español, únicamente)

En este trabajo se evalúa la competitividad actual de Perú y se proponen estrategias para mejorar aún más la competitividad del país. Los factores determinantes de la competitividad que se tomaron en cuenta son: i) los recursos productivos, ii) la eficiencia del mercado, iii) la infraestructura, iv) la innovación tecnológica, v) la calidad de las instituciones y vii) las percepciones de los inversionistas.

En este trabajo se propone que para que Perú mejore su competitividad en los próximos cinco años, las políticas públicas se deben concentrar en los siguientes aspectos estratégicos: i) establecer reglas de juego claras que rijan la actividad económica privada, ii) mejorar la calidad de la educación y aumentar la capacitación de los trabajadores, iii) mejorar la infraestructura de transporte, iv) eliminar la corrupción en la administración pública, v) ahondar la reforma judicial para brindar seguridad jurídica a la actividad económica privada y vi) reformar el sistema financiero

para ampliar el acceso al crédito y reformar los mercados de capitales para facilitar el financiamiento a la inversión en activos fijos.

LATIN AMERICAN RESEARCH NETWORK WORKING PAPERS

The Truth About Privatization in Latin America (R-486)

Por *Alberto Chong y Florencio López de Silanes*

En este trabajo se evalúa la evidencia empírica de la privatización y se presentan cuatro resultados principales. En primer lugar, posibles sesgos en las muestras no bastan para explicar el aumento de la rentabilidad de las empresas privatizadas. En segundo lugar, el aumento de la rentabilidad no se deriva de abusos del poder de mercado, de la explotación de los trabajadores ni de la falta de beneficios fiscales. En tercer lugar, el modo en el que se lleva a cabo la privatización sí importa. Procedimientos transparentes, rapidez y una limitada reestructuración previa a la privatización conducen a mejores resultados y dejan menos cabida a la corrupción. Por último, el éxito de la privatización se ve realizado por la re-regulación o la desregulación de ramos anteriormente protegidos de las fuerzas de la competencia y una gestión corporativa efectiva para facilitar el acceso de las empresas privatizadas al capital, a un menor costo. En general, la privatización conduce a una mayor rentabilidad y productividad, reestructuración de empresas, beneficios fiscales, crecimiento de la producción y mejoras de la calidad. Es posible vincular la mayoría de los fracasos de privatizaciones con una concepción deficiente de los contratos, procesos poco transparentes, injerencia considerable del Estado, falta de regulación nueva y un marco precario de gestión corporativa.

► Continúa en la página 11

Publicaciones nuevas

► viene de la página 10

Privatization in Bolivia: The Impact on Firm Performance (R-461)

Por *Mauricio Garrón B.*,
Katherina Capra, y
Carlos Gustavo Machicado

En este informe se pasa revista a la variación del rendimiento de las empresas propiedad del Estado boliviano (EPE) que han sido traspasadas a manos del sector privado. El trabajo se concentra en el modo en que la propiedad incide en la gerencia, al cuantificarse las características de la misma y analizarse su relación con la estructura y el desempeño de la propiedad. Se postula que las características de la gerencia privada que sigue a la privatización son un factor clave que determina los efectos de la privatización en el desempeño de la empresa.

Peruvian Privatization: Impacts on Firm Performance (R-481)

Por *Máximo Torero*

En este trabajo se estudian las repercusiones de la privatización en el Perú mediante un análisis econométrico de primeras diferencias (entre el desempeño previo y el desempeño posterior a la privatización) y segundas diferencias (la variación del desempeño de las empresas privatizadas, en comparación con el cambio en el desempeño de las empresas estatales) de varios indicadores de rentabilidad, eficiencia operativa, empleo, endeudamiento y convergencia. Los resultados demuestran que las empresas de propiedad privada son más eficientes y más rentables que las compañías propiedad del Estado similares. Aunque los efectos de la privatización en el empleo son negativos en el corto plazo, a largo plazo hay efectos más positivos, especialmente dado que las empresas estatales tradicionalmente contratan empleados por motivos más políticos que técnicos. En este trabajo se demuestra que como resultado de la privatización se produce un incre-

mento considerable del empleo indirecto a través de los servicios, así como un crecimiento significativo del empleo total, tanto directo como indirecto.

