

# Clientelismo: veneno para las políticas públicas



Banco Interamericano de Desarrollo  
Departamento de Investigación

Volumen 33  
Enero – Abril, 2014

En las últimas décadas, a economistas y politólogos les ha costado trabajo encontrar curas precisas para los males de América Latina. En muchos casos, se ha intentado implementar políticas que han sido exitosas en otros países como si éstas fueran parte de una receta perfecta aplicable a todos los casos y momentos del tiempo. Algunas de ellas han girado en torno a la limitación de la intervención gubernamental en la economía o la apertura de los mercados y el aumento de la competencia. En ocasiones éstas han cambiado frecuente y drásticamente como respuesta a cambios en los vientos políticos.

Sin embargo, el fracaso de muchas de estas políticas y la búsqueda de mejores resultados en términos de desarrollo económico en el contexto latinoamericano, han motivado al Departamento de Investigación del BID desde principios de los años 2000 a dirigir proyectos que se concentran menos en remedios específicos y más en el análisis de los ingredientes básicos necesarios para el éxito de la gestión gubernamental, independientemente de su tipo. En esta onda, no existe una cura universal para América Latina, como tampoco hay soluciones técnicas apropiadas para cada país en

cada momento de su historia. Es más importante fijar indicadores fundamentales sólidos que, según los analistas, deberían garantizar que la gestión estatal sea coherente en el tiempo, adaptable, bien coordinada, eficiente, que se aplique con eficacia y que se haga cumplir, además de orientarse hacia el bienestar público general.

**En América Latina, el clientelismo está muy extendido en la administración pública; los burócratas encargados de los aspectos críticos de la vida nacional a menudo son contratados más por su valor político que por su competencia profesional.**

Desafortunadamente, América Latina ha acumulado un historial más bien deslucido en cuanto a la generación de esas cualidades. Comenzando con la edición de 2006 de la publicación abanderada del BID, *La política de las políticas públicas*, sobre la manera en que los países diseñan y aplican programas eficaces, han sido muchos los estudios comparados que se han llevado a cabo a partir de encuestas de especialistas y bases de datos internacionales. En una actualización del BID de 2013, los investigadores descubrieron que la calidad de la gestión gubernamental en América Latina y el Caribe está rezagada en comparación con la de países de altos ingresos miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como las regiones de Asia del Este y el Pacífico, Europa, Asia Central y Asia del Sur, y

► *Continúa en la página 2*

## EN ESTE NÚMERO

La política bajo nubarrones	4
Presidentes y clientelismo	5
Ciudadanos como auditores	6
Nuevas publicaciones	8
Mira quién habla	13

