

# SERIE DE CURSOS SOBRE LA REALIDAD LATINOAMERICANA

Resúmenes de contenido y material de apoyo didáctico



Eduardo Lora

Director académico de la serie







## **SERIE DE CURSOS SOBRE LA REALIDAD LATINOAMERICANA RESUMENES DE CONTENIDO Y MATERIAL DE APOYO DIDÁCTICO**

Este folleto es una introducción y, a su vez, una guía del material virtual de la serie de cursos sobre *La Realidad Latinoamericana*, que puede encontrarse seleccionando la categoría **Recursos Educativos Abiertos** en [www.indes.org](http://www.indes.org).

La serie de cursos *La Realidad Latinoamericana* se propone ofrecer una visión amplia de la realidad económica, social e institucional de América Latina, a un nivel estrictamente introductorio, sin ocuparse de teoría, ni de métodos estadísticos, ni de la historia de la región o de los países, por lo que no requiere formación previa en economía, estadística u otras disciplinas especializadas por parte de los estudiantes.

Este folleto ayudará a planear las actividades y servirá de ayuda de memoria a los estudiantes. En él se ofrecen resúmenes de los contenidos de los módulos y una selección de las siguientes ayudas didácticas en cada módulo:

- Objetivos de aprendizaje
- Conceptos importantes
- Preguntas de repaso
- Lecturas recomendadas

El origen de los materiales de la serie de cursos, se encuentra en reflexiones sistemáticas y estudios sobre los principales problemas del desarrollo en la región, apoyados principalmente en investigaciones del Banco a través de varios años. Éstas han sido condensadas, complementadas y dispuestas pedagógicamente para beneficio de los lectores.



# Contenidos

Introducción a la serie de cursos sobre la realidad latinoamericana vii

## I. CURSO “LA REALIDAD MACROECONÓMICA”

Introducción		3
Módulo I.1	Las restricciones a la inversión privada	7
Módulo I.2	La era de la productividad	11
Módulo I.3	Infraestructura	19
Módulo I.4	El papel de los recursos naturales en el comercio internacional y en el desarrollo	25
Módulo I.5	Inestabilidad y crisis macroeconómicas	31
Módulo I.6	Políticas monetaria y cambiaria	37
Módulo I.7	La banca al banquillo	43

## II. CURSO “LA REALIDAD FISCAL”

Introducción		49
Módulo II.1	Gasto público: estructura, estabilidad y procesos de decisión	53
Módulo II.2	Política tributaria	59
Módulo II.3	Cómo vivir con deuda	65
Módulo II.4	Descentralización: un largo proceso	69
Módulo II.5	El futuro de los sistemas de pensiones	75
Módulo II.6	Privatizaciones y nacionalizaciones	81

### III. CURSO “LA REALIDAD SOCIAL”

Introducción	87	
Módulo III.1	Pobreza, desigualdad y movilidad social	91
Módulo III.2	Los niños primero: políticas para el desarrollo en la primera infancia	95
Módulo III.3	Nuevos retos de la educación	99
Módulo III.4	Tomándole el pulso a la salud	103
Módulo III.5	Se buscan buenos empleos	107
Módulo III.6	El futuro de los sistemas de pensiones	111
Módulo III.7	Programas de transferencias monetarias condicionadas	117

### IV. CURSO “LA REALIDAD POLÍTICA”

Introducción	123	
Módulo IV.1	La política de las políticas públicas	125
Módulo IV.2	Las percepciones de calidad de vida y su relación con las políticas públicas	131

# SERIE DE CURSOS SOBRE LA REALIDAD LATINOAMERICANA INTRODUCCIÓN

---

Esta es una serie de cursos ambiciosa y a la vez modesta. Es ambiciosa porque se propone ofrecer una visión amplia de la realidad económica, social e institucional de América Latina, y porque aspira a mejorar el entendimiento por parte de los lectores de los problemas y políticas del desarrollo latinoamericano. Pero es modesta, pues su nivel es introductorio, ya que no se ocupa de la teoría ni de los métodos analíticos o estadísticos que usan los economistas y otros científicos sociales para analizar los problemas económicos y sociales. Tampoco se ocupa de la historia económica, social o política de la región o de los países.

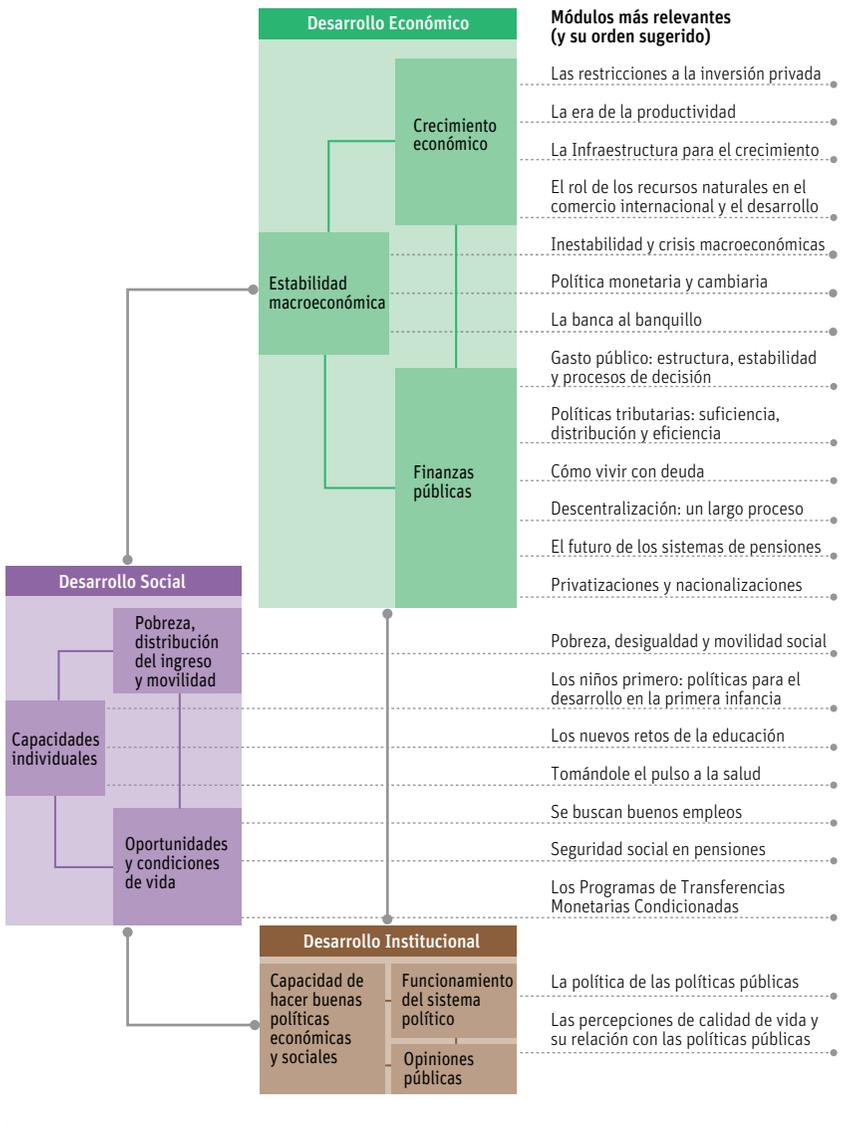
Los países latinoamericanos son muy diversos en sus niveles de desarrollo económico y social y en muchos aspectos de sus instituciones. También hay grandes diferencias al interior de cada país, que en parte reflejan desigualdades entre regiones, entre grupos de individuos o entre sectores. En estos cursos, se aprovechan esas fuentes de diversidad para ofrecer visiones comparativas que pueden enriquecer la comprensión de los problemas y de las opciones de política para enfrentarlos.

## *El concepto de desarrollo*

El desarrollo de una sociedad no ocurre en una sola dimensión: los aspectos económicos, sociales e institucionales del desarrollo están estrechamente vinculados, como se describe esquemáticamente en el Gráfico 1.

Se dice que un país es desarrollado económicamente cuando tiene un nivel de producción e ingreso per cápita elevado y creciente, cuando goza de estabilidad macroeconómica y tiene unas finanzas públicas sólidas que le permiten responder al contrato social vigente. Por supuesto, ésta es una definición idealizada del desarrollo económico, no una descripción de la realidad concreta de ningún país.

**Gráfico 1. Dimensiones del desarrollo y su relación con la estructura de la serie de cursos**



Como lo ha demostrado la crisis financiera mundial que estalló en 2008 en Estados Unidos y se extendió luego a Europa, ningún país por “desarrollado” que sea tiene aseguradas estas condiciones. De hecho, en algunos aspectos, muchos países en “vías de desarrollo”, incluyendo la mayoría de los latinoamericanos, tienen (en los primeros años de la década del 2010) menores riesgos de crisis bancarias o de incumplimiento de las obligaciones de deuda pública que algunos países europeos.

Para los países con niveles de ingreso per cápita medios o bajos, el crecimiento económico es una variable clave de su progreso hacia el desarrollo económico, no sólo porque un mayor crecimiento implica un aumento más rápido del ingreso promedio de sus habitantes, sino porque un crecimiento vigoroso (siempre que sea sostenible) facilita la estabilidad macroeconómica y el fortalecimiento de las finanzas públicas, todas las cuales son condiciones necesarias para propiciar el desarrollo social e institucional.

El desarrollo social es entendido aquí como la formación y utilización de las capacidades de los individuos de manera que puedan lograr buenas condiciones de vida, realizarse como individuos y desempeñarse en la sociedad. Tener individuos sanos, bien educados y motivados es un fin en sí mismo, que no requiere una justificación económica ulterior. Es también una condición para que un país pueda tener actividades económicas exitosas y para que sus instituciones puedan funcionar adecuadamente. Recíprocamente, el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica y unas finanzas públicas sólidas son condiciones para permitir la provisión de suficientes servicios sociales de calidad. El desarrollo económico y el desarrollo social suelen ir de la mano, siendo ambos deseables en sí mismos, y ambos condiciones el uno del otro.

Las capacidades individuales se construyen desde el nacimiento (e incluso antes) y dependen de la atención que reciben los niños de sus familias y centros de cuidado infantil, y de los servicios de educación y salud de que disponen, en especial, aunque no exclusivamente, durante sus años de formación hasta integrarse a la vida laboral. Sus condiciones de vida como adultos dependen, además, de las oportunidades de trabajo y de las características del empleo, y de los programas y servicios de seguridad y protección social a que tengan acceso. De ello dependerá también, naturalmente, la atención y condiciones que puedan ofrecer a sus propios hijos.

En cualquier país, y especialmente si se trata de un país en desarrollo, el progreso hacia el desarrollo social se mide por el éxito en reducir la pobreza, corregir las desigualdades económicas y sociales que resultan de diferencias en las capacidades y en las oportunidades, y hacer viable la movilidad social.

El desarrollo institucional es la tercera gran pieza del engranaje del desarrollo. En su acepción más general, se entiende por instituciones todos los arreglos y prácticas formales e informales que rigen las relaciones entre los individuos, y entre estos y las organizaciones privadas o públicas. Las instituciones son cruciales para el desarrollo económico, puesto que muchas inversiones se dejan de hacer, no por ignorancia de las tecnologías o de las oportunidades, o porque no existan los recursos para financiarlas, sino porque no existe la confianza de que las ganancias serán respetadas, o porque no hay credibilidad en las promesas de política del gobierno. Y si se piensa en la formación y utilización de las capacidades individuales, que están en la esencia del desarrollo social, las instituciones juegan siempre un papel crucial. Que los niños reciban educación básica completa, por poner un ejemplo, depende del reconocimiento social que tenga la educación, de si dicha educación básica es obligatoria o no, y de si los padres creen que sus hijos están seguros en las escuelas.

De manera más restringida, para los fines de este curso, se analizará el desarrollo institucional a través, tan sólo, de una de sus dimensiones: la capacidad que tienen el sistema político y las entidades públicas para diseñar, aprobar y poner en funcionamiento buenas políticas económicas y sociales. El desarrollo institucional es más factible en países donde los individuos tienen mejores capacidades individuales (especialmente educación avanzada) y donde se cuenta con los recursos públicos para formar y atraer buenos funcionarios y para dar estabilidad y continuidad a los programas sociales o económicos exitosos. En este sentido, el desarrollo institucional se alimenta del desarrollo social y económico. Pero estos ingredientes no son suficientes: puesto que las políticas sociales y económicas son el resultado de procesos políticos, su calidad depende crucialmente de cómo funciona el sistema político y de cómo influyen en él los ciudadanos a través de diversos mecanismos, desde las elecciones hasta los canales de opinión pública.

Las distintas dimensiones del desarrollo tienen que andar juntas para reforzarse, pero nada asegura que una política que sea favorable para un aspecto del desarrollo lo sea para otros. Por ejemplo, un sistema de salud pública que brinde en forma gratuita todas las tecnologías médicas para todos los problemas de salud posibles

puede ser deseable para diversos aspectos del desarrollo social pues puede mejorar la salud de los individuos (un aspecto de sus capacidades), reducir las inequidades de acceso a un servicio básico y contribuir a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Pero puede conducir igualmente a una debacle en las finanzas públicas y en la estabilidad macroeconómica. Sería ideal encontrar diseños de cada política que contribuyan a todas las dimensiones del desarrollo (y a cada uno de los aspectos de cada dimensión). Pero rara vez es posible, especialmente cuando las políticas persiguen solamente objetivos de corto plazo.

Las políticas públicas estarían condenadas a la parálisis si se empeñaran en encontrar fórmulas mágicas para lograr cada objetivo sin perjudicar otros. En mayor o menor medida, unos objetivos compiten con otros, y el buen diseño de las políticas consiste justamente en tener en cuenta la magnitud de los beneficios y de los costos directos e indirectos que generan

Una forma alternativa de ver los temas del desarrollo es separándolos entre lo “macro”, lo “micro” y lo “institucional”, siguiendo aproximadamente el uso de estos conceptos en economía. El crecimiento económico, la inflación, el nivel del gasto público y la composición de la población por edades o por niveles educativos son ejemplos de variables “macro”, mientras que las decisiones de inversión y empleo que toman las empresas, o los esfuerzos que despliegan los individuos para trabajar y para educar a sus hijos son “micro”.

Por supuesto, la macro y la micro están estrechamente interrelacionadas. Variables macro como la tasa de desempleo o como el producto interno bruto (PIB) son el resultado de la agregación de los datos relevantes de los individuos o las empresas. Pero más allá de las relaciones meramente contables, las variables macro influyen en los comportamientos micro y viceversa. Por ejemplo la inflación o la tasa de cambio inciden en las decisiones de inversión o de producción de los agentes económicos individuales. O el temor de algunos inversionistas individuales puede desencadenar una oleada de pánico que lleve a una caída de la inversión y el producto agregados de la economía. Y, a su turno, la macro y la micro interactúan con los arreglos institucionales, como lo sugieren los ejemplos de párrafos anteriores.

Por la diversidad de los temas tratados, estos materiales están organizados como una *serie de cuatro cursos* sobre distintos aspectos de la realidad latinoamericana, que pueden estudiarse en forma separada y no necesariamente secuencial.



En el curso sobre la *realidad macroeconómica* se estudian los problemas y políticas del crecimiento y de la estabilidad de las economías; el curso de la *realidad fiscal* se ocupa del gasto público, los impuestos, el endeudamiento público y otros aspectos de las políticas fiscales; el curso de la *realidad social* está organizado alrededor de las principales áreas de política del desarrollo y la protección sociales; y, finalmente, el breve curso de la *realidad política* (que por su alcance se ocupa tan solo de una dimensión del desarrollo institucional y debe considerarse más bien como un complemento a cualquiera de los cursos anteriores) se enfoca en los sistemas políticos y la opinión pública. El mismo gráfico 1 presenta la relación entre los módulos, los cursos, y las dimensiones del desarrollo.

Sería un error considerar que esta serie de cursos cubre adecuadamente todos los aspectos relevantes de la realidad de América Latina y sus retos de desarrollo. De hecho, está ya en proceso de preparación una versión más amplia del curso sobre la *realidad política*, en el que se dedicarán módulos separados a los principales actores que intervienen en el proceso de discusión, preparación e implementación de las políticas públicas. También está prevista para futuras versiones la inclusión de módulos sobre políticas de vivienda, sostenibilidad ambiental y cambio climático.





# INTRODUCCIÓN

► [http://indesvirtual.iadb.org/file.php/351/MODULOS/Modulo\\_Introduccion\\_2\\_.pdf](http://indesvirtual.iadb.org/file.php/351/MODULOS/Modulo_Introduccion_2_.pdf)

---

## Objetivos de Aprendizaje:

- Conocer los objetivos de cada una de las áreas temáticas que se abordarán en el curso *La Realidad Macroeconómica: Una Introducción a los Problemas y a las Políticas del Crecimiento y la Estabilidad en América Latina*.
- Realizar una caracterización básica del crecimiento económico empíricamente observado en los países de América Latina y el Caribe.
- Entender los conceptos de producto interno bruto y crecimiento económico y su relación con el bienestar de la población.
- Introducir el concepto de estabilidad macroeconómica.
- Introducir los grandes temas y áreas de política económica de que trata el resto del curso.

Las economías latinoamericanas han padecido en forma crónica de falta de crecimiento económico, lo cual ha sido un obstáculo para elevar en forma más rápida el nivel de vida de su población. El crecimiento económico de las economías latinoamericanas ha sido, además, inestable, con numerosos episodios de recesiones profundas, crisis bancarias, inflación desbordada o escasez de divisas.

Los problemas y políticas del crecimiento y de la estabilidad económica son los dos grandes temas en que se divide el estudio de la macroeconomía. En este curso se estudian estos problemas, pero no de una manera teórica o general, sino en los términos particulares en que se plantean para América Latina y el Caribe. En los primeros módulos del presente curso, se identifican los principales problemas que impiden lograr tasas más altas de crecimiento económico y se analiza el papel que pueden tener diversas políticas para acelerar el crecimiento en forma sostenible. La pregunta central que buscan responder los primeros módulos del curso es la siguiente: ¿Por qué unas economías crecen más rápido que otras en periodos de varios años e incluso durante décadas?

El diagnóstico básico que sirve de punto de partida para la discusión es la constatación de que, en comparación con otras regiones del mundo, el crecimiento económico de América Latina ha sido poco destacado (ya sea que se considere el crecimiento per cápita o el crecimiento total).

La Introducción presenta los conceptos básicos que permiten discutir el problema del crecimiento a un nivel introductorio. Se discute el concepto de producto interno bruto (PIB) y se explica por qué sirve como medida del valor de la producción de bienes y servicios en una economía. Se explican también las razones por las que el PIB es un indicador imperfecto del nivel de bienestar de la población de un país. Se discuten también los conceptos básicos del modelo teórico de crecimiento económico de Robert Solow, el modelo pionero en este campo de la ciencia económica.

La introducción presenta una visión panorámica del curso, que se resume a continuación. El curso empieza con un módulo en el que se exploran los diversos obstáculos que limitan la inversión privada en las economías latinoamericanas y sigue con otro enfocado sobre los factores que impiden un uso más eficiente de los recursos productivos en dichas economías. Pero, apartándose de las teorías pioneras sobre crecimiento, esos dos módulos muestran que los obstáculos a la inversión y a la productividad no son simplemente la falta de ahorros para financiar la acumulación de capital o de tecnologías para elevar la productividad. Problemas tan diversos como la inoperancia del sistema judicial, la falta de educación especializada, una regulación inadecuada del sistema financiero o un sistema tributario muy engorroso pueden restringir la inversión privada o la productividad.

La situación y los retos que enfrenta la infraestructura en América Latina son el tema del tercer módulo. Adicionalmente, para tener una visión completa de los recursos productivos de la región, el cuarto módulo discute por qué razones y en qué condiciones la abundancia de recursos naturales puede obstaculizar el crecimiento económico y qué puede hacerse para que dicha abundancia pueda conducir a una mayor diversificación productiva y a un crecimiento económico más sostenido.

Una vez se han analizado los temas del crecimiento económico en el largo plazo, el curso procede a ocuparse de los temas relacionados con la estabilidad macroeconómica. En esta parte, la discusión empieza introduciendo el concepto de volatilidad y mostrando cómo la volatilidad en América Latina es más alta que en los países industrializados y que en los países de Asia Oriental. A continuación,

el análisis se enfoca sobre las manifestaciones más agudas de inestabilidad, vale decir, las crisis, y documenta empíricamente el número y la frecuencia con que se han presentado en América Latina los cuatro tipos de crisis generalmente reconocidos en la literatura, a saber, las crisis inflacionarias, las crisis financieras, las crisis cambiarias y las crisis de deuda.

En lo que se refiere a la determinación de las causas de las crisis, el curso presta atención a la discusión tanto de los factores externos como de las políticas macroeconómicas internas, las cuales son, con frecuencia, causas mayores de volatilidad.

Con ese fin, se dedica un módulo a las políticas monetaria y cambiaria. El módulo sobre este tema es una introducción a los conceptos monetarios y cambiarios y a los instrumentos de política con que cuentan los bancos centrales para controlar la inflación y la inestabilidad de los mercados cambiarios.

El curso termina con un módulo sobre las políticas de regulación y de supervisión financiera. La crisis que estalló en el mundo desarrollado en el 2008 puso de manifiesto no sólo la importancia de la regulación financiera sino también sus fragilidades. América Latina, que salió bastante bien librada de ese episodio, ha aprendido de las lecciones del pasado y en diversos aspectos de su estructura y regulación financiera es menos vulnerable que los países desarrollados.

La política fiscal es una herramienta importante para el logro de la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, en razón de que el curso siguiente, *La Realidad Fiscal*, cubre esos temas, no se incluyen en el presente curso.



# LAS RESTRICCIONES A LA INVERSIÓN PRIVADA

► [http://indesvirtual.iadb.org/file.php/351/MODULOS/Modulo\\_I\\_.pdf](http://indesvirtual.iadb.org/file.php/351/MODULOS/Modulo_I_.pdf)

## Objetivos de Aprendizaje:

- Identificar y analizar las causas que impiden que haya más inversión privada en los países latinoamericanos.
- Entender la estructura lógica del método de restricciones al crecimiento y su uso como herramienta para identificar los factores que limitan la inversión privada y el crecimiento en los países latinoamericanos.
- Comparar las posibilidades y limitaciones de diferentes metodologías para diagnosticar los problemas de crecimiento.

El crecimiento económico es el resultado de que aumenten los recursos productivos de la economía —es decir, el capital físico y el capital humano— y de que dichos recursos se utilicen en forma más productiva. La inversión privada, la inversión pública y la productividad son tres fuentes de crecimiento de la producción agregada que interactúan entre sí y que pueden depender a su vez de causas comunes. En otros módulos se analizan las posibles causas de los problemas de productividad y de insuficiente inversión pública, especialmente en infraestructura. Este módulo explora las causas que impiden que haya más inversión privada en los países latinoamericanos. Para ello, se utiliza como instrumento de diagnóstico la metodología propuesta por los destacados economistas Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco.

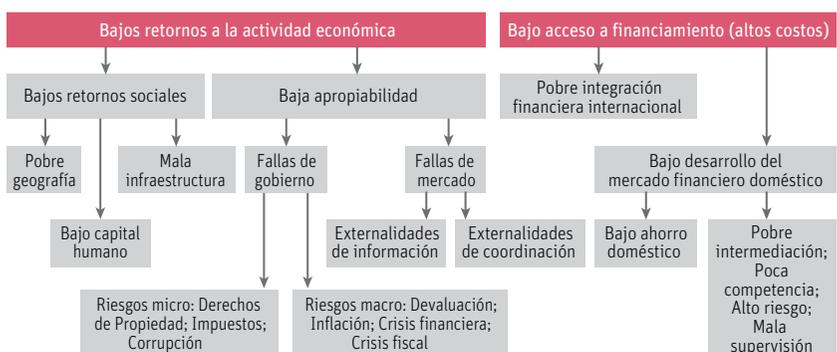
La metodología se enfoca en identificar las restricciones al crecimiento. El proceso de desarrollo es concebido como la resolución exitosa de una sucesión de

cuellos de botella, en un proceso en el cual, cuando se supera el cuello de botella principal existente en un etapa, la economía crece rápidamente hasta que surge un nuevo cuello de botella crítico que, a su vez, requiere ser superado para que el crecimiento prosiga, y así sucesivamente.