OTRAS OBRAS PUBLICADAS

On the Determinants of Original Sin: An Empirical Investigation.
Hausmann, Ricardo y Ugo Panizza.
Journal of International Money and Finance. 22: 957–990.

La mayoría de los países no se endeudan en su propia moneda en el exterior; lo que se conoce como el “pecado original”. En este trabajo se describen los efectos de este problema y se trata de determinar su causa. El estudio no descubre un respaldo firme para la idea de que el nivel de desarrollo, calidad institucional, credibilidad monetaria o solvencia fiscal guarde relación alguna con el pecado original. Sólo se descubrió una correlación firme con el tamaño absoluto de la economía. En este trabajo también se examinan los factores determinantes de la capacidad de los países de endeudarse internamente a largo plazo y en la moneda nacional. Se descubrió que la credibilidad monetaria y la presencia de controles de capitales guardan una relación positiva con dicha capacidad.

Debt Composition and Balance Sheet Effects of Currency Depreciation: A Summary of the Micro Evidence.
Galindo, Arturo, Ugo Panizza y Fabio Schiantarelli.
Emerging Markets Review. Diciembre.

En este trabajo se revisan las pruebas empíricas recientes sobre los factores determinantes de la composición de la deuda entre monedas, así como el impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio en la actividad económica y la

inversión cuando hay descalces de divisas presentes. Las pruebas microeconómicas sugieren que las empresas latinoamericanas tienden a igualar la composición de su deuda con la composición en divisas de sus flujos de ingresos y que la dolarización de los pasivos puede reducir y hasta revertir el efecto Mundell-Fleming usual de las devaluaciones expansionistas.

Currency Mismatches, Debt Intolerance and Original Sin: Why They are Not the Same and Why it Matters.
Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann y Ugo Panizza.
Documento de trabajo No.10036 del NBER; NBER, Cambridge, MA.

En este trabajo se analizan tres conceptos empleados ampliamente en los estudios publicados sobre los factores de los balances generales en las crisis financieras de los mercados emergentes. Mediante dos de esos factores —el “pecado original” y la “intolerancia a la deuda”— se procura dar explicación al mismo fenómeno: la volatilidad de las economías emergentes y su dificultad en atender y pagar sus deudas. Quienes apoyan el punto de vista de la intolerancia a la deuda, consideran que el problema radica en la debilidad institucional que conduce a políticas débiles y poco confiables, mientras que quienes se adscriben a la opinión del pecado original, prefieren señalar la estructura de las carteras mundiales y los mercados financieros internacionales. Por otro lado, los estudios sobre el descalce de divisas pasan revista a las consecuencias de esos problemas y al modo en que las autoridades macroeconómicas y financieras las pueden manejar. Por lo tanto, las hipótesis y los problemas a los que se refieren esas tres expresiones son analíticamente distintos. La propensión a usarlas indistintamente ha sido una fuente de confusión innecesaria.

Mira quién habla

Esta sección del boletín brinda una síntesis de las presentaciones y los actos patrocinados por el Departamento de Investigación del BID durante el trimestre pasado.

Levantarse de las cenizas: Lecciones de recuperación tras la crisis de Uruguay

El 12 de septiembre de 2003, *Ernesto Talvi* presentó un seminario sobre políticas en el Banco.

América Latina tiene un prolongado historial de salir adelante después de los desastres económicos desde la crisis de la deuda de los años 80 hasta el reciente período de recesión en Argentina. En el ámbito de la economía internacional, una prescripción central para los países es asegurar el acceso a nuevas fuentes de crédito para reactivar la inversión. ¿Pero qué se sabe sobre las secuelas inmediatas de esas crisis? ¿Qué condiciones se precisan para que se produzca un resurgimiento económico? Una vez que se toca fondo, ¿qué es lo que rejuvenece la actividad económica?