**¡DISPONIBLE PRONTO!**



Ordénelo en Amazon.com

# Clientelismo: veneno para las políticas públicas

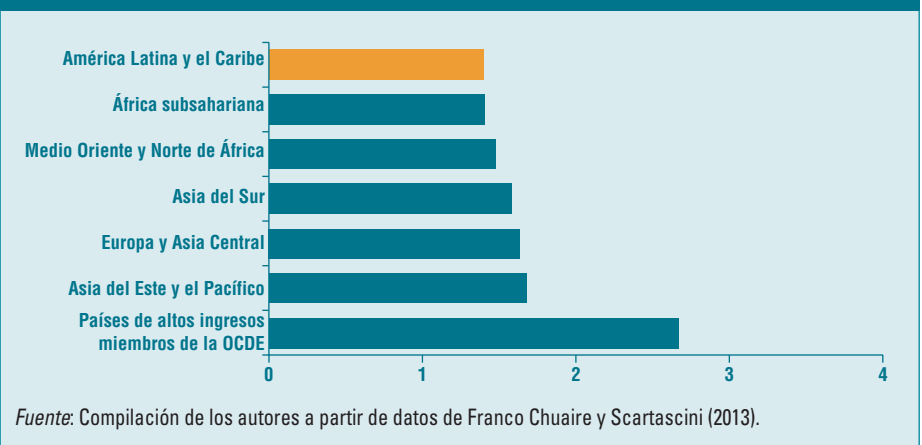
► Viene de la página 1

ligeramente por debajo de las regiones del Medio Oriente y el Norte de África y África subsahariana. En América Latina, Chile, Uruguay y Costa Rica son los países con la mejor gestión gubernamental, mientras que Haití, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela son los más débiles, llevando a que el promedio latinoamericano se encuentre a un nivel equiparable al de la mayoría de los países de la zona subsahariana y África (véase el Gráfico 1).

¿A qué se deben estas deficiencias? Los analistas que estudian los sistemas de gobierno concluyen que una buena gestión gubernamental depende de una serie de factores claves que incluyen un número reducido de partidos políticos maduros con programas de largo plazo y un poder legislativo profesional, con la capacidad de negociar y hacer cumplir acuerdos. También exige un poder judicial independiente y una administración pública técnicamente competente que actúe no en pro de intereses privados, sino de los de la sociedad como un todo. La tabla 1 muestra cómo le ha ido a América Latina y el Caribe en términos de estas características clave.

Como cabría esperar, entonces, se determinó que América Latina y el Caribe también presentan deficiencias en la mayoría de esas categorías. Los partidos de la región obtuvieron puntajes más altos que los de cualquier otra región del mundo, en términos de su desarrollo institucional. Sin embargo, la capacidad de sus congresos se ubicó en el último lugar entre todas las regiones del mundo, y el grado de independencia de sus poderes judiciales superó únicamente al del Medio Oriente y el África septentrional y subsahariana. La capacidad de su servicio civil o burocracia, aquejada desde hace mucho

Gráfico 1: Comparación internacional de la capacidad gubernamental



tiempo por el clientelismo, la corrupción y la incompetencia técnica, a duras penas es mejor, ubicándose en el penúltimo lugar entre todas las regiones del mundo.

En una conferencia organizada por el BID el 12 de mayo, dedicada en parte a cuestiones de gestión gubernamental, varios especialistas de América Latina se concentraron en la administración pública y el clientelismo y la corrupción que las empañan. En este número de *IDEA* se presentan algunos de sus resultados. A partir de trabajos presentados en la conferencia, así como otros producidos para el BID, se analiza cómo el clientelismo puede perjudicar a los pobres, de qué manera la vigilancia ciudadana puede mejorar el desempeño gubernamental y de qué modo los factores políticos e institucionales pueden ser fundamentales para la reforma.

La reforma no es sencilla. En la mayoría de América Latina, el clientelismo es tan generalizado en la administración pública que los burócratas a los que se ha confiado aspectos críticos de la vida nacional, como la salud, la educación y los asuntos económicos, a menudo son contratados más por su

valor político que por su competencia profesional. Un partido político victorioso exige el derecho de llenar los ministerios con simpatizantes. Un presidente ordena una expansión de la burocracia para hacer aumentar el número de empleados del estado que votarán y harán campaña por él llegadas las elecciones. Los funcionarios públicos aceptan sobornos y roban del erario, sabiendo que contarán con la protección de clientes ubicados en posiciones más altas. Estos casos de clientelismo están profundamente arraigados en América Latina, y han entorpecido gravemente el desarrollo.