El método basado en el diagnóstico de las “restricciones al crecimiento” requiere análisis y conclusiones particulares para cada país, identificando restricciones al crecimiento específicas y las correspondientes políticas para relajarlas.

Los pasos a seguir en la aplicación del método de diagnóstico se presentan de una manera esquemática en el Gráfico I.1.

**Gráfico I.1. Árbol de decisiones para examinar los obstáculos a la inversión privada**



El diagnóstico consiste en examinar un país yendo sistemáticamente por cada una de las ramas en búsqueda de aquellos factores que presenten el mayor impedimento a la inversión e identificando las distorsiones específicas que están detrás de dichos impedimentos. Avanzando de arriba hacia abajo en el árbol, deben responderse ordenadamente las siguientes preguntas:

1. ¿Enfrenta el país retornos bajos a la inversión doméstica?: 1a. ¿Es el problema de retornos sociales bajos? Si es así, ¿cuáles son las causas? 1b. ¿Es el problema de apropiabilidad privada de los retornos de la inversión? Si es así, es útil distinguir entre fallas de gobierno que impiden una adecuada apropiabilidad

y fallas de mercado que no proporcionan los incentivos privados necesarios.  
1c. ¿Hay fallas de gobierno importantes? ¿Cuáles son? 1d. ¿Hay fallas de mercado sustanciales? ¿Cuáles son?

2. ¿Enfrenta el país un alto costo de financiamiento de la inversión interna? 2a. ¿Tiene el país una baja propensión doméstica a ahorrar y/o problemas de acceso al financiamiento internacional? 2b. ¿Tiene el país problemas con el sistema financiero interno?

Con esta metodología han sido diagnosticados trece países de América Latina y el Caribe y para ellos se han identificado las principales restricciones a la inversión privada. La mayoría de las restricciones principales enfrentadas por los países de la región tiene que ver con la rama del árbol correspondiente a la baja apropiabilidad de los retornos sociales, particularmente a las fallas de gobierno, con una importante contribución de fallas de mercado. Las fallas de gobierno están mayormente en la categoría de las instituciones débiles, a pesar de que varios tipos de políticas económicas inadecuadas —que constituyen una forma específica de falla de gobierno— también parecen jugar un rol importante.

## **Contenidos**

- Un método de diagnóstico
- Las restricciones a la inversión privada en los países de América Latina
- Una nota de cautela

## **Conceptos importantes**

- Inversión bruta, inversión neta, depreciación del capital
- Inversión privada, inversión pública
- Brechas de ingreso (per cápita) respecto a los Estados Unidos
- Restricciones a la inversión privada
- Retorno social y retorno privado de la inversión privada
- Fallas de gobierno
- Fallas de mercado
- Retornos a la educación

## Preguntas de repaso

1. Explique por qué las comparaciones internacionales de las variables que posiblemente afectan la inversión privada no son un método confiable para diagnosticar las restricciones a la inversión privada.
2. Utilizando el árbol de decisión de las restricciones a la inversión privada, identifique dos restricciones que deben manifestarse en precios. Explique.
3. Identifique dos restricciones que posiblemente no se manifiestan en precios. Explique. ¿En qué podrían manifestarse entonces?
4. Dé ejemplos de sectores que deben tener dificultades para crecer cuando ocurren cada una de las restricciones analizadas por usted.

## Lecturas recomendadas

- Agosín, M., E. Fernández-Arias, y F. Jaramillo (2009). *Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. (Especialmente el Capítulo 1 y el Apéndice B).
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2005), “What You Export Matters”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Documento de Trabajo N° 123.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2003). “Economic Development as Self-discovery”, *Journal of Development Economics*, 72: 603–33.
- Loayza, N., P. Fajnzylber y C. Calderón (2005). “Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts”, Banco Mundial, Washington DC.

# LA ERA DE LA PRODUCTIVIDAD

► [http://indesvirtual.iadb.org/file.php/351/MODULOS/Modulo\\_II.pdf](http://indesvirtual.iadb.org/file.php/351/MODULOS/Modulo_II.pdf)

### Objetivos de Aprendizaje:

- Analizar las causas y las consecuencias del deficiente desempeño de la productividad en América Latina y el Caribe.
- Identificar los elementos claves para el aumento la productividad.
- Señalar las políticas adecuadas para fomentar una era de productividad en los países latinoamericanos y caribeños.

El bajo crecimiento de América Latina no puede atribuirse principalmente a las bajas tasas de inversión, sino al hecho de que la productividad crece muy poco (e incluso ha decrecido a lo largo del tiempo en varios países). Si, desde 1960, la productividad en América Latina y el Caribe hubiese aumentado al mismo ritmo que en los Estados Unidos, la brecha relativa de ingresos se habría mantenido constante: el ingreso per cápita en la región habría seguido siendo un cuarto del de Estados Unidos. Pero la brecha se ha ampliado: el ingreso per cápita de la región es —según cifras para 2005— apenas una sexta parte del de los Estados Unidos.

La productividad es la relación entre el producto y los recursos utilizados. La mejor medida de productividad para una economía es la productividad total de los factores —es decir, la relación entre el PIB y el valor de los recursos humanos y del capital empleados. El crecimiento del producto puede descomponerse en el crecimiento de la productividad total de los factores más el crecimiento de los factores productivos. La baja productividad suele ser el resultado no intencional de una gran cantidad de fallas del mercado y del Estado que, además de distorsionar los incentivos para innovar, impiden la expansión de las compañías eficientes

y promueven la supervivencia y el crecimiento de las empresas ineficientes. Además de incrementar la productividad de cada empresa fomentando la innovación y la adopción de tecnología, los países en desarrollo disponen de otras importantes fuentes adicionales de crecimiento mediante mejoras en sus políticas.

Cuando se habla de productividad, es común enfocarse casi de inmediato en los sectores industriales, pero ése es un enfoque que puede llevar a conclusiones equivocadas. Industrialización y prosperidad son términos que suelen considerarse sinónimos; y con muy buena razón: los países actualmente desarrollados se volvieron ricos gracias a la revolución industrial. Los países latinoamericanos trataron de seguir esa ruta hacia la prosperidad durante la segunda mitad del siglo veinte, pero sus intentos de industrialización fueron poco exitosos. Fue difícil competir internacionalmente y los mercados internos resultaron demasiado pequeños. Como los sectores industriales en América Latina ocupan apenas el 20% de la fuerza de trabajo, resolver los problemas de atraso tecnológico de estos sectores ayudará poco a superar el subdesarrollo. En realidad, la agricultura ha sido el sector estrella en América Latina. En el medio siglo desde 1960, la productividad laboral en la agricultura aumentó más de 2% por año, en contraste con la industria y sobre todo con los servicios, donde la productividad laboral se desplomó en la década de 1980 y se mantuvo prácticamente estancada durante las dos décadas siguientes. Elevar la productividad de los servicios es la forma más efectiva de mejorar el nivel de vida de todos los latinoamericanos, no sólo porque los servicios ocupan a la mayor parte de los trabajadores, sino porque la competitividad de los sectores primario e industrial depende de que haya buenos servicios de transporte y comunicaciones y sistemas efectivos de almacenamiento y distribución, así como de la buena calidad de otros servicios.

Un problema en América Latina es que hay demasiadas firmas pequeñas. Estas firmas absorben una proporción muy importante de los recursos de la economía, especialmente de los recursos laborales, pero tienen en promedio muy baja productividad. América Latina podría ganar mucho en productividad si reasignara los recursos de las firmas menos productivas hacia las más productivas. Por fuera de los sectores manufactureros, parece haber aún más espacio para mejorar la productividad mediante reasignación de recursos. El comercio minorista, en el que se han refugiado millones de trabajadores latinoamericanos por falta de mejores empleos, es una reserva potencial de enormes ganancias. Ahora bien, ¿qué está evitando que los recursos se muevan a las firmas más productivas o, puesto de otra forma, cómo pueden sobrevivir tantas firmas que tienen productividades tan bajas, especialmente las muy pequeñas? Los principales factores son:

1. Los costos de transporte. Las principales causas de los altos costos de transporte en América Latina son: a) la inadecuada infraestructura física, b) las ineficiencias debidas a ciertos procedimientos operativos y a la falta de competencia en los servicios y c) los sistemas de información deficientes.
2. El limitado acceso al crédito. En los sectores donde predominan las pequeñas empresas, la productividad depende crucialmente del acceso al crédito. Una mayor oferta de crédito contribuiría, además, a reducir la informalidad. Se debe procurar, sin embargo, que el crédito fluya hacia las empresas más productivas a fin de no malgastar los recursos.
3. Los regímenes tributarios. Estos contribuyen a la supervivencia de firmas improductivas, obstaculizan el crecimiento de las empresas y propician la conformación de un universo empresarial profundamente desigual y concentrado. Debe tenerse presente que los regímenes diferenciados por sectores, tamaños de empresa, u otras razones, distorsionan la asignación de recursos, distraen los escasos recursos gerenciales de las empresas y son una carga adicional para las administraciones públicas. Por lo tanto, simplificar, unificar y hacer efectivas las normas tributarias que aplican a las empresas puede contribuir mucho a la productividad.
4. La coexistencia de un régimen contributivo de seguridad social para trabajadores formales y uno subsidiado para los informales. Esta coexistencia induce un mayor grado de informalización. La respuesta no consiste en eliminar los mecanismos de protección social, sino en cortar el vínculo entre el financiamiento de las prestaciones y la relación laboral. Los servicios de cobertura universal, como el seguro médico, o incluso las pensiones por jubilación, pueden financiarse con menores distorsiones por medio de impuestos generales o de pagos suplementarios.

Es improbable que los programas existentes de apoyo a las PYMES contribuyan significativamente a resolver el problema de productividad. Para ello, debería cumplirse no solamente la condición de que los programas eleven la productividad de las empresas atendidas, sino también la condición de que el capital y los recursos laborales adicionales que se ocupen en esas empresas sean más productivos que si se destinan a otros tipos de empresas. El hecho es, sin embargo, que, con excepción de Chile, no hay evidencia de que la asignación de recursos a las empresas de tamaño medio eleve la productividad agregada. Los programas de apoyo empresarial del tipo de los ahora existentes para las PYMES deben expandirse pero abriéndolos a las empresas medianas y grandes. Por otra parte, deben excluir a las empresas informales. Es más fácil ayudar a que crezcan las empresas más productivas que mejorar la productividad de las que no lo son.

Las empresas latinoamericanas dedican la mayor parte del gasto en innovación a asimilar la tecnología incorporada en nuevos equipos y maquinarias. La innovación es más intensa en las empresas que (i) tienen mejor acceso a recursos financieros, (ii) cuentan con formas efectivas de protección de los resultados del conocimiento y (iii) logran desarrollar lazos de cooperación tecnológica con sus clientes y/o sus proveedores y con las entidades de generación y transmisión de conocimientos aplicados. Del otro lado, los principales obstáculos a la innovación son: (i) la falta de financiamiento; (ii) los largos períodos de retorno, (iii) el reducido tamaño de los mercados internos y (iv) la escasez de personal capacitado.

Las empresas latinoamericanas son más efectivas en conseguir ganancias de productividad mediante innovaciones en los productos que en los procesos de producción, en el mercadeo de los productos o en las formas de organización empresarial. Todas estas rasgos sugieren que las empresas latinoamericanas operan aún muy lejos de la frontera tecnológica y, por lo tanto, tienen incentivos muy débiles para innovar. Aunque las empresas no son el único agente de innovación, el resto del gasto en investigación y desarrollo, que se hace principalmente en el sector público, es bastante modesto y se concentra en investigación básica, bastante distanciada de la actividad productiva. Estas deficiencias son el legado de una primera generación de políticas que puso el énfasis en la oferta de capital humano y de infraestructura científica, ignorando la demanda y descuidando las conexiones con los sectores productivos. Una segunda generación de políticas buscó llenar este vacío creando incentivos para la innovación, mediante estímulos fiscales y, especialmente, a través de fondos de innovación asignados por concurso. Se observa la emergencia de una tercera generación de políticas que se enfoca en resolver las fallas de coordinación entre los diferentes actores de los sistemas de innovación.

Por el lado positivo, debe señalarse que están surgiendo nuevas políticas industriales en América Latina cuyo objetivo es resolver los problemas de coordinación y de provisión de insumos de sectores escogidos por sus ventajas comparativas potenciales o por sus externalidades sobre otros sectores.

El crecimiento de la productividad es una tarea compleja en la que es necesario: (i) identificar las políticas adecuadas; (ii) entender los conflictos que existen entre objetivos diferentes; (iii) conseguir los recursos para poner en práctica esas políticas; (iv) lidiar con quienes prefieren el *statu quo* u otras políticas y (v) mantener esfuerzos sostenidos en ámbitos complementarios hasta que se obtengan resultados.

La productividad sufre cuando las políticas públicas responden a las demandas descoordinadas de empresas, grupos de presión y segmentos políticos diversos. Como resultado de ese tipo de presiones resultan fenómenos como los siguientes que perjudican la productividad de una economía: (1) empresas que son muy rentables, no porque sean productivas sino porque extraen ingresos por medio de concesiones o normas especiales; (2) sindicatos que erigen barreras al ingreso y crean beneficios especiales para sus afiliados y costos más altos para todos los demás; (3) empresas privadas pequeñas que, pese a ser improductivas, se las arreglan para seguir operando porque evaden impuestos y aportaciones a la seguridad social; (4) sectores de la actividad agrícola, minera, industrial, del transporte o del comercio que extraen beneficios de un tratamiento tributario especial o de algún subsidio oculto en un rincón del presupuesto nacional; (5) trabajadores informales que reciben prestaciones sociales por las que tendrían que pagar si estuvieran insertos en el sector formal y (6) empresas públicas cuya posición monopolística les permite rebajar la productividad de todos con su mal servicio y sus altos costos.

La puesta en práctica de políticas que eleven la productividad depende de la manera en que están organizados los intereses privados. Pero, sobre todo, depende de la capacidad del Estado y del sistema político para: (1) mantener políticas estables y creíbles que permitan al sector privado invertir e innovar con un horizonte de largo plazo; (2) adaptar las políticas a los cambios de la coyuntura económica y (3) coordinar las políticas de diferentes ámbitos —económico, social e institucional— teniendo en cuenta sus efectos mutuos.

La productividad como objetivo nacional enfrenta problemas de acción colectiva ¿Cómo convencer a todas las empresas y a todos los trabajadores —en los sectores público y privado— para que actúen de una manera que propicie una mayor productividad individual? ¿Cómo establecer nuevas reglas de juego en el sistema político de un país para que internalice el objetivo de la productividad como parte integral de sus acciones normales?

Las recomendaciones sobre políticas que eleven la productividad deben tener en cuenta la manera en que están organizados los intereses privados y la capacidad del Estado y del sistema político para coordinar y poner en práctica esas políticas. Aunque estas circunstancias son difíciles de cambiar radicalmente, las posibilidades de éxito pueden mejorar concentrándose en los siguientes puntos:

1. Hacer de la productividad un tema central del discurso público.

2. Difundir entre los empresarios las explicaciones acerca de los efectos de las políticas sobre la productividad a largo plazo.
3. Incorporar a las empresas y a los trabajadores en el debate sobre las políticas.
4. Invertir en el fortalecimiento de la capacidad del Estado para adoptar políticas de largo plazo.
5. Hacer participar tanto en el debate como en la puesta en práctica de las políticas a las entidades que contribuyan a la credibilidad de los esfuerzos.
6. Prever las consecuencias indirectas de las reformas y de los nuevos eventos sobre las acciones de política.

## **Contenidos**

- Un concepto sencillo
- Algo más que manufacturas
- Demasiadas firmas pequeñas
- Comercio y costos de transporte
- Una cuestión de crédito
- Más inevitable que los impuestos son sus efectos sobre la productividad
- Efectos indeseados de algunas políticas sociales
- Recursos para las pequeñas y medianas empresas
- Algo nuevo en innovación
- Trabajar juntos
- ¿Por qué es tan difícil?
- Qué hacer

## **Conceptos importantes**

- Productividad
- Productividad total de los factores
- Recursos productivos
- Brechas de ingreso y de productividad (entre países)
- Reasignación de recursos productivos

## Preguntas de repaso

1. Explique con sus propias palabras la relación entre el crecimiento económico y la productividad
2. ¿Cuánto aumentó la productividad en un país que creció 5%, con un crecimiento de la fuerza de trabajo del 2% y del acervo de capital del 2%? Suponga que no cambió la educación y que el trabajo y el capital contribuyeron por partes iguales a la generación del producto.
3. ¿Cuál sería ahora su respuesta si el acervo de capital hubiera crecido 8% y todo lo demás hubiera sido lo mismo que en la pregunta anterior?
4. Explique por qué aumentar la productividad de un país no equivale a mejorar las tecnologías de sus sectores productivos
5. ¿Por qué razón no se llega muy lejos enfocando en los sectores industriales todos los esfuerzos para mejorar la productividad?
6. Explique cuáles reasignaciones de recursos generan aumentos agregados de productividad
7. Señale cinco políticas que dificultan la reasignación de recursos hacia las empresas de mayor productividad
8. Y cinco ejemplos que hacen lo contrario
9. ¿Por qué la falta de crédito contribuye a la baja productividad?
10. ¿Cuáles son las principales características de los sistemas tributarios latinoamericanos que son adversas a la productividad?
11. ¿Por qué los regímenes tributarios simplificados para las empresas pequeñas pueden ser perjudiciales para la productividad?
12. ¿Por qué los sistemas paralelos de seguridad social para trabajadores formales e informales pueden ser perjudiciales para la productividad?
13. ¿Por qué los programas de apoyo empresarial deben ofrecerse a todas las empresas formales?
14. ¿Por qué para mejorar la productividad no basta con “aplanar la cancha”?
15. ¿Por qué sufre la productividad cuando hay descoordinación entre las empresas para relacionarse con el gobierno o con el sistema político?
16. ¿Qué características del sistema político dificultan la adopción de políticas favorables a la productividad?



## Lecturas recomendadas

Pagés, C. (ed.) (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. "Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts", Banco Mundial, Washington DC.

# INFRASTRUCTURA

► [http://indesvirtual.iadb.org/file.php/351/MODULOS/Modulo\\_III.pdf](http://indesvirtual.iadb.org/file.php/351/MODULOS/Modulo_III.pdf)

### Objetivos de Aprendizaje:

- Conocer la situación actual y los retos en materia de infraestructura en América Latina.
- Establecer y analizar las políticas necesarias para mantener la inversión pública en infraestructura, sin amenazar la estabilidad fiscal de los países.
- Analizar el papel y las responsabilidades del Estado en la provisión de infraestructura en los países latinoamericanos.
- Identificar y analizar las políticas que pueden ayudar a mantener el interés del sector privado en la mejora de la infraestructura.

Los sectores de infraestructura en América Latina y el Caribe han logrado avances muy importantes desde la década de los noventa. Esto se logró a pesar de la caída que tuvo la inversión total (pública y privada) en infraestructura: mientras que en la década de 1980 se invertía entre 3 y 4% del PIB, en las décadas de 1990 y 2000 la inversión estuvo cerca al 2% del PIB. A pesar de los logros, los sectores de infraestructura presentan grandes retos. Algunas áreas de la infraestructura, como la de transporte, no han mejorado ni en cobertura ni en calidad al ritmo en que lo hicieron los sectores de electricidad o telecomunicaciones. Para acelerar las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos es necesario mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de infraestructura. Conjuntamente, los sectores público y privado deben gastar más y mejor en infraestructura. Para ello, el gobierno debe:

- Responsabilizarse de regular y supervisar los servicios de infraestructura,
- Movilizar recursos financieros para hacer parte de las inversiones, y

- Brindar apoyo a los más pobres para que tengan acceso a los servicios, sin sacrificar la viabilidad financiera de las empresas.

Las inversiones en infraestructura promueven la inversión privada y el crecimiento porque (i) aumentan la vida útil del capital privado, (ii) hacen posible aprovechar las economías de escala, (iii) mejoran la productividad laboral y (iv) ayudan a aumentar el capital humano por medio de la educación y la salud. Esto no significa que los gastos de inversión en infraestructura se traduzcan siempre en mayor crecimiento. Eso depende de la eficiencia del gasto, la cual, a su vez, es función de factores como la buena selección de los proyectos, la eficiencia en la adquisición y el control de la corrupción.

Un 30% de la brecha de crecimiento entre América Latina y Asia Oriental se explica por diferencias en la provisión de infraestructura. Si la infraestructura de los países latinoamericanos llegara a ponerse a la altura de los mejores países de la región, las tasas de crecimiento del PIB per cápita serían entre un 1,3% y un 4,8% más altas. Si se llegara a alcanzar el nivel de Corea, los beneficios serían todavía mayores. Pero para ello se requiere invertir entre 4% y 6% del PIB durante 20 años.

América Latina captó más de la mitad de las inversiones privadas en infraestructura en el mundo en desarrollo entre 1990 y 2001. Pero eso fue insuficiente para compensar la caída de la inversión pública. La privatización ha tenido, en general, un efecto positivo en los pobres, sobre todo porque ellos han sido los principales beneficiarios del aumento de la cobertura conseguido por las empresas privadas, en muchos casos porque así se les ha exigido.

Es necesario, pues, gastar más y mejor en infraestructura. Con o sin participación privada, el Estado continúa siendo el responsable de la reforma de la infraestructura, del establecimiento y la aplicación de las reglas básicas del juego y de la reglamentación. Eso supone, entre otras cosas, la gestión de la economía política de la reforma. Las reformas de infraestructura son procesos políticos y, por lo tanto, pueden sufrir retrocesos. Los gobiernos también deben ser responsables de los objetivos sociales de cobertura y redistribución de los servicios y de proveer recursos fiscales y un marco de financiamiento para la inversión en el sector. La privatización no es contraria a estos objetivos: en general, las privatizaciones han tenido efectos positivo en los pobres, sobre todo porque ellos han sido los principales beneficiarios del aumento de la cobertura conseguido por las empresas privadas, en muchos casos porque así se les ha exigido.

El sector privado es imprescindible para mejorar la infraestructura, tanto por lo que se refiere a los recursos financieros como a los conocimientos técnicos y la capacidad de gestión. Es esencial, sin embargo, que el gobierno regule adecuadamente al sector privado, y ello requiere escoger el marco normativo adecuado y fortalecer la capacidad institucional y técnica de los reguladores. Por otra parte, se pueden utilizar diferentes tipos de asociación entre el sector público y el privado. Para elegir el más indicado, habrá que tener en cuenta la situación fiscal del sector, el grado de observancia de los contratos y la rentabilidad autónoma de los proyectos. Cuando se otorguen concesiones al sector privado es crucial que se haga de una manera transparente, que las renegociaciones sean menos frecuentes y que los gobiernos asuman sus propias responsabilidades como líderes de las reformas y como gestores de los mecanismos de protección social y de compensación a las poblaciones pobres que pueden salir perjudicadas con las reformas. Un buen diseño de los contratos de concesión ayuda a prevenir renegociaciones innecesarias, a mejorar el desempeño del sector y a identificar y asignar mejor los riesgos. Por otra parte, en los proyectos de infraestructura debe asumir los riesgos quien mejor pueda controlarlos y quien les tenga menor aversión.

Una regulación eficaz es condición imprescindible para el buen desempeño de los sectores de infraestructura cuando las industrias, privadas o públicas, son monopolísticas y, por tanto, no están disciplinadas por la competencia. Es necesario reducir el riesgo normativo y, para ello, debe tenerse en cuenta que la incertidumbre normativa es menor cuando los marcos normativos están definidos en la ley, las entidades de regulación son políticamente independientes, están sometidas a mecanismos de rendición de cuentas y tienen el personal técnico adecuado. Además, para el buen funcionamiento de las entidades reguladoras es necesario establecer mecanismos de rendición de cuentas.