En este seminario de Latin Macro Watch, *Ernesto Talvi*, miembro del centro de investigación uruguayo CERES, sostuvo que las economías nacionales poseen una gran capacidad de recuperación por cuenta propia. *Talvi*, en un análisis detallado de tres crisis económicas —Uruguay en los 80 y ahora y Argentina en los últimos años— descubrió que buena parte de la recuperación económica en esos tres casos tuvo lugar en los meses inmediatamente siguientes al punto más bajo de la crisis y que no dependió de que hubiera inversiones y líneas de crédito nuevas. Su explicación de la capacidad de las economías de rejuvenecerse constituye un nuevo lente a través del cual ver las crisis económicas y tiene repercusiones importantes para el análisis de la capacidad de mantener la deuda tras el colapso de las economías nacionales.

Talvi demostró que el financiamiento mediante créditos bancarios y flujos de capitales privado disminuyó considerablemente durante la crisis económica

de Uruguay en los años 80 y que luego costó mucho trabajo recuperarlo durante el período siguiente al punto más bajo. Entretanto, la inversión también se interrumpió y no se pudo recuperar su nivel anterior. No obstante, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) superó ampliamente la reanudación del financiamiento y la inversión. Uruguay consiguió recuperar casi 80% del terreno que había perdido su PIB, en los ocho meses siguientes al punto más bajo de la crisis de los años 80 y según *Talvi*, en Uruguay y Argentina es posible apreciar las mismas tendencias actualmente.

Las afirmaciones de *Talvi* de que las economías se recuperan tras las crisis, independientemente del acceso a las fuentes tradicionales de financiamiento, se topó con cuestionamientos. Algunos participantes sostuvieron que el papel de los créditos nuevos y las nuevas inversiones no se debería desechar tan fácilmente. Señalaron que si bien las economías pueden recuperar rápidamente buena parte del terreno perdido tras una crisis, también conviene tomar en cuenta los efectos a largo plazo. Un país no puede sostener el crecimiento económico a largo plazo sin nuevas fuentes de financiamiento.

Reconocer que las economías nacionales tienen la capacidad de recuperarse, con nuevas fuentes de financiamiento o sin ellas, también brinda una nueva perspectiva sobre el modo en que las instituciones financieras multilaterales deberían realizar sus análisis de mantenimiento de la deuda tras una crisis financiera. *Talvi* sostuvo que los análisis de la capacidad de mantenimiento de la deuda se deben remitir a los niveles de actividad económica del país previos al colapso. En vista de que el tipo de cambio real depreciado que suele acompañar al colapso económico contribuye a incrementar el nivel de deuda, resulta particularmente importante que

el análisis de la capacidad de mantenimiento de la deuda sean precisos.

Si la deuda pública de Uruguay se calcula con base en los niveles del PIB posteriores a la crisis, entonces ésta puede alcanzar 101% del PIB total y puede conducir a un superávit primario necesario de 4,1%. Si esa misma deuda se calcula con base en el nivel de actividad económica previa a la crisis, lo cual según *Talvi*, constituye una cuantificación más precisa, totalizará sólo 67% del PIB total y requerirá de un superávit primario de 2,7%; una diferencia determinante para una economía en el camino de la recuperación. La deuda del sector privado también muestra una diferencia marcada, pasando de 65% a 45%, cuando el cálculo se basa en los niveles previos a la crisis y no en los niveles posteriores a la misma.

Evaluación del Ajuste Fiscal en Programas Patrocinados por el FMI

Marcelo Selowsky hizo una presentación al Banco el 17 de noviembre de 2003.