Aún así, ir hacia sistemas en los que la contratación, el despido y el ascenso del personal dependen del mérito requiere algo más que la promulgación de leyes sobre la administración pública. Siempre es posible pasar por alto o manipular leyes. Más importantes son los incentivos que obliguen a los actores claves a emprender el camino de la reforma. Si los políticos rara vez actúan por puro altruismo, pueden ser obligados a tomar las decisiones correctas. Específicamente, pueden

► Continúa en la página 3

# Clientelismo: veneno para las políticas públicas

► Viene de la página 2

**TABLA 1: Capacidad gubernamental e índice general de la calidad de las políticas públicas**

Países según su índice de calidad de las políticas públicas	Capacidades del congreso	Institucionalización del sistema de partidos	Independencia del poder judicial	Capacidad del servicio civil	Índice de capacidad gubernamental
<b>Alto</b>					
Brasil	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio
Chile	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
Costa Rica	Medio*	Alto	Alto	Alto	Alto
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio*	Alto
<b>Medio</b>					
Argentina	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio
Colombia	Medio	Medio	Medio	Alto	Medio
Guyana	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio
Jamaica	Alto*	Alto	Alto	Alto*	Alto
México	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Panamá	Medio*	Medio	Medio	Bajo	Medio
Perú	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio
Rep. Dom.	Medio	Medio	Medio	Medio*	Medio
El Salvador	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio
<b>Bajo</b>					
Bolivia	Bajo*	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Ecuador	Bajo*	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Guatemala	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Honduras	Alto*	Medio	Medio	Medio	Medio
Haití	Muy bajo^	Muy bajo^	Bajo	Bajo	Bajo
Nicaragua	Bajo*	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Paraguay	Bajo*	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Venezuela	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: Compilación de los autores a partir de datos de Franco Chuaire y Scartascini (2013).

Nota: Los países fueron clasificados, en primer lugar, según sus valores en el índice de las políticas públicas y luego alfabéticamente en esos grupos. Para cada variable institucional, el color celeste representa valores "altos", el color naranja claro representa valores "medios" y el color amarillo claro representa valores "bajos" o "muy bajos".

\* Países que carecen de la mitad o más de los componentes del índice en cuestión. En particular, el índice de capacidad gubernamental de Jamaica arroja una menor confianza que el resto de los países porque su construcción carece de más de la mitad de los componentes de dos de sus índices.

^Haití no fue incluido en el análisis de cluster para los índices de capacidad del congreso e Institucionalización del sistema de partidos ya que presentó puntajes excepcionalmente bajos en comparación a otros países. Por esta razón, fue clasificado como "muy bajo".

sanear sistemas corruptos cuando se ven privados de su capacidad de usar esos mismos sistemas para fines electorales. Las iniciativas exitosas toman

esto en cuenta. Por ejemplo, en Chile, las reformas promulgadas en enero de 2004 han reducido el número de cargos de nombramiento en la administración

pública en casi un 70%. También han creado un consejo que presenta al presidente una lista de candidatos

► Continúa en la página 4

# La política bajo nubarrones

Los pronósticos son desalentadores y los retos, monumentales. Ante el aumento de la temperatura de 1,6 a 6,7 grados centígrados, América Latina tiene por delante temporales más fuertes, escasez de agua, sequías y enfermedades en el siglo XXI, según el más reciente informe emitido por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU. Habrá una necesidad imperiosa de poner en marcha nuevos proyectos. Cada vez más, los ingenieros tendrán que levantar malecones y muros de defensa en las costas, los agrónomos tendrán que crear cultivos a prueba de sequía y los médicos tendrán que hacer frente a nuevas epidemias. Los profesionales de todo orden deberán responder a exigencias formidables y concebir nuevas tecnologías dirigidas a ajustarnos a un mundo cambiante. Pero el cambio climático también someterá a prueba a las organizaciones políticas. A medida que los gobiernos desembolsen ingentes cantidades de dinero para ayudar a sus ciudadanos a adaptarse a los nuevos patrones climáticos y recuperarse de los desastres causados por los elementos, tendrán que asegurarse de que los desembolsos se hagan de manera justa y equi-

tativa. Deberán garantizar que los vitales recursos se destinen a ayudar a la ciudadanía en general y no sean usados para comprar votos, redistribuir el poder y desvirtuar la democracia.