## **Contenidos**

- La infraestructura y el crecimiento económico
- Las mejoras de la infraestructura
- La participación privada no compensó la caída de la inversión pública
- Es necesario gastar más en infraestructura
- Pero también hay que gastar mejor
- El Estado debe ocupar un lugar central en la provisión de infraestructura
- Cómo atraer al sector privado

## **Conceptos importantes**

- Sectores de infraestructura
- Actividades de gestión de la infraestructura
- Inversión privada y pública en infraestructura
- Gastos de inversión vs gastos corrientes (de operación y mantenimiento)
- Concesiones
- Marco de financiamiento de la infraestructura
- Garantías
- Marco de participación del sector privado en infraestructura
- Tipos de asociación entre el sector público y el sector privado
- Tipos de riesgo en proyectos de infraestructura

## **Preguntas de repaso**

1. Explique los canales a través de los cuales la infraestructura incide sobre el crecimiento económico
2. Explique las razones por las que la infraestructura incide sobre los costos y la competitividad de las empresas
3. ¿Cuáles son las principales responsabilidades del gobierno en relación con los sectores de infraestructura?
4. ¿Cuáles son los principios con base en los cuales es razonable asignar los riesgos en proyectos de infraestructura?

5. Explique la importancia de las garantías.
6. Describa las principales características de las instituciones de regulación que ayudan a reducir la incertidumbre normativa.



### Lecturas recomendadas

Banco Mundial (2009). “Understanding Sector Performance: The Case of Utilities in Latin America and the Caribbean”, Unidad de Economía, Departamento de Desarrollo Sostenible, Región de América Latina y el Caribe, junio 29, Washington, DC.

Marianne, F. y M. Morrison (2007). *Infraestructura en América Latina y el Caribe: Acontecimientos Recientes y Desafíos Principales*. Washington, DC: Banco Mundial.

Perrotti, D. E. y R. J. Sánchez (2001). “La brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 154. CEPAL, Santiago de Chile.

Straub, S. (2008). “Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges”, Documento de Trabajo sobre Investigaciones Relativas a las Políticas de Desarrollo N° 4460, Banco Mundial, Washington DC.



# EL PAPEL DE LOS RECURSOS NATURALES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL Y EN EL DESARROLLO

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18603>

## Objetivos de Aprendizaje:

- Conocer las principales teorías sobre el papel de los recursos naturales en el desarrollo.
- Identificar las ventajas de los recursos naturales para la inserción de la economía en los mercados mundiales y para la diversificación de la producción hacia sectores de mayor valor agregado.
- Conocer las políticas que facilitan la adecuada utilización de los recursos naturales como potenciadores de desarrollo.

No es sorprendente que los productos básicos tengan un peso considerable en las exportaciones de América Latina. La región cuenta con abundantes recursos naturales y, en comparación con otras regiones del mundo, tiene ventajas para la producción y la exportación de bienes primarios.

Desde tiempo atrás, intelectuales y políticos han advertido sobre los efectos nocivos de los recursos naturales. Por ejemplo, a mediados del siglo pasado, Raúl Prebisch argumentó desde la CEPAL que la dependencia de los recursos naturales era causa de empobrecimiento. Se ha argumentado que exportar productos primarios puede ser nocivo para el desarrollo (1) porque sus precios internacionales tienden a la baja, (2) porque los productos básicos contienen el germen de la enfermedad holandesa, (3) porque, cuando aumentan los ingresos por concepto

de sus exportaciones, las economías ricas en recursos naturales son propensas a acumular demasiado capital, con rendimientos muy bajos, y (4) porque los países con abundantes recursos naturales suelen adoptar arreglos institucionales que tienen efectos adversos sobre el crecimiento.

Por todo esto se ha dicho que los recursos naturales son una maldición. Pero ni la teoría ni la experiencia internacional así lo demuestran. Lo que parece ser una maldición es la concentración de las exportaciones en unos pocos productos primarios. La distinción entre abundancia de recursos naturales y concentración de las exportaciones en unos pocos productos estuvo ausente en los primeros estudios sobre la influencia de los recursos naturales sobre el crecimiento. Pero los estudios más recientes han concluido que el efecto negativo sobre el crecimiento proviene de la concentración de las exportaciones. Aunque las exportaciones de los países latinoamericanos se han diversificado, siguen estando todavía muy concentradas en productos básicos en comparación con otras regiones del mundo. Cuando la concentración de las exportaciones en pocos productos básicos se combina con malas instituciones para el manejo de los ingresos, los efectos sobre la estabilidad macroeconómica son dañinos.

Las economías latinoamericanas no pueden, en realidad, darle la espalda a su dotación de recursos naturales; pero, al mismo tiempo, necesitan diversificar su estructura productiva y sus exportaciones. Los países abundantes en recursos naturales que han tenido éxito en diversificarse han seguido una estrategia de desarrollo de nuevos sectores vinculados a los productos tradicionales de exportación. Por otra parte, la experiencia de los Estados Unidos y de otros países desarrollados abundantes en recursos naturales contradice la creencia de que los sectores de recursos naturales son de poca innovación tecnológica y, por lo tanto, tienen poco impacto en el crecimiento de largo plazo. El hecho es, sin embargo, que la inversión en conocimiento es tan (o, incluso más) relevante para el desarrollo en una economía basada en recursos naturales que en una economía que carece de ellos.

En América Latina, predominantemente se extraen y exportan los recursos naturales con el mínimo indispensable de procesamiento a nivel interno. Además, cuando se ponen en marcha actividades de procesamiento y exportación, no se producen y/o no se comercializan en el exterior otros bienes relacionados (ya sean simples o sofisticados).

Los países cuyas exportaciones están concentradas en productos básicos tienen un doble reto para que su abundancia de recursos naturales contribuya al desarro-

llo. Por un lado, deben adoptar una estrategia para que los sectores primarios se articulen con otros sectores de la economía y para que se desarrollen nuevas capacidades productivas a su alrededor. Por el otro, deben establecer las instituciones y políticas macroeconómicas para amortiguar la transmisión de la inestabilidad externa hacia las actividades económicas internas. No es posible romper el nudo gordiano del subdesarrollo sin utilizar estas dos espadas en forma combinada.

La clave de la diversificación radica en construir ventajas comparativas alrededor de los sectores primarios, no en darles la espalda. Es crucial establecer las instituciones de uso y explotación que permitan el desarrollo de dichos sectores, teniendo en cuenta las consideraciones ambientales. Debe tenerse presente, sin embargo, que el principio de mantener una parte importante de los recursos en el subsuelo para beneficio de las generaciones futuras no es un buen criterio para definir las reglas de explotación, porque los precios de los productos mineros no tienden a crecer a una tasa mayor que la tasa de interés. Es muy importante establecer métodos de ahorro de los ingresos derivados de las exportaciones primarias, tanto para garantizar que los beneficios lleguen a las generaciones futuras como para amortiguar los impactos que puedan tener las fluctuaciones de los precios externos sobre la economía. Sin embargo, es preciso reconocer que el principal obstáculo para estas políticas de ahorro son las instituciones y las prácticas políticas que hacen que los objetivos de corto plazo predominen sobre la estabilidad macroeconómica y el bienestar de las generaciones futuras.

## Contenidos

- ¿Cuál es el papel de los recursos naturales en el crecimiento?
- Ventajas comparativas e inserción comercial
- La diversificación a partir de los recursos naturales
- El manejo de los recursos naturales
- Volatilidad macroeconómica, causa y consecuencia de la poca diversificación

## Conceptos importantes

- Bienes primarios
- Concentración de las exportaciones
- Enfermedad holandesa
- Ventajas comparativas
- Sustitución de importaciones
- Liberación comercial, o apertura comercial
- Aglomeración de empresas (*cluster* en el idioma inglés)
- Cadenas de valor y tránsito hacia los eslabones de mayor valor agregado en una cadena de valor (*upgrading* en el idioma inglés).
- Propietario del recurso, productor, recaudador y regulador en los sectores de recursos naturales
- Renta del recurso
- Fondos de ahorro

## Preguntas de repaso

1. Discuta las hipótesis que tratan de explicar por qué la abundancia de recursos naturales es una maldición para el crecimiento y el desarrollo.
2. Explique cómo ocurre la diversificación a partir de los recursos naturales.
3. ¿Cómo difiere esto de una estrategia de sustitución de importaciones?
4. Explique por qué las políticas de uso de los recursos naturales pueden tener efectos sobre la diversificación de las exportaciones y en el desarrollo.
5. Explique los problemas de diseño de los sistemas tributarios en los sectores de recursos naturales no renovables.
6. Explique por qué la concentración de las exportaciones en unos pocos productos primarios tiende a generar inestabilidad macroeconómica.
7. Explique por qué la inestabilidad macroeconómica dificulta la diversificación productiva.
8. Explique las dos funciones principales de los fondos de ahorro.

## Lecturas recomendadas

- De Ferranti, D., G. Perry, D. Lederman, W. Maloney (2001) (eds.) *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*. Washington DC: Banco Mundial.
- Lederman, D. y W. Maloney (2006) (eds.) *Natural Resources and Development: Neither Curse nor Destiny*. Stanford: Stanford University Press y Banco Mundial.
- Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J. (2007) (eds.) *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Columbia University Press.
- Manzano, O. (2008). “El rol de los Recursos Naturales en el Desarrollo de América Latina”. En Machinea, L. & N. Serra (eds.), *Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Sinnott, E., J. Nash y A. de la Torre (2010) (eds.) *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: Beyond Booms and Busts?*, Washington DC: Banco Mundial.



# INESTABILIDAD Y CRISIS MACROECONÓMICAS

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18604>

## Objetivos de Aprendizaje:

- Describir las manifestaciones más frecuentes de inestabilidad macroeconómica y sus principales consecuencias.
- Identificar y analizar la influencia que tienen los factores externos y las políticas internas sobre la estabilidad macroeconómica.
- Identificar los principales canales de perturbaciones externas y/o exógenas y sus formas de medición.
- Analizar el papel de las políticas en la estabilidad/inestabilidad económica de los países.

América Latina tiene una historia de inestabilidad y crisis macroeconómicas que se inició prácticamente en la época de la Independencia. La incapacidad para crecer a un ritmo sostenido es la principal manifestación de un ambiente macroeconómico inestable. En efecto, la volatilidad del crecimiento —medida por las fluctuaciones que experimenta de un año a otro la tasa de crecimiento de un país— se considera la medida más adecuada de volatilidad macroeconómica. Las economías latinoamericanas son mucho más volátiles que las economías desarrolladas y algo más que las economías asiáticas emergentes, pero menos volátiles que otras regiones en desarrollo.

En ciertas corrientes de pensamiento, está muy arraigada la opinión de que los factores externos son las principales causas de la inestabilidad y de las crisis macroeconómicas. Sin embargo, el impacto de las perturbaciones externas depende, ante todo, de la calidad de las políticas internas. Es cierto que, en los peores pe-

ríodos por los que han pasado los países latinoamericanos, las condiciones externas han sido menos favorables que durante los mejores períodos. Pero lo que realmente distingue a los malos de los buenos períodos es la ocurrencia de las crisis monetarias, cambiarias, bancarias o de deuda, sugiriendo que las causas fundamentales de la inestabilidad macro están en la calidad de las políticas.

En América Latina, la inestabilidad macroeconómica es muy dañina para el bienestar porque no existen suficientes mecanismos para estabilizar el consumo de las familias, especialmente las más pobres. La inestabilidad puede también dejar secuelas permanentes sobre la capacidad de crecimiento de una economía.

**Las crisis inflacionarias:** Una inflación estable y predecible genera poco o ningún costo, pero la experiencia ha demostrado que la inflación se vuelve volátil e impredecible más allá de un umbral bastante bajo. Por eso, algunos analistas consideran que cualquier inflación por encima del 20% cae en la categoría de crisis inflacionaria. Después de la Segunda Guerra Mundial, América Latina y África han tenido una mayor propensión a las crisis inflacionarias y esta tendencia fue especialmente aguda en las décadas de 1980 y 1990. La inflación es dañina porque redistribuye la riqueza a favor de los deudores y porque destruye los incentivos para producir eficientemente, pues oscurece las señales de precios y hace que las ganancias pasen a depender ante todo de la habilidad financiera.

**Las crisis cambiarias:** se considera que hay una crisis cambiaria cuando la moneda de un país se deprecia el 15% o más (con respecto al dólar, en el caso de los países latinoamericanos). Las crisis cambiarias y las crisis inflacionarias van de la mano en una mayoría abrumadora de casos y las razones por las que son dañinas son, en general, las mismas. Mientras que en la década de 1980, en promedio, cada país de la región tuvo cinco años con crisis cambiarias, en la década del 2000 esa frecuencia se redujo a 0,9 años.

**Las crisis bancarias:** Las crisis bancarias (1) se desencadenan como consecuencia del retiro masivo de depósitos por parte de los clientes de los intermediarios financieros o (2) se presentan bajo la forma de una serie de cierres, fusiones, tomas de control de, o medidas de apoyo masivo a, los intermediarios financieros que enfrentan problemas de liquidez y/o de insolvencia. El 9,7% de la historia de la post-guerra en cualquier país latinoamericano ha ocurrido en presencia de crisis bancarias. Las décadas de 1980 y 1990 fueron prolíficas en crisis bancarias en la región, pero la década del 2000 presenció relativamente pocas, a pesar del convulsionado escenario internacional. Las crisis bancarias sistémicas generan

enormes costos para la sociedad, porque producen sequías de crédito, elevan el endeudamiento público y generan profundas caídas en la actividad productiva y en el empleo.

**Las crisis de deuda:** Las crisis de deuda son fenómenos económicos en los que se presenta uno de los siguientes eventos (o ambos al mismo tiempo): (1) incumplimientos en el pago de las obligaciones de deuda externa por parte de los gobiernos o (2) incumplimientos en el pago de las deudas públicas internas y diversas formas de expropiaciones de los activos del público en el sistema financiero. En relación con los incumplimientos del primer tipo, se ha establecido que, en el período comprendido entre la Independencia y el 2008, hubo 126 episodios de incumplimiento o renegociación de las deudas externas por parte de los gobiernos de 18 países latinoamericanos. Los incumplimientos de las obligaciones de deuda del gobierno generan desconfianza y reducen la oferta de recursos de financiamiento.

Al hacer un balance de los distintos tipos de crisis macroeconómicas por décadas, es evidente que, en la década del 2000, la frecuencia de todo tipo de crisis fue mucho menor que en las dos décadas anteriores.

Los factores externos de perturbación macroeconómica (que muchos llaman *shocks* externos) pueden operar a través de canales reales, como el volumen y los precios del comercio internacional, o por canales financieros, como el costo y la disponibilidad de financiamiento externo. Las fluctuaciones típicas en la actividad económica mundial y en las condiciones financieras internacionales son fuentes importantes de inestabilidad para las economías latinoamericanas. En adición a las fuentes externas de inestabilidad, las economías latinoamericanas están sometidas a otras perturbaciones que pueden considerarse exógenas al sistema económico. Las principales son la propensión a los desastres naturales y la estructura existente de la producción.

Las políticas que adoptan los países son, sin embargo, como ya se dijo, la principal fuente de inestabilidad macro, bien sea porque amplifican los efectos de las perturbaciones externas, porque no crean defensas adecuadas para enfrentarlos o porque directamente generan inestabilidad en el ambiente económico.

## **Contenidos**

- La volatilidad macroeconómica
- Fuentes exógenas de inestabilidad
- Las políticas como fuente de perturbaciones y de amplificación de las perturbaciones

## **Conceptos importantes**

- Volatilidad del crecimiento (y de otras variables)
- Indicadores de crisis macroeconómica
- Indicadores de perturbaciones externas
- Canales reales de transmisión de las perturbaciones externas
- Canales financieros de transmisión de las perturbaciones externas
- Pérdidas económicas (directas e indirectas) causadas por los desastres naturales

## **Preguntas de repaso**

1. Explique por qué la volatilidad del consumo per cápita da una mejor idea de los costos de la inestabilidad que la volatilidad del PIB per cápita.
2. Explique por qué, aunque existe una relación inversa entre el crecimiento y la volatilidad del crecimiento, esta relación no es demasiado estrecha.
3. Explique por qué las políticas monetarias pueden amplificar las perturbaciones externas.
4. Explique de qué manera las políticas de regulación y supervisión financiera pueden amortiguar los efectos adversos de las perturbaciones externas.
5. Explique por qué las políticas fiscales pueden ayudar a amortiguar las perturbaciones externas pero también pueden contribuir a amplificarlas.

## Lecturas recomendadas

Banco Interamericano de Desarrollo (1995). *Hacia una economía menos volátil*. Informe del Progreso Económico y Social de América Latina, Washington, DC.

Loayza, N., R. Ranciére, L. Servén y J. Ventura (2007) “Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction”, *The World Bank Economic Review*, Vol. 21, No. 3, pp. 343–357.

Reinhart, C. M. (2010). “This Time is Different Chartbook: Country Histories on Debt, Default, and Financial Crises”. Working Paper 15815. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Reinhart, C. M. y K. R. Rogoff (2009). *This Time is Different, Eight Centuries of Financial Folly*. Nueva Jersey, MA: Princeton University Press.



# POLITICAS MONETARIA Y CAMBIARIA

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18605>

### Objetivos de Aprendizaje:

- Entender los canales y los mecanismos de funcionamiento de la política monetaria.
- Entender las limitaciones que afectan la eficacia y las posibilidades de la política monetaria en los países latinoamericanos.
- Identificar el papel del banco central en relación con el Estado y con el sistema financiero.
- Analizar los instrumentos actuales de políticas monetarias y su diferencia en relación con las décadas pasadas.

La reducción de la inflación ha sido el gran logro de las políticas monetarias en América Latina, las cuales se han concentrado en ese objetivo, incluso al costo de dejar de lado otros posibles objetivos como aumentar el crecimiento económico, evitar los períodos de recesión o estabilizar la tasa de cambio.

La inflación es un fenómeno monetario. Si la demanda de dinero es estable, un crecimiento de la cantidad de dinero tiene necesariamente que traducirse en crecimiento de precios (inflación) o crecimiento económico. El concepto de dinero más utilizado es el de medios de pago, que comprende el efectivo en poder del público y los depósitos del público en cuentas corrientes bancarias. En algunos países, se utilizan otras definiciones más amplias de dinero (que se denominan M2 o M3), en las cuales se incluyen, además del efectivo y los depósitos en cuenta corriente, los depósitos de ahorro, los depósitos a término y diversos papeles emitidos por las entidades financieras o por el gobierno. Cualquiera de estos conceptos alternativos de dinero puede ser la variable objetivo de una política monetaria basada en los agregados monetarios. Cuál agregado se escoge depende de

los instrumentos que se tengan para controlarlo, siempre y cuando ese agregado tenga además una relación suficientemente estable y predecible con la inflación. Todos los agregados pueden considerarse como el producto de la base monetaria por un multiplicador, donde la base monetaria se define como la cantidad total de los pasivos monetarios del banco central y, como consecuencia de esta definición, es igual a la suma del efectivo en poder del público y las reservas de los bancos. Si la política busca controlar un agregado monetario debe, por un lado, controlar la base monetaria y, por el otro lado, controlar el multiplicador. Para controlar la base monetaria tiene que actuar sobre las variables que suelen tener mayor influencia sobre su comportamiento, a saber, las variaciones en las reservas internacionales y los créditos netos al gobierno y a los bancos. El control del multiplicador se ejerce a través del control sobre el coeficiente de encaje, cuya fijación es una prerrogativa institucional del banco central.

No hay un régimen monetario perfecto. Sería deseable un régimen que permitiera tener tres cosas a la vez: autonomía monetaria, libre movilidad de capitales y estabilidad del tipo de cambio. El problema es que ningún régimen monetario permite lograr las tres cosas, como máximo solo es posible lograr dos de ellas. Esto se conoce como la “trinidad imposible” o el “trilema” de las finanzas internacionales.

Muchos de los instrumentos que fueron de uso común en décadas pasadas en América Latina tienen serias limitaciones: además de que no es posible tener una política monetaria autónoma si se quiere además tener tipo de cambio fijo y libre movilidad de capitales, hay límites muy estrechos al financiamiento que el banco central le puede conceder al gobierno sin poner en marcha una espiral inflacionaria; los coeficientes de encaje pueden moderar la creación secundaria de dinero, pero coeficientes demasiado altos alientan innovaciones financieras que erosionan la efectividad de los encajes y dañan la salud del sistema financiero; los toques al crédito y a las tasas de interés tienen, a lo sumo, efectividad temporal y, a la larga, generan desintermediación financiera y una mala asignación de los recursos de crédito. En vista de estas limitaciones, en los últimos años, las políticas de control monetario han tendido a apoyarse en instrumentos de mayor efectividad tales como los regímenes de tipo de cambio flexible, las operaciones de mercado abierto y las ventanillas de redescuento. Sin embargo, aunque son más efectivos, estos instrumentos también tienen sus propias limitaciones.

En la primera mitad de la década de 1990, era usual que los bancos centrales anunciaran sus metas de crecimiento monetario con anticipación e informaran los resultados periódicamente en un intento de anclar las expectativas en las mismas

variables monetarias que estaban controlando. Los problemas de esta estrategia son múltiples. En primer lugar, este tipo de anuncios y reportes no son entendidos por el público. En segundo lugar, el incumplimiento de las metas mina la eficacia de los nuevos anuncios. En tercer lugar, puede ocurrir que, aunque se cumplan las metas monetarias, no se vean los resultados esperados en las tasas de inflación, debido a rezagos entre una y otra variable o a cambios imprevistos en la velocidad de circulación del dinero. Esto ha llevado a varios países, desde mediados de la década de 1990, a adoptar una estrategia de expectativas basada directamente en el objetivo de reducción de la inflación. El banco central anuncia una meta para la tasa de inflación para el próximo año, o próximos años, y se compromete a usar todos los instrumentos de política monetaria para lograr ese objetivo. La tasa de interés para ofrecerle recursos a los bancos (o para las operaciones de mercado abierto) es el principal instrumento que usan los países con metas de inflación. Las posibilidades de éxito de una política monetaria basada en metas de inflación dependen crucialmente de la independencia operativa del banco central. Las políticas monetarias basadas en metas de inflación han sido bastante exitosas logrando reducir la inflación en línea con las metas propuestas y con menores costos en términos de volatilidad del producto y de reducción del crecimiento económico.

## Contenidos

- La inflación es un fenómeno monetario
- Los conceptos monetarios básicos
- El banco central como depositario de las reservas internacionales
- El banco central como prestamista del gobierno
- El banco central como banquero de los bancos
- Los instrumentos de la política monetaria y sus límites
- Del control del dinero al objetivo inflacionario
- Expectativas y credibilidad

## Conceptos importantes

- Dinero
- Inflación
- Velocidad de circulación del dinero
- Ecuación cuantitativa del dinero
- Base monetaria
- Medios de pago
- Multiplicador monetario
- Reservas internacionales
- Tipo de cambio fijo vs tipo de cambio flexible
- Tipo de cambio deslizante o de minidevaluaciones
- Libre movilidad de los capitales
- Controles a la movilidad de los capitales
- Operaciones de esterilización o de mercado abierto
- Operaciones de redescuento
- Operaciones con pacto de retroventa (repos)
- Coeficiente de encaje (o de reservas) de los bancos
- Sistema de metas de inflación

## Preguntas de repaso

1. Describa el balance del banco central.
2. Explique el proceso de multiplicación del dinero a través del sistema bancario.
3. Explique qué efecto tiene sobre la base monetaria y sobre los medios de pago cada una de las siguientes operaciones del banco central: compra de divisas, compra de títulos de deuda del gobierno, devolución a los bancos de los títulos adquiridos con pacto de retroventa, aumento del coeficiente de reservas de los bancos.
4. Explique la “trinidad imposible”, o “trilema” de las finanzas internacionales.
5. Describa cómo funciona el sistema de metas de inflación.

## Lecturas recomendadas

- De Gregorio J. (2007). *Macroeconomía: Teoría y Políticas*. México: Pearson Educación.
- De Gregorio J. (2010). “Recent Challenges of Inflation Targeting”. Documento de Trabajo N° 51. Basilea, Suiza: Bank for International Settlements.
- Edwards, S. (1995). *Crisis and Adjustment in Latin America: from Despair to Hope*. Nueva York: Oxford University. – (Capítulos 2 y 4).
- Edwards, S. (2003). “Exchange Rate Regimes, Capital Flows and Crisis Prevention”. En M. Feldstein (ed.), *Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies*. Chicago: National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press – (Capítulo 1).
- Montiel, P. J. (2003). *Macroeconomics in Emerging Markets*. Cambridge: University Press – (Capítulo 20 “Domestic Macroeconomic Management in Emerging Economies: Lessons from the Crises of the Nineties”).