En respuesta a las frecuentes críticas de las recomendaciones de política fiscal hechas a sus programas económicos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) encargó a la Oficina de Evaluación Independiente (*Independent Evaluation Office* – IEO) la realización de un estudio destinado a mejorar la concepción fiscal de esos programas. *Marcelo Selowsky*, director adjunto de la IEO, presentó los resultados de ese estudio, titulado “Evaluación de los ajustes fiscales en programas patrocinados por el FMI”. En el informe se hallaron escasos elementos que sostuvieran las críticas de que las políticas fiscales recomendadas por el FMI son demasiado inflexibles, pocas veces alcanzan sus me-

► *Continúa en la página 13*

Mira quién habla

► viene de la página 12

tas fiscales declaradas o que limitan el gasto social en países sacudidos por crisis económicas. No obstante, Selowsky y sus colegas sí sugirieron que el FMI debería ofrecer explicaciones más claras y transparentes del razonamiento que sustenta sus programas y las recomendaciones de políticas respectivas.

Muchos críticos de las políticas de ajuste fiscal del FMI afirman que esa organización aplica un enfoque de “talla única” al recomendar recetas de políticas idénticas, por lo general, de austeridad fiscal estricta, a una amplia gama de países con características económicas individuales y distintas. Pero en el trabajo basado en un estudio de más de 100 acuerdos entre el FMI y los países, se descubrió que el Fondo ha creado una amplia gama de metas fiscales correspondientes a las condiciones económicas iniciales del país deudor y sus perspectivas de financiamiento. Además, las metas fiscales resultaron sorprendentemente flexibles y dos terceras partes de los programas modificaron esas metas en algún punto. De igual modo, se hallaron escasas pruebas que respaldaran las afirmaciones de excesiva austeridad fiscal. En una tercera parte de los programas entre el FMI y los países se requirió que el país deudor aumentara su déficit primario, la medida del déficit fiscal del gobierno antes de calcular los pagos de intereses.

Otra queja frecuente de los críticos del FMI es que los países deudores pocas veces consiguen alcanzar las metas fiscales que les impone el Fondo. Sin embargo, los programas del FMI alcanzaron casi la mitad de las metas dentro de un plazo de dos años y casi todos esos logros se produjeron dentro del primer año. Aún así, no todas las noticias sobre el desempeño de las metas fiscales han sido positivas: según el estudio, alrededor de 60% de los programas tuvieron resultados por debajo de lo esperado. La mayoría de esos resultados fue producto de la poca recuperación de los balances fiscales y de déficit provocados por un desempeño

económico precario, más que, de la definición de metas demasiado ambiciosas.

También existe el temor de que los programas del FMI puedan estar obligando a los países a reducir el gasto público de modo innecesario. Pero Selowsky y sus colegas no descubrieron disminución alguna del gasto en salud y educación como parte del Producto Interno Bruto (PIB) ni del gasto total del gobierno. De hecho, el gasto público aumentó temporalmente en 0,3–0,4 puntos porcentuales del PIB. Los casos individuales estudiados revelaron que los programas que son críticos para los sectores más vulnerables de la población, frecuentemente son los que quedan sometidos a mayores presiones durante las sacudidas económicas o los recortes presupuestarios. Por consiguiente, el FMI debe ayudar más a los países preparando sistemas que protejan los programas claves en tiempos de crisis. Dos sugerencias que se hicieron fueron las de invitar a los países a que identifiquen los programas claves que deben ser protegidos y formular un programa de trabajo con el Banco Mundial en cuanto a sistemas presupuestarios que protejan a esos programas en tiempo real.

Aunque las iniciativas de ajuste fiscal del FMI han sido muy encomiadas por la IEO, la eficacia y claridad de la explicación que da el Fondo sobre sus programas ha recibido críticas frecuentes. Esto es especialmente evidente en documentos que explican la forma en que se determina el ritmo y la magnitud del ajuste fiscal de programas específicos. Además, no se explicó con claridad el razonamiento de la revisión de las metas fiscales y en los documentos de los programas no se dejan establecidos los vínculos entre la posición fiscal y la recuperación del sector privado, la base de las suposiciones de la recuperación del sector privado y la relación de compensación entre la demanda agregada y la respuesta del mercado a la capacidad de mantener la deuda. El informe dejó demostrada de modo coherente la necesidad de explicar cla-

ramente las recomendaciones de ajuste fiscal del FMI, así como el marco que las sustenta.