A la fecha, es relativamente escasa la labor investigativa que se ha llevado a cabo sobre las repercusiones políticas del cambio climático. Algunos académicos han abordado el problema del fraude y la corrupción en la asignación de fondos internacionales de socorro. Otros han evaluado el impacto de los desastres naturales en la dinámica política interna. Pero se han hecho pocos estudios para analizar el modo en que el gasto de asistencia puede incidir en las elecciones y en las preferencias de los votantes, o qué se puede hacer para diseñar y gestionar actividades relacionadas con esa ayuda, para protegerla de la influencia política.

Pero todo esto está comenzando a cambiar. Una investigación reciente del BID aborda el impacto del desembolso de fondos de asistencia por sequía en Brasil. Toma en cuenta de qué manera la afiliación a un partido político incide en la probabilidad de recibir fondos de emergencia y en

qué forma la entrega de dichos fondos afecta las perspectivas de que los alcaldes busquen la reelección. Los resultados dan motivo para detenerse y pensar. Sugieren que los factores partidistas pueden tener una influencia real a la hora de decidir quién recibe ayuda de emergencia. Además, demuestran que recibir dicha asistencia puede conferirle a un alcalde en funciones una ventaja real e incluso, en algunos casos, llegar a determinar el resultado de una elección.

La sequía está afectando a casi todo el territorio de Brasil, con excepción de la Amazonia, y el dinero que se distribuye como respuesta a esa situación constituye un auxilio vital. Los gobiernos municipales lo usan para cubrir el costo de distribuir agua en camiones cisterna, perforar pozos, dar crédito a agricultores, subsidiar alimento para animales de cría y brindar toda una serie de otros servicios sin los cuales muchos ciudadanos podrían no sobrevivir. A medida que vaya empeorando el clima, esos servicios se irán haciendo cada vez más imprescindibles. A partir de 2010, la región noreste de Brasil ha venido experimentando períodos prolongados

► *Continúa en la página 7*

## Clientelismo: veneno para las políticas públicas

► *Viene de la página 3*

calificados para ocupar cargos importantes, de la que el mandatario puede escoger, lo que le quita la potestad de designar a los líderes de los organismos públicos puramente en función de consideraciones políticas. En especial Chile, junto con Uruguay y Costa Rica,

se destacan en América Latina, con sus administraciones públicas de alto desempeño. A medida que las entidades donantes tratan de llevar a codazos al resto de América Latina hacia una burocracia más profesional, con empleados permanentes y autónomos que se

sientan en libertad de dar sus opiniones y actuar en pro del bienestar general, pueden tomar en cuenta qué funcionó en esos países. También pueden ver dónde se ubican los incentivos para la transformación en otros ámbitos de la región. El desafío es enorme.

# Presidentes y clientelismo

El clientelismo puede estar fuertemente correlacionado con la corrupción y, en consecuencia, puede afectar el crecimiento económico y la pobreza. Es además un adversario tenaz. Las entidades donantes destinan ingentes cantidades de dinero a su erradicación, incluyendo fondos para iniciativas de reforma de la administración pública. Aun así, esos esfuerzos tan bien intencionados por lo general producen magros resultados. A despecho de la profusión de intentos de aplicar soluciones técnicas, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo de 2005 reveló que 10 de 18 países latinoamericanos tienen burocracias clásicamente clientelares.

Como era de esperar, hay factores institucionales y políticos que pueden tener un mayor peso que los técnicos a la hora de mejorar la administración pública. Puede que los grupos ciudadanos y las entidades acreedoras ejerzan presión sobre los gobiernos para tratar de que nombren, promuevan y otorguen estabilidad en sus cargos a los integrantes más calificados de su personal. Puede que las entidades donantes aporten experiencia y conocimientos. Pero uno de los más importantes factores pronosticadores del éxito en este empeño es la medida en que los sistemas políticos permiten o impiden que los presidentes controlen el clientelismo.

Hay dos ejemplos recientes que sirven para ilustrar este punto: en Paraguay, el gobierno del Presidente Fernando Lugo entre 2008 y 2012, y en la República Dominicana, el del Presidente Leonel Fernández, de 2004 a 2012.