# LA BANCA AL BANQUILLO

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18606>

## Objetivos de Aprendizaje:

- Identificar la problemática del sector bancario en los países latinoamericanos y su incidencia en el crecimiento y desarrollo.
- Conocer los hechos y orígenes de la crisis financiera mundial de 2008–2009 y analizar las razones por las que no afectó al sistema bancario en América Latina.
- Identificar los mecanismos y políticas necesarias que permitan reducir la inestabilidad financiera en los países.

Los bancos están llamados a cumplir un papel importante en el desarrollo económico. Son una pieza clave para la buena asignación del ahorro de la sociedad y, por consiguiente, para el crecimiento. De hecho, el crédito bancario y el producto interno bruto (PIB) per cápita suelen ir de la mano. El crédito bancario es prácticamente la única fuente que tienen a su disposición las empresas de América Latina para financiarse.

Pero los sistemas bancarios latinoamericanos son muy pequeños, el crédito es costoso e inestable y las crisis financieras son frecuentes. Estas condiciones inhiben la buena asignación de los ahorros, limitan el crecimiento de las firmas y contribuyen a la inestabilidad macroeconómica. Además, en la región, el empresario tiene grandes dificultades para acceder a los mercados financieros debido a que el sector financiero está en general subdesarrollado y es reducido. Los bancos a menudo han sido una importante fuente de inestabilidad en la región. Por otro lado, también han sido víctimas de la inestabilidad: la volatilidad de los activos y pasivos de la banca refleja un prolongado historial de desequilibrios macroeconómicos y de falta de instrumentos adecuados para manejarlos. Aunque puede

resultar tentador achacarle la culpa de las crisis bancarias a factores externos, y no hay duda de que los frenazos súbitos de los flujos de financiamiento externo han sido un factor muy fuerte de activación de las mismas, la responsabilidad es compartida con algunas causas internas, en particular la dolarización financiera, de la que varios países han exhibido un grado considerable. Típicamente, las crisis bancarias ocurren después de períodos de expansión rápida del crédito, en condiciones macroeconómicas aparentemente benignas, en que los bancos están dispuestos a tomar más y más riesgos. Pero los problemas del riesgo moral provocados por un marco regulatorio y de supervisión precario así como la percepción de que el gobierno está dispuesto a acudir al rescate de los bancos en dificultades, también contribuyen a promover la toma excesiva de riesgos y la generación de crisis bancarias. A su vez, esos problemas de riesgo moral, en algunos casos, son una consecuencia imprevista de la forma como la liberalización financiera se llevó a cabo. Las crisis bancarias son extremadamente onerosas en términos de crecimiento y traen consigo costos fiscales abrumadores. Los mayores costos de las crisis se perciben por el lado fiscal: no hay una sola crisis bancaria en la historia mundial que no haya terminado con una inyección importante de recursos públicos y ha habido muy pocas en las cuales no se hayan generado montos importantes de deuda pública para sanear los balances del sistema financiero.

Todo país requiere de un sistema interno de prevención y respuesta frente a los riesgos de la volatilidad financiera y de las crisis sistémicas, es decir, necesita de su propia red de seguridad financiera. Esta consiste en un conjunto de reglas e instituciones concebidas para reducir la inestabilidad financiera, a fin de proteger la intermediación financiera y el sistema de pagos. La misma comprende las normas prudenciales y su aplicación estricta, la adecuada supervisión de la banca, la existencia de instituciones tales como las garantías de depósitos y el acreedor de última instancia, y el aprovechamiento de mecanismos para disciplinar a los bancos.

En todo el mundo, el negocio bancario ha cambiado asombrosamente, y América Latina no es la excepción. Durante la década de 1990, las crisis financieras y la intensificación de la regulación generaron un proceso de consolidación bancaria en la región. En ese proceso de consolidación, la banca de muchos países adquirió un matiz claramente foráneo; bancos extranjeros iniciaron operaciones en la región, al mismo tiempo que muchos bancos de propiedad del Estado cerraban sus puertas. En muchos países, los bancos extranjeros se han convertido en los principales componentes del sistema financiero interno. La banca extranjera opera con costos operativos y márgenes de intermediación más bajos que la banca privada nacional y contribuye a ampliar el crédito, sobre todo para las grandes empresas. En

cuanto a los bancos públicos, los estudios empíricos sugieren que dichos bancos hacen poco para ampliar la disponibilidad de crédito o el crédito directo a pequeñas empresas o a los sectores que más lo requieren. Los bancos públicos reducen los costos del endeudamiento para sus clientes, pero eso no necesariamente se traduce en financiamiento de sectores no privilegiados. Sin embargo, sí ayudan a estabilizar la oferta de crédito.

¿Qué pueden hacer las autoridades económicas para lograr una mayor profundidad financiera y sistemas financieros más estables? Primero, consolidar la estabilidad macroeconómica. Esta es una condición absolutamente necesaria (aunque no suficiente) para tener sistemas financieros profundos y crédito barato. En segundo lugar, garantizar las instituciones necesarias para la protección de los derechos de propiedad, tema que tiene ramificaciones muy importantes para el desarrollo de los mercados financieros. En tercer lugar, establecer un buen sistema de garantías que sea lo suficientemente flexible como para que una gran variedad de activos sirva de garantías crediticias. Además, en aquellos países que se encuentran atrasados en el desarrollo de mecanismos para compartir información financiera, deben establecerse las centrales de riesgo o los burós de crédito, instrumentos útiles para que los bancos puedan predecir la probabilidad de que un deudor potencial repague sus deudas, y parte esencial del andamiaje de los sistemas de crédito modernos.

## Contenidos

- La banca y la inestabilidad macroeconómica: el huevo y la gallina
- Los costos de las crisis bancarias

## Conceptos importantes

- Inversión
- Sistema financiero, sistema bancario y mercado de capitales
- Tasa activa de interés y tasa pasiva de interés
- Margen de intermediación financiera
- Frenazo súbito de los flujos de capitales
- Dolarización financiera



- Liberalización financiera
- Riesgo moral
- Red de seguridad financiera
- Regulación prudencial y supervisión bancaria
- Retiro masivo de depósitos
- Disciplina de mercado

## Preguntas de repaso

1. Explique por qué la inestabilidad macroeconómica y la fragilidad del sistema bancario tienden a reforzarse mutuamente.
2. Explique por qué los frenazos súbitos (de los flujos de los capitales externos) pueden generar crisis bancarias.
3. ¿Cuáles son los principales instrumentos de regulación de la actividad bancaria y cómo contribuyen a reducir los riesgos de crisis bancarias?
4. ¿Por qué razones no hubo crisis bancarias en América Latina durante la crisis financiera mundial de 2008–2009?
5. ¿Cuáles son los grandes cambios que ha tenido la estructura de propiedad del sistema financiero en América Latina desde la década de 1980?
6. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la banca extranjera?
7. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la banca pública?

## Lecturas recomendadas

- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Desencadenar el crédito. Cómo ampliar y estabilizar la banca*. Washington DC.
- Banco Mundial (2008). *Finanzas para el crecimiento económico*. Washington DC.
- Banco Mundial (2008). *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington DC.
- Galindo, A., A. Micco, A. y U. Panizza (2007). “Dos décadas de reformas financieras”. En E. Lora (ed.), *El Estado de las reformas del estado en América Latina*. Washington DC: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Reinhart, C. & K. Rogoff, (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Nueva Jersey: Princeton University Press.





# INTRODUCCIÓN

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18587>

---

## Objetivos de Aprendizaje:

- Identificar las principales deficiencias de las políticas fiscales en América Latina
- Entender el potencial y las principales limitaciones de las políticas fiscales
- Conocer el enfoque y la estructura del curso.

La política fiscal es la columna vertebral de las políticas económicas y sociales. Sin un manejo de los recursos públicos que sea financieramente sostenible, eficaz en la recaudación y eficiente en la asignación de los recursos públicos es imposible tener buenas políticas de desarrollo económico o social. Este curso es una introducción a la realidad de la política fiscal en América Latina, y tiene el propósito de ayudar al lector no especializado en economía a entender los problemas que suelen enfrentar los gestores de las políticas fiscales y las opciones que tienen para resolverlos o, al menos, atenuarlos.

Aunque las finanzas públicas de los países latinoamericanos soportaron bastante bien la crisis financiera mundial del 2008–2009 y se han evitado las graves crisis fiscales que han envuelto a varios países europeos desde 2010, América Latina no ha resuelto cabalmente algunos de sus más graves problemas fiscales. Aparte de que los recursos fiscales son insuficientes para atender algunas de las demandas económicas y sociales más apremiantes, la recaudación impositiva es ineficiente, la evasión tributaria en la mayoría de países alcanza niveles alarmantes y el gasto social es poco progresivo. Con unas pocas excepciones, la descentralización del gasto y de las atribuciones tributarias a los gobiernos sub-nacionales es aún incipiente y su eficacia ha estado entorpecida por deficiencias de diseño de las políticas de transferencia de las obligaciones y de los recursos y por las limitaciones institucionales de dichos gobiernos. Después de más de una década de ambiciosos programas de privatización de empresas públicas, el progreso en este frente también está prácticamente detenido en la región desde fines de los noventa y, en algunos países, el péndulo se ha movido nuevamente hacia la nacionalización de

empresas en sectores considerados estratégicos. De forma semejante, después de una oleada de reformas de los sistemas de pensiones con miras a ampliar la cobertura y a reducir las cargas fiscales futuras, los logros en ambas áreas han resultado desilusionantes.

Las experiencias de los distintos países de la región han sido diversas en cada uno de estos frentes y, por consiguiente, es mucho lo que puede aprenderse de un enfoque comparativo internacional, como el que se ofrece en este curso con base en el trabajo analítico desarrollado en el Departamento de Investigación del BID desde su creación en 1995, con el apoyo de los principales centros de análisis económico de América Latina, y complementado con los estudios de otros organismos internacionales.

Como introducción al tema es conveniente entender el potencial y las limitaciones de la política fiscal en el ámbito macro y microeconómico. Desde un punto de vista macroeconómico, el principal potencial de la política fiscal consiste en afectar el crecimiento económico en el corto plazo mediante el proceso multiplicativo de aumento en la demanda agregada al elevarse el gasto público o reducirse los impuestos. Pero diversas restricciones pueden impedir este proceso.

La restricción macro más obvia que puede enfrentar una política fiscal expansiva es que no haya más recursos productivos disponibles para aumentar la producción. Una segunda restricción posible es que los aumentos de gasto público den lugar a aumentos de las tasas de interés, desalentando la inversión y el consumo. Esto puede ocurrir si el banco central trata de contrarrestar con una política monetaria más austera la laxitud fiscal (con el fin de impedir que haya mayor inflación). Pero las tasas de interés pueden aumentar también si los inversionistas (nacionales o extranjeros) perciben que el gobierno tendrá en el futuro dificultades para pagar las nuevas obligaciones de la deuda. Incluso sin que aumenten las tasas de interés, la incertidumbre fiscal puede paralizar la inversión privada, por el temor de que se eleven los impuestos o se tomen otras medidas que afecten la rentabilidad de los negocios. Otra restricción que puede surgir, incluso sin aumento del gasto público ni caída en los ingresos fiscales, es que ocurra una sequía de alguna fuente de financiamiento importante. Puede haber, por ejemplo, un “frenazo súbito” de los flujos de financiamiento externo para el país.

Desde el punto de vista microeconómico el potencial de la política fiscal es múltiple. Los impuestos pueden utilizarse para desestimular ciertas actividades, y los subsidios para estimular otras, lo cual ofrece el potencial de alterar la estructura

de la producción y elevar la competitividad. Los impuestos, los subsidios y los gastos públicos de todo tipo pueden también diseñarse con el fin de alterar la distribución del ingreso y del consumo a favor de ciertos grupos sociales. Todo esto sugiere un enorme potencial, pero las restricciones que pueden enfrentarse son también muy grandes. La principal restricción micro es que, para que las políticas fiscales puedan generar tasas sostenidas de mayor crecimiento, más competitividad o más bienestar, es necesario que puedan asignar los recursos productivos en forma más eficiente que el mercado. Es necesario que el gobierno sea capaz de asignar los recursos mejor de lo que pueden hacerlo los mercados, por imperfectos que sean. Para eso se necesita que el Estado tenga mejor información que los mercados, que la reasignación de recursos responda estrictamente a razones de eficiencia y que no se desvíen recursos hacia actividades improductivas. La segunda restricción micro consiste en que, aunque en teoría pueda diseñarse un sistema de impuestos y de gastos públicos que reduzca considerablemente la concentración del ingreso, en la práctica es difícil recaudar los impuestos y asignar los gastos en esa forma ideal.

Puesto que la política fiscal no ocurre en el vacío de los modelos teóricos sino en la práctica de las restricciones macro, institucionales y políticas con las que operan los gobiernos, entender los problemas y políticas fiscales en América Latina a nivel introductorio requiere mucho más conocimiento de la realidad que de la teoría.

Este curso está estructurado en seis módulos:

- **Módulo 1:** Gasto público: estructura, estabilidad y procesos de decisión
- **Módulo 2:** Políticas tributarias: suficiencia, distribución y eficiencia
- **Módulo 3:** Cómo vivir con deuda
- **Módulo 4:** Descentralización: un largo proceso
- **Módulo 5:** El futuro de los sistemas de pensiones
- **Módulo 6:** Privatizaciones y nacionalizaciones



# GASTO PÚBLICO: ESTRUCTURA, ESTABILIDAD Y PROCESOS DE DECISIÓN

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18588>

### Objetivos de Aprendizaje:

- Entender los conceptos fiscales básicos
- Conocer los rasgos del gasto público y su composición en América Latina
- Entender por qué el gasto público tiende a ser procíclico e inestable
- Familiarizarse con las etapas básicas del proceso presupuestal
- Saber qué son y para qué sirven las instituciones presupuestales
- Identificar algunos de los principales canales de influencia de la política en las decisiones de gasto público

En comparación con los países desarrollados, los países latinoamericanos en promedio tienen gobiernos relativamente pequeños. Pero Ecuador y Brasil tienen niveles de gasto público que, como proporción del PIB, son semejantes a los de los países desarrollados. También Argentina, Bolivia y Venezuela tienen gobiernos grandes, mientras que El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana, tienen gobiernos de tamaño relativamente modesto.

El gasto público se destina en su mayor parte a gastos corrientes, mientras que la inversión absorbe apenas una quinta parte del gasto en promedio, lo cual se traduce en deficiencias importantes de infraestructura de transporte y saneamiento. En contra de la creencia generalizada, los gobiernos latinoamericanos dedican al gasto social (que en su mayor parte es gasto corriente) una proporción *mayor* de

recursos fiscales que otras regiones del mundo en desarrollo. Sin embargo, en varios países el gasto social es aún muy reducido y, por regla general, muy pocos de esos recursos se destinan a los grupos más pobres. El gasto en educación y salud tiende a distribuirse aproximadamente por igual por niveles de ingreso, mientras el gasto en seguridad social está fuertemente concentrado en los niveles de ingreso más alto. Aparte de ser poco progresivo, el gasto social en educación y salud está afectado por importantes ineficiencias que se reflejan en la baja calidad de la educación y en la baja cobertura de los servicios de salud. El componente del gasto público más focalizado en los segmentos pobres está constituido por los programas de transferencias condicionadas, tales como Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil o Familias en Acción en Colombia.

Es deseable que el gasto público aumente cuando hay una desaceleración temporal de la actividad económica y viceversa, ya que de esta forma puede ayudar a estabilizar la demanda agregada y a suavizar los ciclos económicos. Pero en los países latinoamericanos el gasto público se mueve en la misma dirección que la actividad económica y por consiguiente contribuye a amplificar los ciclos económicos. Los gastos de inversión son los más procíclicos de todos, pero esta tendencia cambió durante la crisis financiera mundial de 2008–2010, cuando varios países pudieron adoptar políticas fiscales contracíclicas.

En términos muy simplificados, el proceso presupuestario en cualquier país con separación de poderes involucra al poder ejecutivo y al Congreso a través de tres etapas: preparación, aprobación, y ejecución y control. El Ejecutivo prepara y presenta el proyecto de ley de presupuesto, que el poder legislativo aprueba con o sin modificaciones. El Ejecutivo tiene la responsabilidad principal de la implementación del presupuesto una vez que se aprueba, pero el poder legislativo monitorea al Ejecutivo durante y después de la ejecución del presupuesto para cerciorarse de que los recursos se han destinado a los usos previstos.

Las instituciones presupuestarias son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas según los cuales se elaboran, aprueban e implementan los presupuestos. Son fundamentales no sólo para establecer el total del gasto público y su composición, sino también el déficit fiscal (es decir la diferencia entre los gastos totales y los ingresos corrientes) y por consiguiente las necesidades de endeudamiento. En el proceso presupuestal interactúan numerosos actores, cada uno con sus incentivos y motivaciones, que inciden en el tamaño y la distribución de los recursos, y que generan resultados diferentes de los que se obtendrían si hubiera un planificador central benevolente.

Hay tres grupos de reglas institucionales que contribuyen a la disciplina fiscal: (i) las *restricciones numéricas* sobre el monto o la trayectoria del déficit, el gasto público, el endeudamiento o los recursos ahorrados; (2) las *reglas de procedimiento* que establecen una separación clara de responsabilidades entre el Ejecutivo y el Congreso y (c) las *reglas de transparencia* que facilitan la vigilancia pública y el control centralizado del presupuesto.

Pero más importantes que las reglas institucionales son los factores políticos. Las mejores instituciones presupuestales están condenadas al fracaso si los incentivos políticos no están alineados. La influencia de la política en las decisiones de gasto público depende tanto de las características de los sistemas políticos como de los detalles del proceso presupuestal y de cómo interactúan unos y otros. Las decisiones de gasto público son, por naturaleza, decisiones políticas, y por consiguiente complejas y a menudo imprevisibles e incontrolables. Pero evitar esas complejidades imponiendo rigideces al presupuesto (por ejemplo, con ingresos preasignados a ciertos gastos) puede ser un remedio más nocivo que la enfermedad, no sólo por sus efectos económicos adversos sino por el daño que le hace al sistema político.

## Contenidos

- Conceptos fiscales básicos
- Tamaño y estructura del gasto público
- La inestabilidad del gasto público
- Cómo se decide cuánto y en qué gastar
- El papel de las instituciones presupuestales
- La política de los procesos presupuestales

## Conceptos importantes

- Gasto público total, gasto público primario
- Gasto público social
- Progresividad (regresividad del gasto)



- Balance fiscal
- Balance fiscal primario
- Balance fiscal estructural
- Pro-ciclicidad del gasto público
- Etapas del proceso presupuestal
- Instituciones presupuestarias
- Tragedia de los comunes
- Rigideces presupuestales

## Preguntas de repaso

1. Explique con sus propias palabras los principales rasgos del gasto público en América Latina.
2. Explique las principales causas de ineficiencia del gasto público
3. Dé ejemplos de gastos sociales progresivos y regresivos
4. Explique las principales razones de la pro-ciclicidad del gasto público
5. Dé ejemplos de tragedias de los comunes tomados de la vida real (no necesariamente en el área fiscal)
6. ¿Qué reglas sencillas podrían evitar esas tragedias de los comunes?

## Lecturas recomendadas

- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). “La política del proceso presupuestario”, *Ideas para el Desarrollo en las Américas* (IDEA), Volumen 20.
- Cárdenas, M., C. Mejía y M. Olivera (2009). “Cómo las instituciones políticas influyen en el proceso presupuestal” en C. Scartascini y E. Lora (eds.) *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991*. Bogotá: Fedesarrollo y Alfaomega.
- Echeverry, J.C. (2008). *¿Quién manda sobre las cuentas públicas? Inflexibilidad presupuestal en Colombia, Argentina, México y Perú*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Filc, G. y C. Scartascini (2010). “Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process”. Documento de Trabajo N° 160, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ibañez, A., E. Contreras Gómez, C. González-Páramo y J.M. Martínez (1996). *Teoría de la Hacienda Pública*, Tercera edición. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Ilzetzki, E. y C.Vegh (2008). “Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction”. Documento de Trabajo N° W14191, National Bureau of Economic Research.
- Kaminsky, G., C. Reinhart y C. Vegh (2004). “When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies”. Documento de trabajo N° 10780, National Bureau of Economic Research.
- Olivera, M., M. Pachón y G. Perry (2009). “Cómo la Constitución de 1991 transformó la economía política de las reformas fiscales” en C. Scartascini y E. Lora (eds.) *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991*. Bogotá: Fedesarrollo y Alfaomega.
- Petrei, H., G. Ratner y R. Petrei (2005). *Presupuesto y Control*. Buenos Aires: Librería Editorial.
- Zuñanic, L. y M. Iacoviello (2010). “The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America”, en C. Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tomassi (eds.) *How Democracy Works*. BID y DRCLAS, Harvard University.



# POLÍTICA TRIBUTARIA

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18589>

## Objetivos de Aprendizaje:

- Entender los conceptos tributarios básicos
- Identificar los rasgos principales de los sistemas tributarios latinoamericanos y las particularidades de los de algunos países
- Conocer los retos que enfrentan los sistemas tributarios latinoamericanos
- Entender los factores que limitan la capacidad redistributiva de los impuestos

Los impuestos se clasifican en directos e indirectos. **Impuestos directos** son los que gravan los ingresos de las personas o de las empresas, como el impuesto a la renta o a las ganancias. **Impuestos indirectos** son los que gravan a los bienes y servicios (y, por lo tanto, solo en forma “indirecta” a las personas, sus propiedades o empresas). Los impuestos a las ventas o el impuesto al valor agregado son impuestos indirectos. El **IVA** (impuesto al valor agregado) es un impuesto a cada una de las etapas de producción de un bien o servicio. Se considera el impuesto menos distorsionante para la actividad productiva porque, si se aplica con una tasa uniforme, todos los sectores productivos y todos los bienes quedan gravados igual.

La **tasa de tributación** es el porcentaje o alícuota que, en principio, debe pagarse sobre una **base tributaria**. En la práctica la recaudación tributaria siempre es menor que el producto de la tasa de tributación por la base de tributación porque se conceden **excepciones** o tratamientos especiales a algunos bienes o sectores y porque hay evasión tributaria. La **equidad horizontal** de un impuesto consiste en que paguen igual individuos que tienen ingresos (o propiedades) semejantes.

La **equidad vertical** consiste en que paguen más quienes tienen más ingresos (o propiedades). Cuando un impuesto grava proporcionalmente más a quien tiene más ingresos o propiedades, se dice que es **progresivo**.

Los sistemas tributarios latinoamericanos enfrentan retos de suficiencia —recaudar más—, distribución —recaudar en forma más equitativa—, y eficiencia —recaudar en forma menos distorsionante desde el punto de vista de la actividad productiva.

Los rasgos más destacados de la tributación en América Latina son: (1) cargas tributarias bajas, (2) estructuras tributarias crecientemente sesgadas hacia el IVA, (3) impuestos personales muy progresivos en el papel, no en la práctica (4) numerosas excepciones y tratamientos especiales, (5) importantes fuentes no tributarias de ingresos fiscales, y (6) muy poca descentralización tributaria.

Algunos de estos rasgos contribuyen a que los sistemas tributarios latinoamericanos sean muy poco redistributivos. Los impuestos a los ingresos son fuertemente progresivos, en el sentido de que pagan proporcionalmente más quienes más ingreso reciben. En cambio el IVA es regresivo en la mayoría de países. Pero la progresividad no es una medida muy adecuada del potencial redistributivo de un impuesto. Lo que importa, en últimas, es si los impuestos cambian la distribución del ingreso y, obviamente, si un impuesto recauda muy poco, no tiene mayor efecto sobre la distribución del ingreso aunque sea muy progresivo. Si buscando la progresividad de los impuestos se sacrifica la recaudación, se pierde en la práctica la capacidad redistributiva.