Además de las recomendaciones de ayudar mejor a los países a llevar a cabo sus programas más cruciales y explicar con mayor claridad los programas de ajuste fiscal, la IEO también sugirió que el proceso interno de revisión del Fondo se concentre más en lluvias de ideas desde el principio, que los programas hagan mayor hincapié en las reformas institucionales en el área fiscal y que se aplique un proceso de vigilancia que proporcione un plan orientador de largo plazo para las reformas fiscales y la evaluación de los programas.

Orígenes históricos de la economía del conocimiento: Efectos en el desarrollo

El 12 de diciembre de 2003, Joel Mokyr presentó un seminario de políticas patrocinado conjuntamente por los Departamentos de Investigación y Desarrollo Sostenible del BID.

Joel Mokyr, profesor de la Universidad Northwestern, fundamentó sus investigaciones en la historia intelectual y económica y explicó las condiciones que han permitido a los países occidentales mantener un crecimiento económico sostenido y avanzar tecnológicamente desde mediados del siglo XVIII. Se abstuvo de hacer sugerencias específicas para América Latina, pero sí hizo notar que la experiencia histórica proporciona una manera de entender las circunstancias en las que puede producirse el crecimiento económico.

Mokyr enmarcó su presentación en una descripción de las clases de conocimiento y del modo en que las mismas pueden o no interactuar para producir resultados económicos y tecnológicos. Una clase es la del *conocimiento útil*, el cual tiene repercusiones en el campo tecnológico. El conocimiento útil se puede

► Continúa en la página 14

Mira quién habla

► viene de la página 13

dividir, a su vez, en *conocimiento proposicional*, el cual tiene que ver con la regularidad y los fenómenos del mundo natural que es posible discernir a través de ciencias como la física, la biología y la química; y el *conocimiento prescriptivo*, que abarca las instrucciones y técnicas de una gama de procesos e inventos. Cada técnica depende del cúmulo de conocimientos proposicionales necesarios para sostenerse; por ejemplo, el desarrollo de la máquina de vapor se hizo posible una vez que se comprendió el concepto de presión atmosférica. Otro tipo de conocimiento, el *conocimiento social*, representa la suma de todos los conocimientos útiles que poseen los miembros de una sociedad. Incluso los individuos de esa sociedad que no comprenden ellos mismos los procesos de una tecnología o los principios científicos que la sustentan, pueden saber cómo hacer uso de esa tecnología, o simplemente cómo aprovechar su aplicación generalizada.

Mokyr hizo notar que las interacciones entre los tipos de conocimientos determinan en buena medida el crecimiento económico y el progreso tecnológico. Con anterioridad a 1750, aproximadamente, los períodos de crecimiento económico fueron esporádicos y sujetos a reveses y dependían de factores institucionales tales como la paz, la ley y el orden y el respeto a los derechos de propiedad. Además, para alcanzar la prosperidad bastaba un elemento tecnológico pequeño, dado que las técnicas empleadas no se comprendían cabalmente.

Alrededor de 1750 sin embargo, el componente tecnológico de la prosperidad aumentó considerablemente, gracias a lo que Mokyr llama la *"ilustración industrial"* que tuvo lugar en el noroeste de Europa, especialmente en Gran Bretaña. Esta faceta del período de la Ilustración conllevaba, además de la creencia en la posibilidad y conveniencia de progreso material, la aplicación de la libre búsqueda del conocimiento y la divulgación general de los descubrimientos como

respuesta a una gama de problemas científicos y técnicos. El espíritu de la época también incluía una tolerancia creciente a las derivaciones intelectuales y una rebeldía contra los procedimientos establecidos, los cuales fueron proporcionando un ambiente cada vez más propicio para la invención.