Ambos mandatarios asumieron el cargo en medio de circunstancias políticas difíciles. Lugo, un ex obispo, fue el primer jefe de estado no

adscrito al dominante Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC) en más de 61 años y controlaba apenas un escaño en el senado y uno en la cámara de diputados. Similarmente, Fernández controlaba pocos escaños en el congreso y provenía de un partido que le debía su victoria a una alianza en cuya lealtad a futuro no podía confiar.

Ambos presidentes encararon presiones para mejorar sus respectivas administraciones públicas. Las burocracias de Paraguay y de la República Dominicana figuraban entre las menos meritocráticas de América Latina, según el estudio de 2005 del BID, y ambos países se habían comprometido con una mayor transparencia y profesionalización en 2003. Además, habían recibido fondos internacionales para destinarlos a ese fin. En Paraguay, las demandas de reforma de la ciudadanía eran poco entusiastas. En la República Dominicana, una amplia coalición de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones religiosas y gremios del sector privado clamaban por un cambio en 2008.

Sin embargo y paradójicamente, fue Paraguay, no la República Dominicana, el país que comenzó a profesionalizar su gestión pública. Entre 2008 y 2013, la República Dominicana promulgó una serie de medidas legislativas que marcaron hito, entre ellas, una ley de la administración pública, una ley sobre salarios del sector público y, en 2010, una reforma constitucional que introdujo medidas meritocráticas y de protección de la estabilidad en el cargo. Pero en Paraguay, mientras la reforma legislativa languidecía, una serie de políticas nuevas referidas al

desempeño del sector público consiguió avanzar. Los concursos de oposición para cargos de la administración pública aumentaron de un total acumulado de apenas siete antes de 2008 a un máximo de más de 11.000 al año entre 2008 y 2012, lo que permitió ocupar el 26% de los cargos vacantes. Los ministerios de salud, educación y agricultura se beneficiaron especialmente, y Paraguay ascendió en el índice de control de la corrupción del Banco Mundial del séptimo al 25to percentil. Por el contrario, en la República Dominicana el número de cargos ocupados mediante concurso de oposición nunca rebasó 475 al año. Durante la administración de Fernández, el país cayó en el índice sobre la corrupción del Banco Mundial del 42do al 23er percentil.

¿Cuál es la causa de esa diferencia de resultados en países con antecedentes tan prolongados de clientelismo arraigado? Investigaciones recientes sugieren que un factor determinante puede haber sido la medida de discreción que tenía cada presidente para tomar decisiones presupuestarias y de personal que incidían en el éxito electoral.

Si el gobierno de Fernández impulsó una legislación dirigida, al menos formalmente, a mejorar la calidad de la gestión pública, su débil posición política también lo llevó a llenar la burocracia con gente cuya principal idoneidad era su disposición a votar por él en las elecciones siguientes. El dominio sobre la administración pública que le conferían las leyes y los reglamentos del país le daban el pleno derecho de hacerlo. Al menos hasta la reforma constitucional de 2010, el presidente tuvo la autoridad legal de aprobar todos y

► *Continúa en la página 7*



# Ciudadanos como auditores

Gobiernos y donantes internacionales se han venido esforzando desde hace mucho tiempo para asegurar la rendición de cuentas en proyectos de gran envergadura, en los que el clientelismo, la ineficiencia o la corrupción descarada pueden llevar a la asignación desacertada de recursos y fondos. Una innovación a este respecto es la creación de iniciativas comunitarias de seguimiento y vigilancia que permiten que los ciudadanos aporten sus impresiones a los proyectos. Los proponentes piensan que tales auditorías por parte de la sociedad no sólo ayudan a mejorar el rendimiento de los proyectos, sino que también facilitan la comunicación entre las comunidades, las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos y los políticos, a la vez que mejoran la transparencia y la rendición de cuentas a largo plazo.