Los sistemas tributarios latinoamericanos son muy poco neutrales, lo cual quiere decir que interfieren mucho en las decisiones económicas y son causa de ineficiencia en el uso de los recursos productivos. Los tratamientos especiales a algunas actividades o bienes pueden ser deseables desde un punto de vista puramente económico, porque compensan otras distorsiones; por ejemplo cuando se aplica una multa o una sobretasa a las empresas que utilizan tecnologías de producción que generan contaminación y, por consiguiente, generan un costo para el resto de la sociedad. Pero muchas rebajas tributarias se basan en argumentos económicos de difícil justificación como mantener la competitividad o proteger el empleo de ciertos sectores, o elevar los ingresos de los trabajadores independientes o informales. En algunos de estos casos se trata de objetivos sociales que podrían atenderse mejor con instrumentos de política social, tales como transferencias, o de política laboral, tales como programas de entrenamiento o de intermediación laboral.

La complejidad de los sistemas tributarios latinoamericanos genera grandes dificultades a las administraciones tributarias y facilita la evasión. Debido a la complejidad de los regímenes tributarios, muchos países han establecido sistemas simplificados para los pequeños contribuyentes, de forma que las administraciones tributarias concentren sus esfuerzos en los grandes contribuyentes. Pero esto refuerza las tendencias a la evasión tributaria y a la informalización, lo que a su vez hace necesario aplicar tasas de impuestos más altas para poder conseguir la misma recaudación, generando un círculo vicioso adverso a la eficiencia y a la equidad horizontal del sistema.

No es difícil diseñar un buen sistema tributario en el papel, lo difícil es que se convierta en legislación, pues los impuestos son uno de los más importantes campos de batalla política en cualquier país. Por ser el resultado de procesos políticos en los que intervienen muchos intereses, los sistemas tributarios tienden a la complejidad y son difíciles de reformar en forma profunda. Pero las crisis facilitan las reformas porque debilitan la resistencia de los opositores.

## **Contenidos**

- Las estructuras tributarias de América Latina
- El potencial redistributivo de los impuestos
- La complejidad de los sistemas tributarios
- La política de la política tributaria

## **Conceptos importantes**

- Suficiencia, distribución y eficiencia
- Señoreaje e impuesto inflacionario
- Impuestos directos vs indirectos
- IVA
- Tasa de tributación
- Base tributaria
- Carga tributaria



- Progresividad de los impuestos
- Capacidad redistributiva de los impuestos
- Neutralidad de los impuestos

## Preguntas de repaso

1. Explique con sus propias palabras los principales rasgos de los impuestos directos en América Latina.
2. Explique qué factores inciden en la recaudación tributaria de un impuesto cualquiera.
3. Explique por qué la búsqueda de la progresividad de un impuesto puede sacrificar su potencial redistributivo.

## Lecturas recomendadas

- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). “El arte de la política tributaria”, en *La política de las políticas públicas*, Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 2006. Cambridge, MA: Banco Interamericano de Desarrollo, Planeta y David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *América Latina frente a la desigualdad*. Informe de Progreso Económico y Social 1998/1999. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Ferranti, D., G. Perry y F. Ferreira (eds.) (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. Washington DC: Banco Mundial.
- Lora, E. (2008). “El futuro de los pactos fiscales”. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo N° 650.
- Lora, E. (2007). “Tendencias y resultados de las reformas tributarias”, en *El estado de las reformas del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Shome, P. (2009). “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration”, Documento de Trabajo 99/19, Fondo Monetario Internacional.

- Sokoloff, K. y E. M. Zolt (2007). "Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas", en S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (eds.) *The Decline of Latin American Economies*. National Bureau of Economic Research Conference Report, The University of Chicago Press.
- Stotsky, J., y A. WoldeMariam (2002). "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities", Documento de Trabajo 02/227, Fondo Monetario Internacional.
- Tanzi, V. (2003). "Taxation Reform in Latin America in the Last Decade" en J. A. Gonzáles, V. Corbo, A. O. Krueger, y A. Tornell (eds.) *Latin American Macroeconomic Reforms, The second stage*. Chicago: The University of Chicago Press.



# CÓMO VIVIR CON DEUDA

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18590>

### Objetivos de Aprendizaje:

- Entender los conceptos básicos de deuda pública
- Identificar los rasgos principales del endeudamiento público de los países latinoamericanos y su evolución reciente
- Conocer las causas y consecuencias potenciales del endeudamiento público
- Comprender las principales estrategias que pueden ayudar a manejar la deuda pública en forma más segura.

El principal indicador de endeudamiento público es el coeficiente entre el saldo de la deuda pública (externa e interna) y el PIB del país. Los coeficientes de deuda promedio a fines de la década del 2000 eran inferiores al 40%, sustancialmente más bajos que a comienzos de la década de 1990, cuando superaban 100%. Cuando el coeficiente de endeudamiento es elevado puede llevar a una crisis de deuda, es decir, a la incapacidad de pagar el servicio de la deuda y a perder el acceso a los recursos de financiamiento. Se dice que la situación fiscal es sostenible cuando el financiamiento del déficit fiscal no implica aumentar el coeficiente de deuda pública a PIB. Ésta es la versión más sencilla del concepto de sostenibilidad fiscal, e implica que la deuda debe crecer a una tasa que no supere la tasa de crecimiento de la economía. Esto implica, a su vez, un límite al déficit fiscal primario (es decir, la diferencia entre los ingresos y los gastos, sin incluir pago de intereses de la deuda) que puede tenerse en forma sostenible.

Pero que la deuda sea insostenible no implica que el país esté abocado en forma inmediata a una crisis de deuda. El riesgo crediticio de un país para sus acreedores no depende tanto del tamaño de la deuda pública, como de la composición de

esa deuda y de algunas características estructurales de la economía y las instituciones políticas del país.

En los países latinoamericanos, los grandes aumentos de los coeficientes de deuda no se deben a los déficits fiscales, sino a problemas de composición de la deuda existente, tales como estar denominada en su mayor parte en dólares o ser de muy corto plazo. Las crisis bancarias y las deudas contingentes no reconocidas son otras dos causas de súbitos aumentos de los coeficientes de deuda.

Los gobiernos latinoamericanos se financian principalmente a través de la colocación de bonos en los mercados de capitales (nacionales e internacionales) y a través de fuentes oficiales, de las cuales la banca multilateral es la más importante. Como la banca multilateral tiene objetivos de desarrollo, no de ganancia, es más posible que preste en forma anticíclica, a diferencia de los acreedores privados. Más aun, los préstamos de la banca multilateral pueden proporcionar incentivos para que los inversionistas privados también otorguen préstamos al país.

Los gobiernos latinoamericanos tienen un largo historial de incumplimiento de sus obligaciones de deuda. Dichos incumplimientos rara vez tienen por objeto aprovecharse de los acreedores para beneficio del gobierno endeudado. Por regla general ocurren por incapacidad para pagar, y casi sin excepción tienden a postergarse hasta cuando ya no hay otra opción posible, con graves daños para la economía y las finanzas públicas. Gran parte de estos costos podrían evitarse reconociendo prontamente la necesidad de reestructurar en forma ordenada las obligaciones de deuda.

Para reducir los riesgos del financiamiento soberano es preciso, obviamente, limitar la acumulación de deuda adoptando políticas fiscales prudentes. Pero esto no basta. La gestión de la deuda tiene su importancia y una estructura de deuda más segura puede reducir considerablemente los riesgos del financiamiento soberano. Hay dos fuentes principales de vulnerabilidad: la denominación de la deuda, pues las deudas en divisas aumentan en valor ante el evento de una devaluación de la moneda, y el vencimiento de la deuda, pues las deudas de corto plazo son más susceptibles a aumentos bruscos de las tasas de interés y a interrupciones de las fuentes de financiamiento. Estas vulnerabilidades se agudizan por la inestabilidad de los ingresos externos y la propensión a los desastres naturales, especialmente en los países pequeños. Diversos sistemas de aseguramiento y de instrumentos de crédito contingente puedan aliviar estos riesgos. El acceso garantizado al financiamiento del Fondo Monetario Internacional contribuye a reducir los riesgos del financiamiento soberano.

## Contenidos

- La sostenibilidad de la deuda pública
- La composición de la deuda sí importa
- El papel de la banca multilateral
- Los costos del incumplimiento de las obligaciones de deuda
- Cómo darle mayor seguridad a la deuda
- La descentralización política

## Conceptos importantes

- Promedio (simple), mediana y promedio ponderado
- *Coefficiente de endeudamiento*
- Sostenibilidad fiscal
- Déficit fiscal primario sostenible
- Composición de la deuda por origen (externa, interna), por monedas, por plazos y por tipo de acreedor (oficial, privado)
- Banca multilateral
- Flujo neto de endeudamiento y saldos de deuda
- Calificación de riesgo de la deuda

## Preguntas de repaso

1. Reconstruya la argumentación de la sección sobre sostenibilidad fiscal suponiendo que la deuda pública es el 20% del PIB: ¿Cuánto es en este caso el déficit fiscal primario sostenible?
2. Suponga ahora que la tasa de interés es 10% y el crecimiento es sólo 2%. ¿Cuánto es el déficit fiscal primario sostenible?
3. Explique por qué el aumento en el saldo de la deuda no es igual al flujo neto de endeudamiento.
4. Explique por qué las deudas en dólares representan un riesgo.
5. ¿Qué factores inciden en la calificación de riesgo soberano de los países y por qué?
6. ¿Cuáles son las grandes diferencias de comportamiento entre las multilaterales y los acreedores privados?



## Lecturas recomendadas

- Braga, C.P. y D. Doemeland (eds.) (2009). *Debt RElief and Beyond, Lessons Learned and Future Challenges*. Banco Mundial.
- Borensztein, E., E. Levy Yetati y U. Panizza (2007). “Vivir con Deuda: Cómo contener los riesgos del endeudamiento público”. Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Cavallo, E. (2010). “Debt Management in Latin America: How Safe is the New Debt Composition”. Documento de Políticas N° 109, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elkhoury, Marwan (2008). “Credit Rating Agencies And Their Potential Impact On Developing Countries”. Documento de Discusión N° 186, UNCTAD.
- Li, Y., R. Olivares Caminal y U. Panizza (2010). “Avoiding Avoidable Debt Crises: Lessons from Recent Defaults” en C. P. Braga y G. A. Vincelette (eds.) *Sovereign Debt and the Financial Crisis: Will this Time Be Different?*. Washington DC: Banco Mundial.
- Panizza, U. (2008). “Domestic And External Public Debt In Developing Countries”. Documento de Discusión N° 188, UNCTAD.
- Panizza, U. (2008). “The External Debt Contentious: Six Years after the Monterrey Consensus”. G-24 Discussion Paper N°51, UNCTAD.

# DESCENTRALIZACIÓN: UN LARGO PROCESO

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18591>

## Objetivos de Aprendizaje:

- Entender los conceptos básicos y las dimensiones del proceso de descentralización
- Conocer los beneficios y los riesgos potenciales de la descentralización
- Entender por qué las dimensiones del proceso de descentralización deben que ir coordinadas
- Identificar las responsabilidades de gasto y los impuestos más susceptibles de descentralización
- Entender por qué el diseño de los sistemas de transferencias y de las atribuciones de endeudamiento es decisivo para prevenir los riesgos fiscales de la descentralización

La estrategia de descentralización tiene sentido en los países grandes donde el gobierno central no está en capacidad de resolver los problemas locales y atender a las múltiples demandas populares provenientes de regiones y pueblos muy diferentes entre sí en tamaño, riqueza, cultura y muchas otras dimensiones. La descentralización es también un camino promisorio para mejorar la participación política de los ciudadanos y para ampliar los espacios políticos, porque acerca a los ciudadanos a las decisiones públicas y a la gestión del gobierno. Por supuesto, la descentralización no solo trae beneficios. La descentralización ofrece la tentación a los políticos y a sus electores de hacer que otros paguen por el aumento en los gastos. Puesto que las responsabilidades fiscales han recaído tradicionalmente sobre el gobierno nacional, los gobiernos locales pueden creer que serán rescatados por él en caso de necesidad y, en estas condiciones, tenderán a gastar

más y a hacerlo en forma poco eficiente. La calidad y eficiencia del gasto pueden también verse perjudicadas con la descentralización por falta de capacidad institucional y administrativa en los gobiernos locales o porque éstos no cuentan con las atribuciones para tomar las decisiones administrativas relevantes.

Las dimensiones más importantes del proceso de descentralización son: (1) la descentralización política, cuya base es la elección popular de gobernadores, alcaldes y órganos legislativos subnacionales, (2) la descentralización del gasto, que reside en la asignación de responsabilidades de prestar ciertos servicios o cumplir ciertas funciones a los municipios o departamentos, (3) la descentralización del poder tributario, que consiste en que los departamentos y municipios puedan recaudar ciertos impuestos, tener discreción para fijar las tasas y asignar los ingresos, (4) la transferencia de recursos tributarios nacionales a los municipios y departamentos y (5) la descentralización del poder de endeudamiento, de forma que los gobiernos subnacionales puedan gastar más allá de los ingresos que reciben por impuestos y transferencias. Las cuatro últimas dimensiones conforman la descentralización fiscal.

*Una buena descentralización de responsabilidades requiere que se sepa exactamente qué hace cada nivel. Además es necesario que se corresponda con mecanismos de rendición de cuentas al electorado y de transparencia en la operación, y que el responsable de cada función tenga la autoridad para manejar los recursos y tomar las decisiones administrativas claves. Es decir, es preciso que vayan emparejadas la responsabilidad con la autoridad, lo que no siempre ha sido el caso en los procesos de descentralización en los países latinoamericanos.*

No puede haber descentralización efectiva si los gobiernos locales no gozan de cierta autonomía para obtener sus propios recursos tributarios y para asignar dichos recursos según las demandas de sus comunidades. El problema radica en decidir qué impuestos deben descentralizarse y qué atribuciones deben concederse a los departamentos y municipios para poder manejarlos. Ha habido pocos avances en materia de descentralización tributaria en las últimas décadas. Por la naturaleza inmóvil y localizada de su base tributaria, el impuesto más usualmente asignado a los gobiernos subnacionales es el predial. Otros impuestos frecuentemente asignados a los gobiernos subnacionales son los de vehículos e industria y comercio, por razones semejantes. Pero estos recursos rinden muy poco, excepto en ciudades de mucha actividad económica. La razón principal es la resistencia pública que dichos impuestos generan, por su alta visibilidad y por la inelasticidad de la base. En cambio, continúan sin aprovecharse las posibilidades de gravar con sobretasas a los combustibles o de aplicar sobretasas al impuesto a los ingresos de las personas.

En un sistema coherente de descentralización, las transferencias son la variable que hace compatibles entre sí las decisiones de descentralización del poder tributario y de las responsabilidades. Las transferencias deben servir además para aliviar las desigualdades regionales y para inducir a los gobiernos locales a producir ciertos servicios que el gobierno central considera meritorios, como la educación o la salud. Aunque existen diversos mecanismos para definir los montos y condiciones de las transferencias, éstas funcionan mejor si son automáticas (con base en una fórmula transparente) y de libre asignación.

La pieza final del rompecabezas de la descentralización es el poder de endeudamiento. Normas de endeudamiento claras y rígidas son esenciales para que haya una restricción presupuestal efectiva para limitar los gastos de los gobiernos subnacionales. La ausencia de normas rígidas para limitar el endeudamiento subnacional ha sido una de las principales causas de la larga historia de rescates del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales en México y en Argentina. También fue un factor determinante de los problemas fiscales que tuvieron Brasil y Colombia en la década de 1990.

Aunque los avances en las distintas dimensiones de la descentralización rara vez han sido balanceados, la experiencia indica que es posible reformar las instituciones de descentralización. La región ha ido discerniendo qué aspectos específicos de dichas instituciones son más efectivos para hacer compatibles con la estabilidad fiscal los objetivos de participación democrática, flexibilidad y eficiencia en la prestación de los servicios a las comunidades locales.

## Contenidos

- La descentralización de las responsabilidades
- La descentralización del poder tributario
- Las transferencias a los gobiernos sub-nacionales
- La descentralización del poder de endeudamiento
- Medidas sintéticas del avance de la descentralización

## Conceptos importantes

- Descentralización política
- Descentralización fiscal
- Descentralización tributaria
- Descentralización de las responsabilidades
- Rendición de cuentas
- Correspondencia entre responsabilidad y autoridad para tomar las decisiones administrativas clave
- Transferencias intergubernamentales
- Restricciones al endeudamiento local

## Preguntas de repaso

1. ¿Qué criterios deben tenerse en cuenta para descentralizar las responsabilidades de gasto?
2. ¿Cuáles impuestos son los más susceptibles de ser descentralizados y por qué?
3. Mencione varias formas de establecer los montos de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales y discuta sus pros y contras.
4. ¿Por qué se dice que los permisos de endeudamiento no son una forma adecuada de imponer disciplina fiscal a los gobiernos locales?
5. ¿Qué otros mecanismos de control del endeudamiento podrían utilizarse y cuáles son sus pros y contras?

## Lecturas recomendadas

Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *América Latina tras una década de reformas* (parte III), Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 1997. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2008). *Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support 1990–2007*. Washington DC: Banco Mundial.

- Banco Mundial (2004). *Hacer que los servicios funcionen para los pobres*, Informe de Desarrollo Mundial 2004. Washington DC: Banco Mundial.
- Bird, R. (2000). “Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes”. Serie de Documentos Técnicos, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Burki, S. J., G. Perry y W. Dellinger (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Banco Mundial, Estudios de América Latina y el Caribe.
- Daughters, R. y L. Harper (2007). “Reformas de descentralización fiscal y política” en E. Lora (ed.) “*El estado de las reformas del Estado en América Latina*”. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol ediciones.
- Montero, A. P. y D. J. Samuels (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Wiesner, E. (2003). *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.



# EL FUTURO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18592>

## Objetivos de Aprendizaje:

- Entender los conceptos básicos de la seguridad social en pensiones
- Conocer las debilidades de los sistemas de pensiones tradicionales
- Identificar las principales diferencias entre los sistemas de pensiones tradicionales y los diversos sistemas de pensiones con capitalización individual
- Entender los problemas que genera reemplazar un sistema tradicional de pensiones por uno de capitalización
- Entender los retos que tienen actualmente los sistemas de pensiones y las opciones de política para enfrentarlos.

Los sistemas de pensiones tradicionales administrados por el sector público, que aún existen en ocho países latinoamericanos, son regímenes de afiliación obligatoria para los empleados del sector privado, en los cuales los beneficios de jubilación están definidos a partir del cumplimiento de ciertas condiciones. En estos sistemas, las pensiones de los jubilados se pagan, en principio, con las contribuciones que hacen los afiliados activos, por lo que reciben el nombre de sistemas de reparto simple de beneficios definidos. Este sistema tradicional contrasta con el sistema puro de capitalización individual al estilo chileno, que con ciertas variaciones ha sido adoptado por una decena de países, en el cual la administración está a cargo no del gobierno sino de entidades financieras (en general privadas).

Los sistemas tradicionales suelen presentar tres deficiencias que están estrechamente vinculadas: insostenibilidad financiera, baja cobertura y distorsión de los objetivos de solidaridad.

El aspecto más crítico de sostenibilidad de los sistemas tradicionales no son los déficits corrientes, o de caja, sino la acumulación acelerada de una deuda implícita con los futuros pensionados debida a la relación descendente entre contribuyentes y pensionados y el desbalance entre las tasas de contribución y los montos de las pensiones. Los beneficios de jubilación son excesivos en relación con las tasas de contribución, puesto que la edad de jubilación es muy baja, la tasa de reemplazo (el valor de la jubilación en relación al salario) es muy alta y el período exigido de contribuciones es muy corto.

La segunda gran deficiencia de los sistemas tradicionales de pensiones de América Latina es la baja cobertura, especialmente entre las mujeres, los trabajadores con menos educación y los trabajadores del campo. Las deficiencias de cobertura en los sistemas tradicionales responden, en muy buena medida, a la alta informalidad y las prácticas de evasión tributaria.

Los sistemas de jubilación tradicional son redistributivos por naturaleza, ya que las contribuciones de los trabajadores corrientes están destinadas a pagar las pensiones de quienes están jubilados. Sin embargo, las pensiones son un tipo de gasto público fuertemente regresivo porque las pensiones de quienes tienen salarios mayores son más altas. Puesto que las contribuciones son muy bajas en relación con las pensiones, esto implica que hay un subsidio que beneficia a quienes reciben mayores jubilaciones.

Los promotores de los sistemas de capitalización individual creían que estos sistemas resolverían los problemas de insostenibilidad financiera, baja cobertura y regresividad de los sistemas tradicionales. De la forma como está diseñado, un sistema de capitalización es sostenible en principio, pues las pensiones simplemente devuelven al trabajador sus contribuciones, junto con los rendimientos acumulados. Por esta misma razón, debe haber un incentivo suficientemente fuerte para que todo trabajador haga sus contribuciones regularmente y, por consiguiente, aumente la cobertura y se eviten los subsidios del Estado, que en el sistema tradicional benefician más a los trabajadores de mayores salarios. La realidad ha resultado ser más compleja.

Aunque las contribuciones depositadas en los fondos de capitalización han tenido buenos rendimientos financieros, esto ha quedado contrarrestado por altos costos

administrativos que se han cargado a las cuentas de los afiliados. Como resultado, los jubilados recibirán pensiones recortadas y, en algunos países, los gobiernos tendrán que incurrir en transferencias para cubrir las garantías de pensión mínima. Además, los gobiernos enfrentan los “costos de transición” por el hecho de que el sistema público sigue pagando las pensiones de sus antiguos afiliados pero deja de recibir las contribuciones de los afiliados a los fondos. Por consiguiente, la creación de un sistema de capitalización puede ser inconveniente en países que arrancan con altos niveles de deuda pública o instituciones inadecuadas para realizar ajustes fiscales profundos.

En materia de cobertura los resultados no son favorables: en los países que hicieron reformas la cobertura bajó de 38% a 26% de la fuerza laboral, en promedio. Entre las principales causas están las mayores tasas de contribución a cargo de trabajadores y empresas después de las reformas y los altos costos administrativos en los fondos de pensiones. Dada la dificultad para elevar las tasas de afiliación de los trabajadores activos a los sistemas actuales, una opción que a menudo se discute consiste en establecer una pensión básica mínima universal que se financia con el presupuesto general, no con contribuciones, y a la que tendrían derecho todas las personas en edad de retiro que no cuentan con ingresos suficientes para subsistir.

No es viable resolver los problemas del sistema tradicional de pensiones de un plumazo, como se pretendió en algunos países. Incluso Chile, que hizo la reforma más coherente y ambiciosa, se vio precisado a introducir cambios importantes al sistema de pensiones en 2008 para mejorar la cobertura y la solidaridad y reducir los costos administrativos. La reforma de pensiones seguirá siendo una vía abierta a diferentes opciones, según las condiciones fiscales y laborales y las posibilidades políticas de los distintos países.

## Contenidos

- Los sistemas tradicionales de pensiones y sus debilidades financieras y sociales



- Los nuevos sistemas de pensiones: ¿resolvieron o agravaron los problemas?
- Los retos pendientes en seguridad social en pensiones

## Conceptos importantes

- Sistema de pensiones tradicional vs sistema de pensiones de capitalización individual
- Reparto simple
- Beneficios definidos
- Déficit de caja (de un sistema de pensiones)
- Deuda implícita (de un sistema de pensiones)
- Relación entre contribuyentes y pensionados
- Tasa de contribución
- Beneficios de jubilación
- Cobertura de afiliación
- Cobertura de jubilación
- Tasa de reemplazo
- Costos de transición (en la reforma del sistema de pensiones)
- Sistema de pensiones de varios pilares

## Preguntas de repaso

1. ¿Qué factores inciden en la caída de la relación contribuyentes/pensionados?
2. ¿Qué factores explican los crecientes déficit de caja de los sistemas tradicionales?
3. Mencione las principales variables que deben tenerse en cuenta para calcular la deuda implícita de un sistema de pensiones.
4. ¿Qué parámetros determinan los beneficios de jubilación en un sistema de pensiones tradicional?
5. ¿Y en un sistema de capitalización individual?
6. ¿Qué factores ayudan a explicar la baja cobertura de afiliación en los sistemas tradicionales?