Esa tendencia reflejó y alentó varias corrientes culturales e institucionales. Especialmente prominente entre ellas fue la publicación de las primeras enciclopedias, las cuales Mokyr considera los "buscadores" de la época. Además del conocimiento proposicional que existía entonces, las primeras enciclopedias incluían conocimientos prescriptivos sobre los procedimientos básicos de procesos tales como la fabricación de velas, jabón y productos textiles. Un acontecimiento derivado de esa situación fue la publicación de manuales técnicos que se vendían en tiendas o que había disponibles en las bibliotecas que tenían sistemas de préstamo. Además, mejoras generalizadas en las carreteras y el correspondiente avance de los servicios nacionales de correos constituyeron la infraestructura subyacente a esos acontecimientos.

Desde el punto de vista económico, esos cambios sociales e institucionales redujeron considerablemente los costos del acceso a la información. A su vez, esa reducción de costos contribuyó a despejar los cuellos de botella históricos de la comunicación entre los sabios depositarios del conocimiento y los fabricantes productores de bienes. En la segunda mitad del siglo XVIII se constituyeron numerosas sociedades científicas en las capitales nacionales y en ciudades menores, las cuales agruparon a muchos de los científicos, ingenieros y fabricantes más importantes de la época. Con el tiempo, el aumento de los flujos de información facilitó el acrecentamiento del comercio y obligó a los factores económicos a hacer hincapié en conductas creadoras de valor, en vez de prácticas de búsqueda de rentas. Este cambio de orientación, desde

resultados nulos hasta resultados positivos, fue socavando el poder de los gremios que habían dominado la mayoría de las profesiones y la actividad fabril en Europa durante los siglos anteriores.

A diferencia de los períodos previos de crecimiento en Europa y otras partes, no obstante, el proceso iniciado a partir de 1750 se ha mantenido prácticamente de modo continuo desde entonces, a pesar de interrupciones como las ocasionadas por las grandes guerras y los desastres naturales. Si bien el acceso al conocimiento existente fue mejorando a paso regular, la base misma del conocimiento también fue aumentando, gracias al efecto de reforzamiento mutuo que propició la comunicación continua y cada vez más rápida entre el conocimiento proposicional y el prescriptivo. Por ejemplo, la termodinámica, desarrollada en parte para comprender la dinámica de la máquina de vapor y los avances de la termodinámica, condujeron a la invención del motor de combustión interna, más eficiente y potente. De igual modo, las mejoras tecnológicas en dispositivos tales como el telescopio, el microscopio y la computadora, han aumentado la capacidad del ser humano de examinar y analizar la naturaleza, lo cual ha tenido grandes repercusiones.

Como base de esos acontecimientos figuran las instituciones que brindaron incentivos para la investigación, la divulgación de la información y la inversión. El surgimiento de los derechos de propiedad intelectual, los cuales continuaban avanzando y suscitando controversia hoy día, proporcionó a los inventores los medios para obtener ganancias de sus obras. Además, la manifestación de esos derechos en el sistema de patentes, proporcionó un impulso simultáneo a la publicación y a la protección de las invenciones, ya que éste proporcionó bases para nuevos avances, además de asegurarles rentas a los inventores durante un tiempo limitado.

¿Reformas para los ricos?

► viene de la página 4

taciones hace aumentar el desempleo o disminuir el empleo (agregado). Curiosamente, la apertura comercial parece haber provocado una muy baja reasignación de empleos, ya sea entre los sectores de bienes transables y no transables o bien internamente en ellos. La incidencia de la privatización sobre el desempleo también se ha exagerado. Incluso en países donde se produjeron despidos multitudinarios a raíz de las privatizaciones, el efecto en el desempleo en general fue pequeño. El despido de alrededor de 150.000 trabajadores en Argentina entre 1987 y 1997, a causa de la privatización, sólo alcanza a explicar 13% del aumento del desempleo durante ese lapso. Sin embargo, gracias al mayor crecimiento y productividad de las empresas, entre 80% y 90% de los recortes de personal se compensaron con la creación de nuevos empleos en los mismos sectores. Adicionalmente, muchas empresas recontrataron trabajadores que habían sido previamente despedidos, todo lo cual dejó un efecto neto de desempleo muy reducido. En otros países donde se efectuaron privatizaciones importantes, tales como Bolivia, México o Perú, hubo resultados parecidos. Además, si bien las condiciones de trabajo en las empresas privatizadas a menudo desmejoraron, los salarios parecen haber aumentado considerablemente, tal como se ha visto claramente al menos en los casos de Argentina, Chile y México. Las pérdidas sociales, por lo tanto, parecen concentrarse en aquellos trabajadores que quedaron cesantes y que no pudieron ser reenganchados directa o indirectamente por las empresas privatizadas. Muchos de ellos pasaron al sector informal, percibiendo salarios considerablemente inferiores a sus ingresos anteriores.