7. ¿Por qué razones se esperaba que los sistemas de capitalización aumentaran la afiliación?
8. ¿Qué razones pueden explicar la reducción de la cobertura de afiliación en los nuevos sistemas?
9. ¿Qué elementos redistributivos tienen los sistemas tradicionales de pensiones, y en qué dirección operan?
10. ¿De qué factores dependen los costos de transición?

### Lecturas recomendadas

- Gill, I.S., T. Packard y J. Yermo (2005). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Banco Mundial y Stanford University Press.
- Lora, E. y C. Pagés (2000). “Hacia un Envejecimiento Responsable: Las Reformas de los Sistemas Pensionales de América Latina”. Documento de Trabajo N° 433, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. y G. Marquez (2007). “Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social” en E. Lora (ed.) *El estado de las reformas del Estado*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.



# PRIVATIZACIONES Y NACIONALIZACIONES

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18592>

## Objetivos de Aprendizaje:

- Conocer los factores que originan las nacionalizaciones y las privatizaciones
- Entender las posibles consecuencias sociales y económicas de unas y otras

Las nacionalizaciones y privatizaciones tienden a concentrarse en los sectores de recursos naturales, como el petróleo y los minerales, y parecen seguir un ciclo mundial: cuando los precios están altos se nacionaliza la producción, cuando están bajos se privatiza. Los altos precios parecen tener mucha mayor influencia en las decisiones de nacionalización que otros factores, como la ideología política. Es posible, más bien, que los precios de los productos básicos sean parte del engranaje que pone en movimiento el péndulo ideológico, debido a que los contratos entre el gobierno y las empresas privadas suelen establecerse de tal forma que los aumentos de precios tienden a ser apropiados en su mayor parte por las empresas, no por el gobierno. Un sistema de contratos e impuestos que transfiera con certeza al gobierno las rentas en los momentos de precios altos, y proteja efectivamente a las empresas de los riesgos de expropiación, podría ayudar a desactivar los ciclos de nacionalización y privatización. Pero un buen sistema de contratos e impuestos no lo resuelve todo. Las nacionalizaciones se ven impulsadas por las desigualdades económicas, especialmente cuando se percibe que las rentas de la extracción de los recursos naturales benefician a una minoría. Las nacionalizaciones son más frecuentes en países con instituciones públicas deficientes, pues en estas condiciones es más factible que los gobiernos estén dispuestos a violar

los contratos e incumplir las normas legales o constitucionales. También son más frecuentes en países con bajos niveles de educación y estructuras productivas poco diversificadas, posiblemente porque estas condiciones implican que amplios sectores de la población carecen de fuentes alternativas de ingresos y viven en condiciones de inestabilidad económica.

Al ser privatizadas, las empresas ganan en productividad, y lo contrario parece ocurrir con las empresas que se nacionalizan. La razón es que las empresas que quedan en manos del Estado no pueden mantener los incentivos basados en rendimiento y productividad que son característicos de las empresas privadas. Esto las hace vulnerables a eventuales caídas de precios de sus productos: cuando el fisco más necesitaría de sus rentas, estas empresas se encuentran agobiadas por sobrecostos e ineficiencias y deben ser privatizadas en condiciones poco favorables para el Estado. Y así, el ciclo vuelve a empezar.

La pérdida de empleos directos es una de las principales consecuencias de las privatizaciones y quizás la causa número uno del rechazo popular a las privatizaciones. Eso no es sorprendente, dada la magnitud del exceso de empleo de las empresas estatales por razones políticas. Pero comparar el empleo directo antes y después de las privatizaciones es engañoso, porque una privatización exitosa llevará a elevar la productividad y a generar empleos en otras empresas del mismo sector y en otros sectores.

En los sectores que prestan servicios públicos, tales como agua, saneamiento y electricidad, los efectos sociales más importantes de las privatizaciones ocurren a través de la extensión y mejoramiento de los servicios prestados a los consumidores, lo cual es ampliamente redistributivo. Pero las privatizaciones de algunos servicios también pueden generar una mayor concentración del poder económico si no se acompañan de regulaciones adecuadas cuando hay condiciones monopólicas, como ha sido el caso de las telecomunicaciones en algunos países.

## Contenidos

- Los ciclos de privatización y nacionalización
- El impacto de las privatizaciones y las nacionalizaciones sobre la eficiencia
- Los impactos laborales de las privatizaciones
- Los efectos sociales de las privatizaciones y las nacionalizaciones más allá de su impacto laboral

## Conceptos importantes

- Reparto si Nacionalización, privatización
- Ciclos de nacionalización y privatización

## Preguntas de repaso

1. Explique con sus propias palabras qué explica los ciclos de nacionalización y privatización en América Latina.
2. Explique por qué las nacionalizaciones de empresas petroleras o mineras tienden a ocurrir cuando están altos los precios de esos productos.
3. Explique en qué consistiría un buen diseño de un contrato entre el gobierno y una empresa privada en el sector minero.
4. ¿Por qué razones podría fracasar ese contrato?
5. Mencione algunos factores que tienden a hacer más factibles las nacionalizaciones de empresas en los sectores de recursos naturales.
6. ¿Cuáles son los problemas de incentivos que tienen las empresas estatales para ser eficientes?
7. Mencione los principales efectos laborales y sociales que tuvieron las privatizaciones de la década del noventa.
8. Explique la importancia de la regulación en los sectores privatizados donde no hay suficiente competencia entre empresas.



## Lecturas recomendadas

- Chong, A. y J. Benavides (2007). “Privatización y Regulación en América Latina”, en E. Lora (ed.) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Chong, A. y F. López-de-Silanes (2005). *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Corral, M. (2009). “¿Debería el Estado ser el dueño de las empresas e industrias más importantes? Opiniones desde las Américas”, en *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, N° 8.
- Kikeri, S. (1997). “Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest”. Serie de Documentos Técnicos N° 396, Banco Mundial.
- McKenzie, D. y D. Mookherjee (2002). “Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence for Four Countries”. Stanford University y Boston University.
- VenEconomy, Industry and Commerce*, Vol. 27, No. 4, enero de 2010.





# INTRODUCCIÓN

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18813>

---

## Objetivos de Aprendizaje:

- Entender el concepto de desarrollo social
- Conocer los grandes logros y retos del desarrollo social en América Latina que motivan el curso
- Entender el objetivo y enfoque del curso
- Entender la estructura del curso y sus relaciones con otros cursos de “La Realidad Latinoamericana”

La base del bienestar individual y del progreso de las sociedades es el desarrollo social, entendiendo como tal la formación y utilización de las capacidades de los individuos de manera que puedan satisfacer sus necesidades primordiales y desempeñarse adecuadamente en una sociedad.

Aunque América Latina ha tenido grandes avances en materia de desarrollo social, tiene enormes retos. Entre 1980 y 2010 la tasa de pobreza se redujo de 40,5 % a 31,4 % de la población y en la década del 2000 disminuyó la desigualdad en la mayoría de países. Sin embargo, el número de pobres ha aumentado y la región sigue siendo la de mayores desigualdades del mundo.

El progreso en las condiciones de salud ha sido extraordinario, pues la expectativa de vida ha pasado de 51 años para quienes nacieron en la década de 1950 a 75 años para los nacidos en 2010. Las enfermedades infecciosas, que constituían la mayor parte de la carga de la enfermedad, han sido desplazadas por las enfermedades no transmisibles, un patrón común en las sociedades más urbanas y más prósperas. Pero los sistemas de salud están a la zaga de los cambios que han tenido los patrones de enfermedad y de los nuevos riesgos de salud que deben ser prevenidos o tratados.

La cobertura en educación primaria ha llegado a ser prácticamente universal en América Latina, y el 66% de quienes tienen entre 13 y 17 años asiste a la escuela secundaria. Sin embargo, grandes números de latinoamericanos abandonan la

escuela sin contar con los conocimientos y destrezas mínimas para poder desempeñarse en forma productiva el resto de sus vidas.

En materia laboral, el principal reto ya no es la incorporación de la mujer, sino la reducción de la informalidad, el aumento de la productividad y la ampliación de la cobertura de la seguridad social en pensiones y en salud. El logro más notable de la protección social ha sido la generalización de los programas de transferencias condicionadas para familias pobres con niños en edad escolar.

Los objetivos del curso son entender las causas de los grandes progresos sociales y de los problemas que aún persisten, y familiarizarse con las principales políticas sociales, sus posibilidades y limitaciones. Aunque el curso tiene en cuenta los factores “macro” que condicionan los fenómenos y las políticas sociales, su enfoque es eminentemente “micro” e institucional.

El curso está organizado en módulos en gran medida auto-contenidos, y está dirigido a un público sin formación avanzada en economía, estadística o ciencias sociales.

El módulo sobre pobreza, desigualdad y movilidad social ofrece un panorama general de los resultados del desarrollo social y de su dinámica. En este módulo, el estudiante conocerá los principales indicadores de medición de la pobreza, la desigualdad y la movilidad y entenderá sus principales causas.

El módulo titulado “Los niños primero: políticas para el desarrollo en la primera infancia”, se concentra en el desarrollo cognitivo, socioemocional y físico durante los primeros seis años de vida de las personas. El módulo utiliza un sencillo marco analítico que integra la “macro”, es decir el contexto económico, político y social, con la “micro”, es decir el entorno inmediato del niño, las condiciones familiares y el cuidado que recibe en su hogar y en los centros de cuidado infantil. El módulo estudia las políticas y programas de desarrollo de la primera infancia en la región, sus principales impactos y sus desafíos futuros.

En el módulo “Los nuevos retos de la educación” se revisa la evolución reciente de la cobertura escolar, se identifican los factores “macro” y “micro” que influyen sobre ésta, y se exploran las causas de la mala calidad de la educación que reciben la mayoría de los niños latinoamericanos.

En el módulo “Tomándole el pulso a la salud”, el estudiante podrá entender la importancia de la salud en las distintas dimensiones del desarrollo individual,

conocer los factores que han contribuido a mejorar las condiciones de salud, y entender los retos que enfrentan las políticas de salud y la organización de los sistemas de salud debido a la transición epidemiológica y a las profundas desigualdades en el acceso a servicios y en la cobertura financiera de los riesgos de salud.

En el módulo “Se buscan buenos empleos” se brinda al estudiante una visión amplia sobre los problemas de los mercados laborales latinoamericanos, que va más allá del desempleo y que desmitifica el empleo informal. Esta visión reconoce que los mercados laborales cumplen varias funciones y que no hay una fórmula sencilla para que todas ellas se logren satisfactoriamente.

En el módulo titulado “El futuro de los sistemas de pensiones”, se analizan los problemas de insostenibilidad financiera, baja cobertura y solidaridad que tienen los sistemas de pensiones, y se discute por qué las reformas de las últimas décadas no lograron resolverlos cabalmente (nótese que este mismo módulo forma parte también del curso sobre La Realidad Fiscal).

El curso se cierra con un módulo sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas, un aspecto relativamente específico, pero muy importante, de las políticas sociales en América Latina. El estudiante podrá entender los incentivos y diseños que utilizan estos programas para mejorar los ingresos de las familias más pobres y, a la vez, tratar de romper las trampas de pobreza mediante el aumento de las capacidades de los niños.



# POBREZA, DESIGUALDAD Y MOVILIDAD SOCIAL

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18793>

## Objetivos de aprendizaje:

- Conocer lo que se entiende por pobreza, desigualdad y movilidad, incluyendo las diferentes maneras de medir estos fenómenos.
- Identificar las causas los altos índices de pobreza y desigualdad y baja movilidad en América Latina y el Caribe, y cómo estos fenómenos interactúan entre sí.
- Identificar algunas de las políticas públicas, incluyendo aquellas fuera del ámbito social, que pueden ayudar a mitigar los problemas de pobreza, desigualdad y baja movilidad social.

El concepto de pobreza se refiere a una privación de bienestar, siendo el bienestar un concepto bastante complejo y amplio, que en su nivel más básico suele abarcar aspectos como la alimentación, vestido, salud, y vivienda. Dado el carácter amplio de la pobreza y el bienestar, existen diversas maneras de medirla. Una de las maneras más comunes de acercarse al concepto de bienestar es a través de los ingresos —o el gasto— de las familias. El valor de una canasta de bienes y servicios que una sociedad considera necesarios se define como un umbral de bienestar, y aquellas personas cuyo ingreso es inferior a este valor se consideran pobres. Para poder comparar diferentes medidas del valor de la canasta de bienes y servicios que se consideran necesarios, se suelen usar las líneas de pobreza propuestas por el Banco Mundial para los países en desarrollo en general o por la CEPAL para los países latinoamericanos.

Por otro lado, el concepto de pobreza multidimensional reconoce que la pobreza no es sólo un asunto de ingresos: también se asocia con una educación deficiente,

malas condiciones de la vivienda, falta de acceso a servicios básicos como agua potable y saneamiento básico, o falta de acceso a servicios de salud. El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Pobreza Multidimensional son medidas alternativas de pobreza que incorporan variables que van más allá de los ingresos, como el acceso a servicios sociales.

América Latina es una región de grandes desigualdades de ingreso, según cualquier método de medición que se utilice. La desigualdad del ingreso es un fenómeno muy persistente. Sin embargo, durante la década del noventa la tendencia predominante en América Latina (y en la mayor parte del mundo) fue de aumento de la desigualdad, mientras que en la década del 2000 se registraron disminuciones en la mayoría de países de la región.

La movilidad social se define generalmente como el ascenso o descenso de individuos o grupos en algún indicador relativo de bienestar o de posición social. Puede pensarse en la movilidad de los individuos durante períodos de sus vidas (movilidad intrageneracional) o, más comúnmente, en la movilidad de los individuos con respecto a sus padres y abuelos (movilidad intergeneracional). La evidencia en América Latina muestra que hay una gran persistencia en los diferenciales de ingreso a través del tiempo, los cuales se transmiten de padres a hijos.

Una parte sustancial de la alta desigualdad de los ingresos en los países de la región se explica por la desigualdad de las circunstancias iniciales, tales como la raza y la escolaridad y la ocupación de los padres.

Algunos de los factores que explican la alta desigualdad de las sociedades latinoamericanas son la calificación de la fuerza de trabajo y de la calidad de los puestos de trabajo, como también el bajo número de adultos por hogar de los hogares más pobres.

Entre las políticas que inciden sobre los niveles de pobreza, desigualdad y movilidad social, se encuentran aquellas de programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) desarrollo infantil temprano, de salud, de educación, y las políticas laborales y de seguridad y protección social, como también aquellas encaminadas a establecer igualdad de oportunidades, favoreciendo, por ejemplo, a personas de ciertos grupos étnicos o zonas geográficas, y las mujeres. No obstante, además de las políticas sociales, también son importantes las políticas económicas, como aquellas que inciden en las condiciones de inversión privada y de productividad, y las políticas de infraestructura pública.

## **Contenidos**

- La medición de la pobreza, la desigualdad y la movilidad social
- Causas de la pobreza y la desigualdad
- Políticas para la reducción de la pobreza y la desigualdad y el incremento de la movilidad social

## **Conceptos importantes**

- Consumo per cápita del hogar
- Ingreso per cápita del hogar
- Línea de pobreza extrema
- Línea de pobreza moderada
- Brecha de pobreza
- Incidencia de la pobreza (total, moderada y extrema)
- Pobreza estructural
- Vulnerabilidad
- Pobreza multidimensional
- Deciles de ingreso
- Coeficiente de Gini (de distribución del ingreso)
- Movilidad intrageneracional
- Movilidad intergeneracional
- Elasticidades intergeneracionales de ingreso
- Matrices de transición intergeneracional
- Proporción de adultos por hogar
- Ingreso promedio por adulto del hogar
- Ingreso laboral, no laboral y transferencias
- Calidad del capital humano
- Calidad del empleo

## Preguntas de repaso

1. Mencione algunos de los riesgos más importantes que enfrentan los pobres a través de las etapas de su vida
2. Mencione cuáles son el, o los factores inmediatos que explican la mayor parte de la diferencia en los niveles de ingreso per cápita de los pobres comparados con los no pobres dentro de América Latina.
3. Discuta qué políticas tienen mayor potencial de reducir la pobreza y la desigualdad de la generación actual en un país latinoamericano

## Lecturas recomendadas

Alarcón, D. (2001). “Mediciones de las Condiciones de Vida”, Documentos de Trabajo del INDES.

Banco Interamericano de Desarrollo (1999). *América Latina Frente a la Desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1998–1999*. Washington, DC.

Banco Mundial (2001). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha Contra la Pobreza*. Washington DC.

De Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira y M. Walton (2005). *Desigualdad en América Latina y El Caribe: Rompiendo con la Historia*. Bogotá: Banco Mundial.

# LOS NIÑOS PRIMERO: POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN LA PRIMERA INFANCIA

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18794>

## Objetivos de aprendizaje:

- Conocer las diferentes dimensiones del desarrollo de primera infancia y su medición.
- Entender la importancia del desarrollo de primera infancia para el desarrollo social, especialmente en términos de instrumento para mitigar las desigualdades sociales e incentivar movilidad social.
- Identificar las diferentes políticas sociales que abordan el desarrollo de primera infancia y los desafíos para América Latina y el Caribe.

El desarrollo de primera infancia (DPI) resulta en una oportunidad única para estimular el potencial de desarrollo cognitivo, desarrollo socioemocional, crecimiento y bienestar físico de los individuos, con consecuencias para el resto de la vida. Los resultados iniciales de DPI influyen de manera importante resultados futuros como niveles de escolaridad, salud, ingresos, entre otros. Es por esto que el desarrollo de la primera infancia (DPI) es considerada un área prioritaria en la cual la política social se debe enfocar.

Es importante resaltar que el desarrollo del niño no ocurre en un vacío, como tampoco la inversión nacional en intervenciones de DPI. El contexto macro afecta la naturaleza y el alcance de las políticas sociales que inciden directamente sobre el bienestar de los niños. En lo económico, la pobreza causa que los niños sean especialmente vulnerables ante resultados de desarrollo de primera infancia (DPI),

generando desigualdades que luego, en la adultez, perpetúan los altos niveles de desigualdad del ingreso de la región. Pero darle solución a los problemas económicos no es suficiente si no existe también un compromiso político y social para realizar intervenciones de base amplia que apoyen el DPI. Asimismo, las creencias culturales con respecto a la crianza tienen un impacto importante sobre el DPI, por lo que es importante adaptar las estrategias de DPI a necesidades locales y culturales. Otra manera cómo las políticas de DPI se relacionan con el contexto macro es que pueden facilitar el ingreso de las mujeres con hijos al mercado laboral. Por otro lado, el contexto micro también afecta el desarrollo futuro de un niño. Entre los factores de mayor importancia se encuentran las condiciones de salud, las características de la familia y el hogar y antecedentes socioeconómicos.

La mayoría de las intervenciones que buscan mejorar el DPI están dirigidas a la salud, higiene y nutrición de los niños más pequeños y sus madres, especialmente aquellos de menores ingresos. Estos programas incluyen atención prenatal para madres gestantes y atención profesional del parto, como también alimentación entregada directamente. Con algunas excepciones, las coberturas de vacunación, cuidado prenatal y atención profesional del parto se encuentran en niveles aceptables para la región, mientras que en la mayoría de países el aseguramiento en salud no cubre a todos los niños menores de 6 años, y aquellos sin cobertura suelen ser los de menores ingresos.

En cuanto a programas y servicios para el cuidado infantil y la estimulación temprana, las modalidades más comunes en la región incluyen los servicios de sala cuna y preescolar; servicios de cuidado infantil atendidos por madres de la comunidad; educación a padres en temas de cuidado infantil, estimulación, salud, nutrición. No obstante, estos servicios no siempre alcanzan una cobertura adecuada y su calidad también deja mucho que desear, en detrimento de los niños más vulnerables. Los programas de alivio contra la pobreza también pueden tener un impacto importante cuando son enfocados hacia familias vulnerables con niños.

En general, las intervenciones en el desarrollo en la primera infancia en la región que ofrecen suplementos nutricionales, al igual que aquellas que combinan varias estrategias han demostrado tener efectos positivos sobre el desarrollo cognitivo de los niños. Por otro lado, los programas de transferencias condicionadas han tenido efectos positivos sobre los resultados de salud física y bienestar de los pequeños y la probabilidad de que los niños beneficiarios asistan al preescolar, pero se han documentado pocos impactos sobre su desarrollo cognitivo.

Una política nacional coherente, bien definida y a largo plazo puede facilitar la sostenibilidad de los programas existentes, especialmente si se desarrolla mediante un proceso orientado por consenso. Las principales ventajas de una política nacional son fortalecer la sostenibilidad de los programas de DPI y promover la coordinación intersectorial entre diferentes niveles del gobierno.

Los países también requieren desarrollar sistemas de información que recopilen datos acerca de los costos, impactos y procesos de las intervenciones de DPI. Finalmente, una política integral debe luchar por promover intervenciones tengan impacto sobre la igualdad de oportunidades para todos los niños.

## **Contenidos**

- Un marco de referencia analítico para los resultados del DPI
- Contexto macro: pobreza y desigualdad en los resultados de DPI
- El contexto micro: salud, características familiares y antecedentes socioeconómicos
- Políticas de DPI en la región: una visión general
- El impacto de los programas de DPI
- Futuro de los servicios de DPI en la región

## **Conceptos importantes**

- Desarrollo cognitivo
- Desarrollo socioemocional
- Crecimiento y bienestar físico
- Gradientes socioeconómicos/brechas socioeconómicas en el DPI
- Costo beneficio
- Intervenciones para el desarrollo infantil temprano: *Programas y servicios de salud, higiene y nutrición; Programas y servicios para la educación y el cuidado infantil; Alivio de la pobreza y otros programas sociales.*

## Preguntas de repaso

1. ¿Qué conjunto de políticas deben funcionar o ser promovidas en un país para asegurar el desarrollo infantil temprano?
2. Explique por qué es importante, más que en el caso de otras políticas sociales, enfocar las políticas de DPI hacia los niños más pobres y vulnerables.
3. Describa la importancia de la coordinación entre los distintos sectores y actores de un gobierno (sector salud, educación, sector de asistencia social, gobiernos locales, estatales y gobierno central) para asegurar políticas adecuadas para el Desarrollo Infantil Temprano.
4. ¿Cuáles son los factores de riesgo que influyen en el desarrollo infantil temprano?

## Lecturas recomendadas

- López Boo, L. y M. C. Araújo (2010). “Invertir en los primeros años de vida: una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe”, Nota Técnica N° IDB-TN-188, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vegas, E. y L. Santibáñez (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial y Mayol Ediciones.

# NUEVOS RETOS DE LA EDUCACIÓN

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18795>

## Objetivos de aprendizaje:

- Conocer la evolución de la cobertura de educación preescolar, primaria y secundaria en América Latina y el Caribe.
- Identificar y analizar las causas de la deserción escolar y las políticas que pueden ayudar a reducirla.
- Identificar y analizar las causas de la deficiente calidad de la educación en América Latina, incluyendo el papel de los docentes y las medidas que podrían mejorar la calidad de la educación.

Aunque la cobertura de la educación ha aumentado en las últimas décadas, aún hay serias deficiencias en las zonas rurales, entre las poblaciones de indígenas y otras minorías étnicas, y entre los jóvenes entre 13 y 17 años. Además, debido a la repetición de grados, sólo 40% de los jóvenes llega a la secundaria a la edad esperada y en promedio toma 12 años completar nueve años de escolaridad.

Una proporción importante de quienes asisten a la escuela desertan antes de graduarse. Las principales razones para el abandono escolar temprano son las deficiencias en desarrollo cognitivo y psico-social con las que ingresan algunos niños a las escuelas, los altos costos directos e indirectos de la educación y la falta de calidad de la educación. Lo anterior se relaciona con los bajos retornos de la educación primaria y secundaria (en comparación con la educación terciaria), y con la falta de pertinencia de los contenidos curriculares.

Aunque sí ha habido avances importantes en cobertura, la calidad de la educación deja mucho que desear, siendo este uno de los aspectos más preocupantes de la

educación de los latinoamericanos. En las pruebas internacionales de lectura y matemáticas, los países latinoamericanos ocupan las peores posiciones, por debajo de las de otros países con niveles de ingreso semejantes. Sólo uno de cada ocho estudiantes latinoamericanos alcanza el nivel promedio de los estudiantes de los países desarrollados en las pruebas internacionales. Al terminar el tercer grado, la mayoría de los niños no ha consolidado los conocimientos más básicos de lectura, escritura y matemáticas. Y encima de esto, los estudiantes latinoamericanos no están adquiriendo capacidades no cognitivas, tales como la planificación de tareas y la auto-eficacia, o habilidades sociales tales como la capacidad para resolver conflictos, comunicarse y ejercer liderazgo. Carencias de aprendizaje de la magnitud que se observan en América Latina tienen necesariamente consecuencias graves sobre la productividad de los individuos y de las economías en su conjunto y, aún más generalmente en el funcionamiento de los individuos en las sociedades.

La mayor parte de las diferencias de aprendizaje se explican por las características y condiciones propias de los estudiantes antes de empezar la escuela, por lo que invertir en programas de educación temprana es más rentable que otras inversiones que buscan resolver los problemas de desempeño escolar. La calidad de los profesores también influye. Infortunadamente muchos docentes no han sido buenos estudiantes, no están interesados en la docencia como carrera, no tienen las condiciones para ser profesores exitosos y no están calificados para ese oficio. En general, la estructura salarial docente remunera los años de experiencia sin reconocer las diferencias de desempeño.

Para rematar, los años escolares son demasiado cortos, las tasas de ausentismo de profesores y estudiantes muy altas, y las horas de actividad escolar semanal pocas. En suma, los tiempos de instrucción son muy breves, lo cual perjudica especialmente a los niños menos aventajados.

Otras explicaciones muy analizadas del pobre desempeño de los estudiantes tienen menos importancia. Por ejemplo, después de numerosos estudios, no hay ninguna conclusión clara sobre la supuesta importancia del tamaño de clase o de la relación estudiantes por profesor. Tampoco hay evidencia clara de que dotar de computadores a los estudiantes ayude a remediar las demás carencias.

Los aspectos organizacionales e institucionales, que han sido menos analizados, pueden ser más importantes. Se desempeñan mejor los estudiantes de países donde las escuelas tienen autonomía sobre las decisiones de personal, y donde los

maestros tienen incentivos de desempeño y libertad para desarrollar sus propios métodos de enseñanza. Los sistemas de evaluación de estudiantes y escuelas, cuando son bien diseñados, consistentes en el tiempo, y cuentan con amplia difusión de sus resultados, pueden contribuir a mejorar la calidad de la educación.

Corregir las deficiencias actuales de los sistemas educativos latinoamericanos es un gran reto político: la experiencia ha demostrado que las reformas que buscan ampliar la cobertura del sistema educativo son más viables políticamente que las que buscan mejorar la calidad de la educación.

## **Contenidos**

- Avances y retos en cobertura y retención escolar
- Políticas para aumentar la asistencia escolar
- El gran problema: van a la escuela pero no aprenden
- Políticas para mejorar los aprendizajes

## **Conceptos importantes**

- Tasas de asistencia o cobertura educativa por grupos de edad
- Tasas de asistencia o cobertura educativa neta y bruta por niveles de educación
- Tasa de deserción escolar
- Tasa de repetición
- Tasa de finalización por nivel educativo
- Costos directos de asistir a la escuela
- Costos de oportunidad (de estudiar)
- Tasas de retorno a la educación
- Pruebas académicas internacionales (SERCE y PISA)
- Tiempo de instrucción
- Descentralización de la educación
- Autonomía escolar

## Preguntas de repaso

1. Explique las principales razones económicas y no económicas de la deserción escolar
2. Explique la importancia del preescolar.
3. ¿Por qué razones los recursos educativos deberían concentrarse más en los grupos desventajados?
4. Discuta las principales causas de la baja calidad de la educación en América Latina.
5. Mencione las principales deficiencias del cuerpo profesoral latinoamericano
6. ¿Qué formas de organización del sistema educativo suelen producir mejores resultados de aprendizaje?

## Lecturas recomendadas

Banco Interamericano de Desarrollo (2010). “Lineamientos para un Mejor Desempeño en Educación”, documento de la División de Educación del BID, diciembre de 2010.

Vegas, E. y J. Petrow (2008). *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*. Washington, DC: Banco Mundial.

# TOMÁNDOLE EL PULSO A LA SALUD

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18796>

## Objetivos de aprendizaje:

- Conocer los diferentes indicadores que miden el estado de salud de una sociedad, las mejoras que América Latina y el Caribe ha experimentado en materia de salud y la transición epidemiológica que actualmente transcurre en América Latina.
- Entender los factores detrás de las recientes mejoras en salud en América Latina y el Caribe.
- Entender las ineficiencias e inequidades que causa la fragmentación del sector salud.

Identificar los desafíos que hoy en día enfrentan los sistemas de salud de América Latina, incluyendo inequidades en las condiciones de salud y en el acceso a servicios de salud.

La salud no es solo esencial para poder vivir con autonomía y participar en la sociedad; también cobra importancia para la movilidad social y el crecimiento económico. A diferencia de otros aspectos del desarrollo, como la educación y el crecimiento económico, a América Latina y el Caribe le ha ido muy bien en materia de salud en comparación con otras regiones en desarrollo. Hoy en día, aunque hay grandes diferencias por países y grupos de población, la región tiene la más alta esperanza de vida y las tasas más bajas de mortalidad de menores de 5 años de todas las regiones en desarrollo.

Históricamente, las reducciones de la mortalidad infantil y de la niñez, producto de mejoras en saneamiento básico y nutrición, entre otros factores, han sido las

principales fuentes de aumento de la esperanza de vida. Esta mayor esperanza de vida y la reducción de la mortalidad infantil y de la niñez están vinculadas a un cambio demográfico masivo hacia poblaciones con una mayor proporción de adultos, que ha revolucionado la estructura de la familia, transformado las economías, y modificado las perspectivas sobre el bienestar.

Los latinoamericanos no solo están viviendo más; también ha habido grandes mejoras en las condiciones de salud y en menor morbilidad. Por otro lado, la región se encuentra en la “transición epidemiológica”: con mayores expectativas de vida, las causas principales de defunción están pasando a ser las enfermedades crónicas y degenerativas en vez de las infecciosas y agudas. Sin embargo, todavía persisten algunas enfermedades infecciosas y de bajo costo de tratamiento.

Aunque la carga de la enfermedad ha disminuido de manera importante, hay desigualdades significativas. Los grupos más pobres y las minorías étnicas resultan más afectados, y siguen vulnerables a enfermedades infecciosas como la malaria y la tuberculosis.

Es difícil explicar por qué han mejorado las condiciones de salud, habida cuenta de que hay múltiples factores que intervienen y que cambiaron en el mismo período, entre ellos mejoras en nutrición, educación, acueducto, saneamiento y prevención de enfermedades, como también nuevos medicamentos y tratamientos.

Igualmente, el acceso o a los servicios de atención de la salud son cada vez más amplios cuando se los compara con el ritmo al cual ha crecido la demanda de esos servicios, en parte porque los costos se han reducido en términos reales. Los incrementos en gastos totales se deben principalmente al mayor número de personas que acceden a servicios de salud, lo que arroja mayores beneficios a la salud.

Pero si bien la atención de la salud ha incrementado en toda la región, en la mayoría de los países sigue siendo desigual. Asimismo, el acceso a servicios de salud por sí solo no es garantía de un buen servicio; hay evidencia de baja calidad de ciertos servicios de salud en varios países.

La desigualdad en el acceso a servicios de la salud puede ser, en parte, explicada por impedimentos financieros, pues la proporción de la población con cobertura previsional en salud varía significativamente de un país a otro, y es común que la población pobre sea la que carezca de este tipo de aseguramiento.

Para vencer los retos de América Latina en materia de salud, se necesitan mayores esfuerzos en dos direcciones generales: la primera es la provisión de “bienes públicos” para salud y, la segunda es el mejoramiento de la forma en que los servicios de salud son suministrados y financiados, ya que los servicios de salud en la mayoría de los países de América Latina están altamente fragmentados, con grupos de población accediendo a los servicios a través de diferentes tipos de proveedores y con diferentes formas de financiación. Tal fragmentación resulta en que los sistemas de atención a la salud sean muy ineficientes e inequitativos. Finalmente, los tres grandes retos para ampliar el acceso a servicios de salud: cómo cubrir al sector informal, cómo mejorar la eficiencia en el sector público, y cómo aprovechar la participación del sector privado.

## **Contenidos**

- La salud es esencial para el bienestar
- Más sanos que nunca
- La transición epidemiológica
- Factores que han contribuido a una mejor salud
- Más acceso que nunca a los servicios de salud
- El desigual acceso a la atención de la salud
- La desigual cobertura financiera para la salud
- Retos futuros

## **Conceptos importantes**

- Esperanza (o expectativa) de vida
- Mortalidad infantil y mortalidad de menores de 5 años
- Tasa global de fecundidad
- Carga de enfermedad
- Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD)
- Transición epidemiológica
- Bienes públicos de salud vs servicios personales de salud
- Fragmentación del sector salud



- Fondos comunes de riesgo
- Subsidio de riesgo
- Subsidio redistributivo
- Compra estratégica de servicios de salud

## Preguntas de repaso

1. Explique por qué el descenso de la fecundidad fue tan importante para el mejoramiento de la salud.
2. Mencione las enfermedades transmisibles y las enfermedades crónicas más importantes desde el punto de vista de la carga de enfermedad y explique su relación con la transición epidemiológica
3. Mencione algunas políticas de salud pública que podrían ayudar a reducir fuertemente la carga de la enfermedad actual.
4. Describa algunos de los factores que han contribuido a un mejor estado de salud para los latinoamericanos.
5. Describa las maneras en que la fragmentación del sector salud conlleva a ineficiencia e inequidades.

## Lecturas recomendadas

Baeza, C. y T. Packard (2006). *Beyond Survival. Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Banco Mundial y Stanford University Press.

Savedoff, W., M. Alfonso y Suzanne Duryea (2008). “Tomando el Pulso de la Calidad de la Salud” en E. Lora (coordinador) *Calidad de vida más allá de los hechos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

# SE BUSCAN BUENOS EMPLEOS

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18797>

### Objetivos de aprendizaje:

- Conocer los problemas, aparte del desempleo, que enfrentan los mercados laborales de América Latina.
- Desmitificar la informalidad como uno de los principales problemas del mercado laboral latinoamericano.
- Conocer las funciones básicas de asignación de recursos, ingresos y riesgos de un mercado laboral eficiente, e identificar las políticas públicas que pueden ayudar a que los mercados laborales sean más eficientes.

Este módulo es una introducción a los mercados laborales latinoamericanos, los males que los aquejan y las posibles políticas que pueden adoptarse para tratar esas dolencias.

Aunque el desempleo suele ser uno de los problemas que más preocupan a los latinoamericanos, el desempleo es apenas la punta del témpano de los problemas que puede tener un mercado laboral. La tasa de desempleo no tiene en cuenta la destrucción y creación de empleos, o la calidad de empleo que tienen los trabajadores. En América Latina, donde el seguro social sólo cubre a una pequeña proporción de los trabajadores, muchas personas que pierden su empleo luego se ven obligadas a aceptar trabajos que no se adecuan a sus capacidades, nivel de educación o preparación. Tanto las compañías como los empleados salen perdiendo con menores niveles de productividad y salarios. Debido a que la reasignación de empleos es importante para la productividad y el crecimiento, al permitir que los recursos se reasignen hacia donde más eficiente resulte su uso, es importante

proteger a los trabajadores ante el riesgo del desempleo, tal que no se vean obligados a aceptar empleos que no se adecúan a sus capacidades y su educación.

Aparte del desempleo, la informalidad del mercado laboral también recibe mucha atención en las discusiones de política. Sin embargo, la informalidad, dependiendo de cómo se mida, no es del todo indeseable; muchos trabajadores son independientes por voluntad propia, mientras que no todos los trabajadores clasificados como formales gozan de buena remuneración y prestaciones sociales.

Puede ser mejor analizar la manera cómo los mercados laborales se desempeñan en tres funciones principales de asignación: de recursos, ingresos y riesgos. El desarrollo de la economía y el bienestar de los individuos dependen de la eficacia con la que el mercado laboral de cada país cumpla con estas tres tareas.

En un mercado laboral que asigna bien los recursos laborales toda persona dispuesta a trabajar encuentra en un tiempo relativamente corto un empleo que se corresponde con sus capacidades y las vacantes tienden a llenarse bastante rápido. Los mercados laborales que asignan bien los recursos no cuentan con tasas de desempleo sustancialmente mayores para ciertos grupos poblacionales que otros, como es el caso de las mujeres y los jóvenes en América Latina.

La segunda tarea clave que cumplen los mercados laborales es asignar bien los ingresos, tal que cada trabajador gana lo que corresponde a su productividad. Según este criterio los salarios deberían aumentar cuando aumenta la productividad y los trabajadores de productividad equivalente deberían percibir salarios similares, y no deberían variar según el sexo, el tamaño de la compañía y el sector en el que estén empleados, como ocurre en América Latina.

Los mercados laborales que asignan diversos riesgos, las opciones de aseguramiento cubren a todo tipo de trabajadores de los riesgos de pérdida de ingresos que pueden deberse a la pérdida de empleo, o a incapacidad para trabajar debido a enfermedad, maternidad o vejez, sin discriminar en contra de quienes enfrentan mayores riesgos. En América Latina, la cobertura de riesgos suele ser deficiente, especialmente entre los trabajadores independientes.

¿Qué hacer para enfrentar las ineficiencias del mercado laboral? Aun con una macroeconomía perfectamente estable los trabajadores enfrentan altos riesgos de pérdida de sus empleos. Las políticas laborales pueden ayudar a reducir el costo de esos riesgos para los trabajadores, facilitando el funcionamiento de los mer-

cados de trabajo incluyendo una mejor asignación de recursos e ingresos, en vez de interferir con ellos. Cuatro posibilidades para ello son: sistemas de ahorro, servicios de intermediación, servicios de capacitación laboral y fortalecimiento de ministerios de trabajo.

## **Contenidos**

- Más allá del desempleo
- Los mitos de la economía informal
- Las múltiples tareas de los mercados laborales
- Terapias para los quebrantos laborales

## **Conceptos importantes**

- Tasa de desempleo
- Tasa “natural” de desempleo
- Tasa de desempleo de larga duración
- Tasa de subempleo involuntario, por tiempo y por capacidades
- Informalidad, incluyendo definición OIT y definiciones alternativas
- Creación y destrucción de empleos
- Cobertura de una norma laboral (la seguridad social, por ejemplo)
- Funciones básicas de los mercados laborales: asignación de recursos, asignación de ingresos y asignación de riesgos
- Sistemas de ahorro para seguro de desempleo
- Servicios de intervención y capacitación laboral

## **Preguntas de repaso**

1. ¿Por qué se dice que el desempleo es apenas la punta del iceberg entre los problemas que tienen los mercados laborales latinoamericanos?
2. ¿Por qué puede ser contraproducente para reducir el desempleo una política que le imponga trabas a la reasignación laboral?



(continuación)

3. Analice para un país latinoamericano la consistencia entre formas alternativas de medir la informalidad y proponga la forma de medición que a su juicio sería más adecuada.
4. Escriba un breve ensayo sobre qué tan bien se asignan los recursos laborales en la actualidad un país latinoamericano
5. Analice en un país en particular la estructura de salarios y evalúe qué tan bien asigna ingresos el mercado laboral de ese país
6. Analice para un país latinoamericano qué tan bien se cubren los riesgos de los trabajadores, teniendo en cuenta tanto los beneficios como las coberturas.

### **Lecturas recomendadas**

Pagés, C. (ed.) (2003). *Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales en América Latina*. Informe de Progreso Económico y Social 2004. Banco Interamericano de Desarrollo.

Pagés, C., S. Scarpetta y G. Pierre (2009). *Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Challenge*. Latin American Development Forum: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.

# EL FUTURO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18798>

## Objetivos de Aprendizaje:

- Entender los conceptos básicos de la seguridad social en pensiones
- Conocer las debilidades de los sistemas de pensiones tradicionales
- Identificar las principales diferencias entre los sistemas de pensiones tradicionales y los diversos sistemas de pensiones con capitalización individual
- Entender los problemas que genera reemplazar un sistema tradicional de pensiones por uno de capitalización
- Entender los retos que tienen actualmente los sistemas de pensiones y las opciones de política para enfrentarlos.

Los sistemas de pensiones tradicionales administrados por el sector público, que aún existen en ocho países latinoamericanos, son regímenes de afiliación obligatoria para los empleados del sector privado, en los cuales los beneficios de jubilación están definidos a partir del cumplimiento de ciertas condiciones. En estos sistemas, las pensiones de los jubilados se pagan, en principio, con las contribuciones que hacen los afiliados activos, por lo que reciben el nombre de sistemas de reparto simple de beneficios definidos. Este sistema tradicional contrasta con el sistema puro de capitalización individual al estilo chileno, que con ciertas variaciones ha sido adoptado por una decena de países, en el cual la administración está a cargo no del gobierno sino de entidades financieras (en general privadas).

<sup>1</sup> Nótese que este es el mismo módulo II.5 en el curso sobre La Realidad Fiscal.

Los sistemas tradicionales suelen presentar tres deficiencias que están estrechamente vinculadas: insostenibilidad financiera, baja cobertura y distorsión de los objetivos de solidaridad.

El aspecto más crítico de sostenibilidad de los sistemas tradicionales no son los déficits corrientes, o de caja, sino la acumulación acelerada de una deuda implícita con los futuros pensionados debida a la relación descendente entre contribuyentes y pensionados y el desbalance entre las tasas de contribución y los montos de las pensiones. Los beneficios de jubilación son excesivos en relación con las tasas de contribución, puesto que la edad de jubilación es muy baja, la tasa de reemplazo (el valor de la jubilación en relación al salario) es muy alta y el período exigido de contribuciones es muy corto.

La segunda gran deficiencia de los sistemas tradicionales de pensiones de América Latina es la baja cobertura, especialmente entre las mujeres, los trabajadores con menos educación y los trabajadores del campo. Las deficiencias de cobertura en los sistemas tradicionales responden, en muy buena medida, a la alta informalidad y las prácticas de evasión tributaria.

Los sistemas de jubilación tradicional son redistributivos por naturaleza, ya que las contribuciones de los trabajadores corrientes están destinadas a pagar las pensiones de quienes están jubilados. Sin embargo, las pensiones son un tipo de gasto público fuertemente regresivo porque las pensiones de quienes tienen salarios mayores son más altas. Puesto que las contribuciones son muy bajas en relación con las pensiones, esto implica que hay un subsidio que beneficia a quienes reciben mayores jubilaciones.

Los promotores de los sistemas de capitalización individual creían que estos sistemas resolverían los problemas de insostenibilidad financiera, baja cobertura y regresividad de los sistemas tradicionales. De la forma como está diseñado, un sistema de capitalización es sostenible en principio, pues las pensiones simplemente devuelven al trabajador sus contribuciones, junto con los rendimientos acumulados. Por esta misma razón, debe haber un incentivo suficientemente fuerte para que todo trabajador haga sus contribuciones regularmente y, por consiguiente, aumente la cobertura y se eviten los subsidios del Estado, que en el sistema tradicional benefician más a los trabajadores de mayores salarios. La realidad ha resultado ser más compleja.

Aunque las contribuciones depositadas en los fondos de capitalización han tenido buenos rendimientos financieros, esto ha quedado contrarrestado por altos costos

administrativos que se han cargado a las cuentas de los afiliados. Como resultado, los jubilados recibirán pensiones recortadas y, en algunos países, los gobiernos tendrán que incurrir en transferencias para cubrir las garantías de pensión mínima. Además, los gobiernos enfrentan los “costos de transición” por el hecho de que el sistema público sigue pagando las pensiones de sus antiguos afiliados pero deja de recibir las contribuciones de los afiliados a los fondos. Por consiguiente, la creación de un sistema de capitalización puede ser inconveniente en países que arrancan con altos niveles de deuda pública o instituciones inadecuadas para realizar ajustes fiscales profundos.

En materia de cobertura los resultados no son favorables: en los países que hicieron reformas la cobertura bajó de 38% a 26% de la fuerza laboral, en promedio. Entre las principales causas están las mayores tasas de contribución a cargo de trabajadores y empresas después de las reformas y los altos costos administrativos en los fondos de pensiones. Dada la dificultad para elevar las tasas de afiliación de los trabajadores activos a los sistemas actuales, una opción que a menudo se discute consiste en establecer una pensión básica mínima universal que se financia con el presupuesto general, no con contribuciones, y a la que tendrían derecho todas las personas en edad de retiro que no cuentan con ingresos suficientes para subsistir.

No es viable resolver los problemas del sistema tradicional de pensiones de un plumazo, como se pretendió en algunos países. Incluso Chile, que hizo la reforma más coherente y ambiciosa, se vio precisado a introducir cambios importantes al sistema de pensiones en 2008 para mejorar la cobertura y la solidaridad y reducir los costos administrativos. La reforma de pensiones seguirá siendo una vía abierta a diferentes opciones, según las condiciones fiscales y laborales y las posibilidades políticas de los distintos países.

## **Contenidos**

- Los sistemas tradicionales de pensiones y sus debilidades financieras y sociales



- Los nuevos sistemas de pensiones: ¿resolvieron o agravaron los problemas?
- Los retos pendientes en seguridad social en pensiones

### Conceptos importantes

- Sistema de pensiones tradicional vs sistema de pensiones de capitalización individual
- Reparto simple
- Beneficios definidos
- Déficit de caja (de un sistema de pensiones)
- Deuda implícita (de un sistema de pensiones)
- Relación entre contribuyentes y pensionados
- Tasa de contribución
- Beneficios de jubilación
- Cobertura de afiliación
- Cobertura de jubilación
- Tasa de reemplazo
- Costos de transición (en la reforma del sistema de pensiones)
- Sistema de pensiones de varios pilares

### Preguntas de repaso

1. ¿Qué factores inciden en la caída de la relación contribuyentes/pensionados?
2. ¿Qué factores explican los crecientes déficit de caja de los sistemas tradicionales?
3. Mencione las principales variables que deben tenerse en cuenta para calcular la deuda implícita de un sistema de pensiones.
4. ¿Qué parámetros determinan los beneficios de jubilación en un sistema de pensiones tradicional?
5. ¿Y en un sistema de capitalización individual?
6. ¿Qué factores ayudan a explicar la baja cobertura de afiliación en los sistemas tradicionales?

7. ¿Por qué razones se esperaba que los sistemas de capitalización aumentaran la afiliación?
8. ¿Qué razones pueden explicar la reducción de la cobertura de afiliación en los nuevos sistemas?
9. ¿Qué elementos redistributivos tienen los sistemas tradicionales de pensiones, y en qué dirección operan?
10. ¿De qué factores dependen los costos de transición?

### **Lecturas recomendadas**

Gill, I.S., T. Packard y J. Yermo (2005). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Banco Mundial y Stanford University Press.

Lora, E. y C. Pagés (2000). “Hacia un Envejecimiento Responsable: Las Reformas de los Sistemas Pensionales de América Latina”. Documento de Trabajo N° 433, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

Mesa-Lago, C. y G. Marquez (2007). “Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social” en E. Lora (ed.) *El estado de las reformas del Estado*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.



# PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

► <http://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=18799>

## Objetivos de aprendizaje:

- Conocer la experiencia de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) en América Latina, incluyendo la justificación económica y política para la imposición de condiciones.
- Conocer los impactos que los programas TMC han tenido sobre la pobreza y el desarrollo humano, incluyendo sus limitaciones.
- Identificar los principales desafíos de la implementación de los programas de TMC y el papel que juegan la calidad de los servicios sociales y su articulación en éste.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) buscan reducir la pobreza en el corto plazo y romper con las trampas de pobreza al incentivar inversiones en capital humano. Estos han aumentado enormemente desde fines de la década del noventa y hoy en día se encuentran en la mayoría de los países de la región. Los programas de TMC varían mucho en términos de alcance y su la política social varía según el país, pero tienen en común el hecho de que buscan un equilibrio entre la asistencia social y la formación de capital humano. Generalmente, cubren a los niños desde el nacimiento (o antes) hasta la mitad de la adolescencia, con condiciones de uso de servicios de atención médica entre el nacimiento y los primeros cinco o seis años de edad, y condiciones de matrícula escolar a partir de esa edad.