Por lo tanto, no hay mucho fundamento para argumentar que los efectos sociales de las reformas son el motivo de la fatiga con el proceso de reforma. Si bien no existe consenso en cuanto a algunos de los efectos sobre la distribución, el punto de vista imperante entre los investigadores parece ser que dichos efectos fueron

leves. A pesar de todo el revuelo en torno a las repercusiones de la apertura del comercio y la privatización en el empleo, hay muy escasas pruebas que las sustenten.

No obstante, la gente no necesariamente forma sus puntos de vista basándose en los indicadores y los modelos que usan los economistas. Es posible que la gente, al formarse una opinión sobre las consecuencias sociales y sobre la distribución de las reformas, le otorgue una importancia considerable a algunas observaciones que podrían no ser representativas del resultado global. Ello tiene dos motivos. El primero es que la gente tiende a comparar su propia situación económica con las de su “grupo de referencia” inmediato (sus vecinos, sus semejantes, sus parientes), no con la sociedad en general. Debido a este “efecto de rivalidad”, las personas se molestan cuando a otros miembros de su grupo de referencia les va mejor que a ellos, incluso si la situación de todo el grupo ha mejorado o si la dis-

tribución de los ingresos de la sociedad como un todo está mejorando. El segundo motivo es la gran visibilidad que tienen los patrones de consumo de las personas que están en mejor situación. En una sociedad donde “el ganador se lo lleva todo”, muy pocos en algunas profesiones (especialmente en el arte, los deportes y algunas otras actividades), perciben ingresos asombrosamente elevados y consumen en forma conspicua, lo que llama la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública.

Puede que el efecto de la rivalidad y la mentalidad de “el ganador se lo lleva todo” hayan influido en la opinión sobre la reforma en América Latina. La apertura económica creó nuevas oportunidades, despejó el camino hacia una mayor movilidad social y económica, y facilitó la adopción de patrones conspicuos de consumo por parte de quienes poseían los medios para permitírselo, todo ello a la vista de los menos afortunados.

Ideas para el Desarrollo en las Américas, IDEA, es un boletín sobre políticas económicas y sociales que publica tres veces al año el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos todos los comentarios, los cuales se deben dirigir a la editora de *IDEA*, Rita Funaro, a la dirección de correo electrónico ritaf@iadb.org.

Las opiniones expresadas aquí son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista y políticas del BID. Se permite la libre reproducción de los artículos, siempre que se reconozca como fuente a *IDEA* y al BID. Si desea recibir el boletín electrónicamente, sírvase enviar su dirección de correo electrónico a RES-pubs@iadb.org. Todos los números del boletín podrán consultarse en la siguiente página de Internet: <http://www.iadb.org/res/news>.

Esta edición de *IDEA* se fundamenta en las investigaciones realizadas por Eduardo Lora y Ugo Panizza. John Dunn Smith contribuyó en la escritura y edición de los artículos.