El aspecto “condicionado” de las TMC es justificable económicamente si las familias pobres no invierten suficientemente en la educación y salud de los hijos,

o porque dicha inversión tiene efectos benéficos muy importantes en el resto de la sociedad. Pero también puede haber una justificación política: que para poder redistribuir el ingreso a favor de los más pobres, la imposición de esas condiciones es necesaria para generar el respaldo público para financiar el programa con impuestos.

Una de las características importantes de los programas de TMC ha sido el énfasis que se ha puesto en evaluar sus impactos en forma rigurosa. Estas evaluaciones, en general, han demostrado que las TMC han tenido efectos positivos sobre el consumo de los hogares, incluyendo su composición, y la pobreza (medida según el porcentaje de pobres o según la intensidad de la pobreza). Contrario a lo que muchos preveían, los programas no han reducido la actividad laboral de los adultos, ni desplazado a las remesas u otras transferencias que reciben las familias pobres. Las TMC tampoco han tenido efectos sustanciales sobre la fertilidad, al menos en el corto plazo, o efectos significativos en los precios o en los salarios en las comunidades beneficiadas. Por último, algunos resultados muestran que los beneficiarios invierten parte de la transferencia, que los retornos de esas inversiones pueden generar mayores niveles de consumo en el mediano plazo y que las transferencias realizadas en el contexto de los programas de TMC ayudan a los hogares a estabilizar el consumo durante las crisis.

En todos los países, las TMC generaron aumentos significativos y, en algunos casos, sustanciales en el uso de servicios de salud y educación. Aunque las TMC han aumentado la matrícula escolar, pero no han tenido efectos sobre el desempeño académico. Los resultados son algo más alentadores en lo que se refiere al desarrollo cognitivo en la temprana infancia, probablemente indicando que la intervención muy temprana podría generar más beneficios de los que uno podría deducir, por ejemplo, al observar el patrón de efectos de los programas sobre la matrícula escolar por edad o grado. El uso de los servicios de salud ha aumentado y en algunos programas ha contribuido a mejorar la estatura de los niños y su estado de salud. Sin embargo, los efectos en los resultados “finales” en educación y salud no han sido documentados para todos los programas, quizás porque las TMC, en su diseño actual, no logran resolver importantes limitaciones al nivel del hogar, tales como las malas prácticas de crianza, la falta de información u otras condiciones que requieren la educación y salud, o también porque la calidad de los servicios de educación y salud es muy deficiente.

Algunos aspectos que se deben tener en cuenta al diseñar un programa de TMC son la definición de la población objetivo, la selección de condiciones adecuadas

(incluyendo utilización de servicios y/o resultados finales) y su monitoreo, definición del monto de la transferencia (basado en el peso relativo dado a los objetivos de redistribución e inversión en capital humano), y reglas de entrada y salida al programa. A la vez, es probable que se requieran intervenciones complementarias para la provisión de los servicios de salud y educación, los cuales suelen ser deficientes en muchos países de la región.

Ahora bien, las TMC no son el programa adecuado para atender todas las necesidades de los pobres. Las TMC deben ser parte de un sistema más amplio de protección social, que incluye las pensiones sociales para los ancianos pobres y programas de manejo de riesgo que crean fuentes transitorias de ingreso para los adultos desempleados. Para alcanzar su objetivo de fortalecimiento de capital humano deben tener un adecuado diseño de sus condicionalidades y articularse debidamente con los servicios de educación y salud.

## **Contenidos**

- La ola de las TMC
- Los argumentos a favor de las TMC
- Los impactos de los programas de TMC
- Opciones de políticas y diseño
- Intervenciones complementarias
- Las TMC en el contexto de las políticas de protección social

## **Conceptos importantes**

- Transferencias monetarias condicionadas
- Criterios y mecanismos de selección de los beneficiarios
- Condiciones que deben cumplir los beneficiarios, instrumentos de focalización
- Justificaciones económicas y de economía política para la imposición de condiciones
- Métodos experimentales de evaluación de impacto

## Preguntas de repaso

1. ¿Cuál es la motivación detrás de los programas de TMC? ¿Cómo difiere ésta de las transferencias o subsidios no condicionados?
2. ¿Cuáles han sido los principales impactos de las TMC?
3. ¿Qué apoyo deben recibir las TMC de otros programas e instituciones para ser más efectivas?
4. ¿Por qué las TMC no pueden ser el único programa de asistencia social?
5. Discuta los factores institucionales que han limitado la eficacia de un programa de TMC específico.

## Lecturas recomendadas

Fiszbein, A. y N. Schady con F. Ferreira, M. Grosh, N. Kelleher, P. Olinto y E. Skoufias (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas: Panorama General*. Banco Mundial.





# INTRODUCCIÓN

---

## Objetivos de Aprendizaje

- Entender el objetivo y enfoque del curso
- Entender la estructura del curso y sus relaciones con otros cursos de “La Realidad Latinoamericana”

Este breve curso de dos módulos analiza someramente el funcionamiento de los sistemas políticos y el papel que juegan las opiniones públicas en las decisiones de política.

El módulo titulado “La política de las políticas públicas” muestra que la calidad de las políticas, sean económicas o sociales, depende del proceso mediante el cual se discuten, aprueban y ponen en funcionamiento las decisiones de política. La influencia que tienen las instituciones y prácticas políticas en los procesos de formulación de las políticas sólo se puede entender de una manera sistémica, dentro de un enfoque de “equilibrio general”. Con ese enfoque, el módulo analiza el papel que juegan diversos actores en el proceso político, y cuáles son las instituciones, reglas y prácticas políticas que inciden en los resultados. Es más factible que se dé un buen proceso de formulación de políticas cuando hay partidos políticos institucionalizados y programáticos, cuerpos legislativos con buenas capacidades de diseño de políticas, un poder judicial independiente y burocracias sólidas.

En el módulo “Las percepciones de calidad de vida y su relación con las políticas públicas” se muestra que las encuestas de opinión pública son una fuente muy valiosa de información que complementa los indicadores objetivos tradicionales y que puede enriquecer el debate público sobre las políticas económicas y sociales. Aunque las opiniones están afectadas por diversos sesgos, pueden revelar los criterios con que los individuos evalúan diversos aspectos de sus vidas y juzgan la calidad de las políticas públicas. También ayudan a entender cuándo es más factible que el electorado brinde apoyo a ciertas políticas públicas y cuándo es posible que se sienta inconforme a pesar de que los indicadores objetivos luzcan favorables.

Como otros cursos de esta serie, éste tiene un nivel introductorio, orientado a estudiantes y funcionarios sin formación avanzada en ciencias políticas o en otras disciplinas sociales. Ambos módulos contienen, como ayudas pedagógicas, algunos recuadros con términos importantes, conceptos clave, preguntas de repaso y temas de debate y de estudio adicional. Estas lecciones han sido concebidas para un curso virtual, con apoyo (virtual o presencial) de tutores, pero también pueden usarse como material de base para el profesor en cursos presenciales. El objetivo final es que el estudiante obtenga las bases para interesarse en el funcionamiento de los sistemas políticos y la opinión pública, y para explorar la forma como influyen en los procesos de decisión e implementación de las políticas públicas.

Nota: está en proceso de preparación una versión más amplia de este curso sobre La Realidad Política, en el que se dedicarán módulos separados a los principales actores que intervienen en el proceso de discusión, preparación e implementación de las políticas públicas. Se prevé que está disponible en el segundo semestre de 2013.

# LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

## Objetivos de Aprendizaje:

- Entender en qué consiste la calidad de las políticas públicas
- Analizar a qué factores políticos e institucionales se deben las diferencias de calidad de las políticas públicas
- Lograr una visión de conjunto de los procesos de diseño, aprobación y aplicación de las políticas públicas, y de cómo dichos procesos influyen en la calidad de las políticas.

La calidad de las políticas públicas depende no tanto de su contenido u orientación, sino de que reúnan las siguientes características:

1. *Estabilidad*: que perduren en el tiempo para que puedan ganarse la credibilidad del público y ser efectivas
2. *Adaptabilidad*: que los ajustes en las políticas respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos
3. *Coherencia y coordinación*: que las políticas sean coherentes entre sí y que sean producto de decisiones bien coordinadas entre quienes son responsables de su diseño y aplicación.
4. *La calidad de la implementación*: para que una política se lleve bien a la práctica requiere de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial que haga respetar las decisiones.

5. *Orientación hacia el interés colectivo*: las buenas políticas deben procurar el interés público por encima del interés privado de individuos, grupos o regiones.
6. *Eficiencia*: para lograr el bienestar colectivo, las políticas deben buscar la asignación más productiva de los recursos.

Los presidentes, los partidos políticos y los cuerpos legislativos son los protagonistas del proceso de formulación, adopción y aplicación de las políticas en América Latina.<sup>1</sup> La naturaleza del sistema de partidos políticos, la estructura y el funcionamiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y las limitaciones e incentivos que encaran los presidentes pueden combinarse e interactuar entre sí para crear ya sea un entorno favorable al diseño de buenas políticas, o un entorno conducente a políticas cortoplacistas y orientadas a favorecer intereses particulares.

Las posibilidades del presidente para definir y poner en práctica su programa de políticas dependen de sus poderes constitucionales para emitir decretos e influir en la agenda legislativa del Congreso, y de sus poderes partidistas para movilizar el apoyo de su partido o coalición en el Congreso. Dado que los presidentes son elegidos por un electorado mucho mayor que los legisladores (individuales o de cada partido), tienden a asumir perspectivas de ámbito más nacional y a obrar más en sintonía con el interés general que los legisladores. Sin embargo, al igual que la mayoría de los políticos, los presidentes también actúan movidos por objetivos personales y políticos, que pueden hasta cierto punto ser limitados o exacerbados por el entorno institucional y las prácticas políticas.

Los partidos políticos son otro actor clave del proceso legislativo, en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo y en el funcionamiento del gobierno. La forma cómo ejercen ese rol depende de qué tan institucionalizados. En un sistema partidista institucionalizado la competencia entre los partidos es relativamente estable, los ciudadanos se identifican con partidos particulares y las organizaciones partidistas están bien desarrolladas e influyen en la orientación de las políticas y el liderazgo partidista. En estas condiciones es más factible que se defiendan los intereses generales, en contraste con los sistemas partidistas clientelares. Otras características de los sistemas partidistas que influyen en la interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo son el nivel de fragmentación del Congreso, el tamaño del contingente legislativo oficialista y la solidez de la disciplina partidista.

---

<sup>1</sup> Este módulo no se ocupa de los países del Caribe cuyos sistemas políticos son parlamentarios.

Los cuerpos legislativos completan el trío de protagonistas del proceso de diseño de políticas. Un buen Congreso es aquél que propone y desarrolla sus propias propuestas legislativas, ayuda a orientar el programa de políticas propuesto por el Ejecutivo, supervisa la implementación de las políticas y evalúa su eficacia. La calidad del Congreso depende de sus capacidades, incluida la experiencia y credenciales de los legisladores, la fortaleza y especialización de las comisiones y la disponibilidad de un personal profesional de apoyo y unidades de investigación. Su papel también se ve afectado por el equilibrio entre los poderes constitucionales y partidistas entre el Ejecutivo y el Legislativo y los incentivos electorales y partidistas.

La influencia que tienen las instituciones y prácticas políticas en los procesos de formulación de las políticas sólo se puede entender de una manera sistémica. La complejidad de la labor legislativa obedece a la multiplicidad de los actores con diversas facultades, plazos e incentivos que participan en ella, así como también a la variedad de los foros en los que se desenvuelven y la diversidad de las reglas de negociación que inciden en la manera en que se desarrolla el proceso. Concentrarse en unas pocas características institucionales (por ejemplo, si el país es presidencial o parlamentario, o si las normas electorales son de tipo de pluralidad o de representación proporcional) sólo produce una idea muy incompleta y distorsionada de esos procesos. Para poder entenderlos más cabalmente es preciso tratar el marco institucional de un modo sistémico o de “equilibrio general”. Por esta misma razón, es preciso desconfiar de los intentos simplistas de reforma política. Entender los procesos políticos y legislativos de cada país, con su trayectoria histórica específica, es un prerequisite fundamental para desarrollar propuestas de política y reforma institucional adecuadas.

## Contenidos

- Un nuevo vistazo al desarrollo
- Los tres grandes: presidentes, partidos políticos y cuerpos legislativos
- El proceso de formulación de las políticas en Chile: ¿Por qué funciona?



- Inclusión versus efectividad: el caso de Colombia
- Conclusiones

### Conceptos importantes

- Facultades constitucionales y partidistas del presidente
- Institucionalización del sistema de partidos
- Fragmentación partidista
- Orientación nacional vs regional o local de los partidos
- Capacidades del Congreso

### Preguntas de repaso

1. Explique la importancia de las seis características deseables de las políticas públicas.
2. Mencione algunos incentivos que pueden afectar el comportamiento de los presidentes.
3. Mencione algunos incentivos que pueden afectar el interés de los congresistas por su propia carrera legislativa.
4. Explique de qué forma el grado de institucionalización de los partidos afecta la manera como ellos hacen uso de sus canales de influencia.
5. Mencione algunos factores que pueden contribuir a mejorar las capacidades del Congreso.
6. Explique por qué se necesita un enfoque de “equilibrio general” para entender el funcionamiento de un sistema político.

### Lecturas recomendadas

Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein (2010). *¿Quiénes Deciden el Presupuesto?* Banco Interamericano de Desarrollo y Editorial Mayol.

Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi (2010). *How Democracy Works*. Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies.

- Scartascini, C., C. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shape Policies*. Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Scartascini, C. y E. Lora (2009). *Consecuencias Imprevistas de la Constitución de 1991*. Bogotá: Alfaomega.
- Stein, E., M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora, M. Payne (coordinadores) (2006). *La Política de las Políticas Públicas*. Informe de Progreso Económico y Social 2006. Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Planeta.



# LAS PERCEPCIONES DE CALIDAD DE VIDA Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

## Objetivos de Aprendizaje:

- Entender la relevancia de las opiniones públicas para el diseño y evaluación de las políticas públicas
- Analizar por qué las opiniones no son reflejos directos de la realidad y cuáles son los principales sesgos que las afectan
- Entender el papel que juegan las expectativas en la forma cómo la gente juzga sus propias vidas y su entorno
- Conocer algunos ejemplos de aspectos de las políticas públicas que siendo importantes para el bienestar de las personas no son captados por los indicadores tradicionales “objetivos”
- Analizar si la felicidad debe ser el objetivo de las políticas públicas.

Diversos “indicadores objetivos”, como el PIB per capita o la tasa de desempleo, miden aspectos centrales de la calidad de la vida pero son incompletos porque no pueden reflejar la opinión de la gente sobre su propia vida y sobre la sociedad. De ahí la importancia creciente de las encuestas de opinión de calidad de vida.

Las opiniones pueden complementar pero no sustituir los indicadores objetivos, pues no son un reflejo directo de la realidad. Aunque las opiniones de los individuos sobre su propia vida o sobre la sociedad están influidas por los mismos aspectos de la realidad que se intentan medir con los indicadores objetivos, también están muy afectadas por otros factores, como la cultura. Algunas culturas tienden

a ser optimistas y otras a ser pesimistas. Dentro de cada país, las opiniones están afectadas además por las expectativas: los pobres tienden a tener una opinión más positiva que los ricos sobre la calidad de las políticas públicas. Esta “paradoja de las aspiraciones” refleja que los menos afortunados tienen expectativas menores.

La satisfacción con la vida depende fuertemente del nivel de ingreso. En los países más ricos, la gente se siente más satisfecha con su vida que en los países de ingreso medio o bajo y, dentro de cada país, quienes tienen más ingreso se declaran más satisfechos que quienes tienen menos. Sin embargo, en los países que *crecen* más rápido, la satisfacción con diversos aspectos de la vida tiende a ser menor, posiblemente porque las aspiraciones de consumo (y de emulación del consumo de otros) aumentan aún más rápido.

Debido al rol de las expectativas, las políticas que generan más beneficios políticos no necesariamente son las que producen las mayores mejoras en el nivel de vida de los pobres. Una política efectiva para evitar las pérdidas de satisfacción que produce el crecimiento puede consistir en reducir los ingresos de aquellas familias o individuos que son referentes visibles para los grupos sociales más vulnerables a los cambios de expectativas (especialmente las clases medias urbanas en ascenso), lo cual puede ser dañino para la inversión, la generación de empleo y el crecimiento. De igual forma, una política social que despierte apoyo político puede basarse en concentrar las mejoras de cobertura o de calidad de los servicios sociales en las clases altas o medias en ascenso cuyas exigencias tienden a aumentar más a medida que mejoran sus ingresos, mientras que se mantiene desinformados y desprotegidos a los grupos sociales más pobres, cuyas expectativas sobre las políticas sociales son más modestas.

En vista de las deficiencias de la educación que reciben los latinoamericanos, es sorprendente que la mayoría se declare satisfecha con los sistemas de educación pública de sus países. Debido a la “paradoja de las aspiraciones”, personas que tienen niveles más bajos de educación tienden a tener una mejor opinión de la calidad de los servicios educativos que las que tienen más años de escolaridad. Pero, además, los padres, al opinar sobre la calidad de la educación que reciben sus hijos, parecen valorar aspectos distintos al mero desempeño académico o los logros en el aprendizaje. Le dan más importancia a la apariencia de la escuela, la puntualidad de los maestros, si las normas de disciplina se aplican imparcialmente y si los alrededores de la escuela son seguros para sus hijos. Estos aspectos de la política educativa deben tenerse en cuenta para responder a las demandas de la sociedad y para evitar la deserción escolar.

Otra brecha impactante entre las percepciones y los indicadores objetivos se encuentra en el área laboral. Las mediciones objetivas de informalidad, estabilidad laboral y nivel de remuneración de los trabajadores latinoamericanos pintan una imagen deprimente de la situación del empleo en la región. Aun así, una gran mayoría de los ocupados se siente satisfecha con su trabajo. Las encuestas de opinión revelan que el empleo independiente puede ser una opción atrayente para muchos trabajadores, y que aunque estar cubierto por el seguro social a través del empleo puede ser un beneficio esencial para algunos trabajadores, otros le dan menos valor y no consideran que sus empleos sean precarios por carecer de seguridad social. En vista de estos hallazgos, los gobiernos deben replantearse las políticas laborales, porque sus objetivos actuales contradicen las opiniones y necesidades de mucha gente. Sin embargo, el objetivo de política no necesariamente debe ser maximizar la satisfacción con el trabajo, ya que hay una cantidad de instancias en las que las percepciones individuales y las metas sociales pueden estar en conflicto.

La popularización de las encuestas de opinión pública y el papel creciente que algunos analistas están asignando al estudio de la felicidad lleva a preguntarse si los gobiernos deberían ponerse como objetivo maximizar la felicidad de sus gobernados. Aunque suena tentador, orientar la política gubernamental a ese objetivo tiene varias desventajas y podría incluso llegar a atentar contra el bienestar general de la sociedad. Puede inducir a manipular las opiniones con decisiones o políticas públicas que no contribuyan al bienestar de largo plazo y a evitar políticas que conlleven sacrificios en el corto plazo, incluso si sus efectos sobre el bienestar fueran muy positivos más adelante. La búsqueda de felicidad subjetiva puede estar reñida con otras metas igual o más importantes para la sociedad, tales como la justicia o la equidad. Las políticas concebidas para maximizar la felicidad también podrían llegar a atentar contra los derechos del individuo a la información, a la libertad de culto y al manejo de su vida privada.

Aunque las encuestas sobre calidad de vida no pueden regir las decisiones públicas ni servir de medida de la calidad de las políticas públicas, sí son de gran utilidad. Pueden enriquecer el debate público, proporcionar información a los especialistas y diseñadores de políticas sobre lo que le importa a la gente y ayudar a explicar algunos hechos que riñen con la lógica económica tradicional. Las encuestas de opinión pueden ayudar a descifrar las actitudes políticas, las preferencias ideológicas y las creencias que condicionan el proceso político.

## Contenidos

- Las opiniones y los sesgos culturales
- La “paradoja de las aspiraciones”
- Todo es cuestión de expectativas: el ingreso y la satisfacción
- La paradoja de la educación: malas calificaciones, buenas opiniones
- ¿Qué constituye un buen empleo?
- ¿Debe ser la felicidad el objetivo de las políticas públicas?

## Conceptos importantes

- Indicadores objetivos vs indicadores subjetivos o de percepción de calidad de vida
- Índice de Desarrollo Humano Objetivo vs Índice de Desarrollo Humano Subjetivo
- Sesgos culturales
- Paradoja de las aspiraciones
- Paradoja del crecimiento infeliz

## Preguntas de repaso

1. Señale tres contradicciones importantes entre los indicadores objetivos de desarrollo y las percepciones de la gente que se encuentran al analizar las encuestas de opinión de Gallup.
2. ¿Qué explicaciones posibles hay para estas contradicciones?
3. ¿Cuál es una posible explicación de la paradoja del crecimiento infeliz? ¿Podría ofrecer usted otras explicaciones posibles?
4. ¿Por qué se afirma que un gobierno que se concentra sólo en el crecimiento económico corre un alto riesgo de fracasar políticamente? ¿Cómo podría reducirse ese riesgo?
5. ¿Qué cosas se ha demostrado estadísticamente que influyen en la opinión de la gente sobre la calidad del sistema educativo?
6. ¿Qué utilidad pueden tener esos hallazgos estadísticos para las políticas educativas?
7. Responda ahora las dos preguntas anteriores con relación al empleo.

## Lecturas recomendadas

- Ariely, D. (2008). *Predictably Irrational: The Hidden Forces that Shape our Decisions*. Harper Collins Publishers.
- Diener, E. y R. Biswas-Diener (2008). *Happiness: Unlocking the Mysteries of Psychological Wealth*. Blackwell Publishing.
- Graham, C. (2010). *Happiness Around the World: The Paradox of Happy Peasants and Miserable Millionaires*. Oxford University Press.
- Graham, C. y E. Lora (2009). *Paradox and Perception: Measuring Quality of Life in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Layard, R. (2005). *Happiness: Lessons from a New Science*. The Penguin Press.
- Lora, E. (coordinador) (2008). *Calidad de vida más allá de los hechos*. Informe Desarrollo en las Américas. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.
- Van Praag, B. y A. Ferrer-i-Carbonell (2007). *Happiness Quantified: A Satisfaction Calculus Approach*. Oxford University Press.



**Eduardo Lora** / Director académico de la serie

Eduardo Lora, de nacionalidad colombiana, es ex Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, actualmente, está asociado a la misma institución como coordinador de su publicación insignia, *Desarrollo en las Américas*.

Obtuvo su maestría (M.Sc.) en Economía en *London School of Economics* en 1982 y fue investigador visitante de *Oxford University* en 1989. Antes de incorporarse al BID en 1996 fue, durante cinco años, Director Ejecutivo de Fedesarrollo, uno de los más importantes centros de investigación de América Latina.

Ha escrito varios libros de texto, entre ellos *Técnicas de Medición Económica*, que ha tenido cuatro ediciones y doce reimpressiones. Ha sido coautor y editor de más de 30 libros sobre temas de desarrollo, entre ellos *El Estado de la Reforma del Estado en América Latina*, *Paradox and Perception (Paradoja y Percepción)*, y *The Quality of Life in Latin American Cities: Markets and Perception (Calidad de Vida en Ciudades Latinoamericanas: Mercados y Percepción)*. En el BID, ha sido el coordinador académico de los siguientes volúmenes de la publicación anual emblema del BID: *América Latina después de una década de reformas* (1997), *América Latina frente a la desigualdad* (1998/9), *Desarrollo más allá de la Economía* (2000), *Competitividad: el motor del crecimiento* (2001), y *Calidad de vida: más allá de los hechos* (2008). Es columnista regular de la revista *Dinero* y ha publicado numerosos artículos en revistas académicas especializadas. Ha recibido varias distinciones académicas y profesionales, incluyendo el título de *Distinguished Alumnus* de *London School of Economics*.