Eduardo Lora
Coordinador general

Rita Funaro
Editora



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., NW
Washington, DC 20577



Noticias sobre nuestras redes

Red de centros de investigación

■ **Último seminario de la serie sobre salud infantil, pobreza y el papel de las políticas sociales**

23 de febrero de 2004
En la sede del BID
Washington, DC

■ **Último seminario de la serie sobre instituciones políticas, procesos de diseño de políticas y resultados de las mismas**

Universidad de Harvard, Centro para la Investigación Básica en Ciencias Sociales
20 y 21 de mayo de 2004

Los programas de ambos seminarios y los borradores de los trabajos definitivos se podrán consultar en nuestro sitio web a partir del 30 de enero y el 30 de abril, respectivamente.

Red euro-latina

Tercera reunión anual

26 de febrero de 2004
Madrid, España

En este seminario, organizado conjuntamente con el Banco de España, se presentarán los puntos de vista de varios analistas sobre las perspectivas de América Latina, así como las experiencias de inversionistas europeos en la región.

Foro sobre la competencia en América Latina

Segunda reunión anual con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Entre los temas a tratar figuran: Desafíos institucionales en la promoción de la competencia, revisión de pares de la ley y las políticas peruanas sobre la competencia, e instrumentos y técnicas de apoyo y comunicaciones.
En la sede del BID
Washington, DC
14 y 15 de junio de 2004

www.iadb.org/res/events

En busca de respuestas

► viene de la página 6

sonas tienen creencias iniciales distintas, cuando reciben *la misma* información adicional, sus puntos de vista subsiguientes no tienden a converger, sino que se polarizan aún más, debido a que procesan esa información de manera selectiva, a fin de confirmar sus creencias iniciales. El segundo aspecto universal del comportamiento humano es el “sesgo interesado”, es decir, la tendencia de la gente a creer las hipótesis que mejor se ajusten a sus intereses. Un efecto de este sesgo es la tendencia a atribuirle el éxito a los esfuerzos propios y el fracaso a factores externos, tales como la mala suerte o el proceder malintencionado de terceros.

Las implicaciones de estos sesgos pueden resultar demoledoras para el sostenimiento de una reforma. En el caso de Argentina, se ha afirmado que la resistencia a la reforma radica en esos sesgos. A pesar del éxito inicial de la privatización y de la desregulación de la inversión extranjera directa, a comienzos de los años 90, incluso antes de la crisis del Tequila en 1995, la gente ya se estaba fijando en los resultados (supuestamente) negativos de esas reformas, tales como el desempleo y la concentración de la riqueza. Hubo una serie de acontecimientos que alimentaron aún más esas creencias contrarias al mercado y que polarizaron la opinión pública y reforzaron una posición muy arraigada, tanto en contra del libre mercado como de las influencias extranjeras.

Por ende, la psicología cognitiva ofrece algunas hipótesis que pueden ayudar a explicar la falta de apoyo a la reforma. Dichas hipótesis tienen que ver con algunos principios del comportamiento ante el riesgo —en otras palabras, que al encarar la posibilidad de sufrir pérdidas, la gente está más dispuesta a asumir riesgos que cuando se encuentra en una situación considerada normal— así como con algunos sesgos cognitivos: el sesgo confirmatorio y el sesgo interesado. Sin embargo, debido a que sólo hay pruebas accidentales de ello, la relevancia del enfoque psicológico es una cuestión por resolver.

La fatiga de reformas: ¿una enfermedad terminal?

► viene de la página 7

del proceso de reforma. Otro factor que obra en contra de la reanimación del interés en la reforma es la naturaleza de la opinión pública. Si tal como sostiene la psicología cognitiva, la gente se forma sus opiniones con el objeto de respaldar sus propias creencias y atender a sus propios intereses, la recuperación económica no necesariamente restablecerá la confianza en las reformas. Aunque ello no augura nada bueno para la probabilidad de nue-

vas y ambiciosas reformas de mercado, tampoco condena a otros países a seguir el camino de las reformas que han tomado Argentina y Venezuela. Un escenario más probable, especialmente donde las reformas de mercado se encuentran muy adelantadas, es que la posible recuperación del crecimiento económico conduzca a nuevas reformas de las políticas institucionales y sociales que apuntalen las reformas originales.