Sin embargo, a la fecha no se ha comprobado plenamente la eficacia de tales iniciativas. Las entidades internacionales de asistencia y las organizaciones no gubernamentales subrayan la importancia de la participación ciudadana en los proyectos de desarrollo. Más de 60 gobiernos, entre ellos 15 de América Latina, se han comprometido en hacer aumentar la participación ciudadana a través de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), entidad que cuenta con el respaldo del BID. No obstante, la medida en que la supervisión comunitaria puede mejorar realmente los servicios a la vez que reduce la corrupción y el dispendio sigue estando por resolver.

Un caso reciente ofrece un motivo de esperanza. En 2008, el go-

bierno de Colombia puso en marcha el programa Auditorías Visibles (AV), para dar cabida a la participación de las comunidades en la lucha contra la corrupción en proyectos de educación, salud, vivienda, saneamiento, agua potable y energía. En una AV característica se aplica una serie de pasos. Los diarios, radioemisoras y televisoras anuncian foros en los que se explican los derechos de las comunidades y las responsabilidades de las empresas encargadas de la ejecución. Representantes de las empresas, supervisores y autoridades locales se reúnen con la comunidad y se comprometen a resolver problemas. La comunidad vigila el proyecto y hay facilitadores que actúan como enlace con las autoridades superiores, tanto a nivel local como nacional, y las ponen al tanto en caso de que persistan los problemas.

Para el momento en que se puso en marcha el programa, en 2008, Colombia ya había tratado de luchar contra la corrupción en muchos frentes. Esta nueva iniciativa lucía impresionante en el papel. Pero, ¿iba a funcionar? ¿Los ciudadanos iban a recibir información suficiente sobre los proyectos como para efectuar una vigilancia eficaz? ¿Iban a disponer de tiempo para participar? ¿Los políticos iban a responder?

Investigaciones recientes ofrecen respuestas alentadoras en todos estos aspectos. El programa AV ciertamente hizo aumentar la cantidad de información, los ciudadanos efectivamente se interesaron y se mostraron dispuestos a sacrificar otras actividades para participar en diligencias de vigilancia. De hecho, el seguimiento o la vigilancia

de proyectos aumentó un 51% entre los participantes, en comparación con quienes no tomaron parte en el programa.

Pero quizás lo más importante es que la vigilancia surtió efecto. Según las encuestas, el programa AV produjo un incremento del 21% del número de ciudadanos que reportaron que los proyectos contaban con suficientes recursos y un aumento de casi un 23% del nivel de satisfacción general con los proyectos. Hubo además una mayor probabilidad de que las comunidades participantes en el AV evaluaran a sus políticos como buenos o muy buenos, premiando a sus representantes con un aumento de desempeño del 15%, como resultado del programa de vigilancia.

Pero también hubo una profecía que se realizó a sí misma y que ciertamente incidió en la dinámica. En aquellos lugares cuyos ciudadanos tenían poca fe en su capacidad de hacer rendir cuentas a los políticos, hubo una menor probabilidad de participación en la vigilancia. Eso se tradujo en que los proyectos recibieron menor difusión y, a su vez, en que los políticos tuvieran menos incentivos para conducirse mejor.

No obstante, los resultados en general han sido sumamente alentadores: la participación y la vigilancia ciudadana pueden mejorar considerablemente la calidad de los proyectos que inciden en el bienestar ciudadano. Pueden hacer aumentar la satisfacción ciudadana y contribuir a mejorar el nivel de la representación política. Puede que sea difícil combatir la corrupción y la ineficiencia, pero todo parece indicar que una gestión gubernamental abierta sí funciona.

## La política bajo nubarrones

► Viene de la página 4

de escasa lluvia o sequía total, lo que ha causado la pérdida de cientos de miles de cabezas de ganado, destruido toda clase de cultivos y causado conflictos por agua entre agricultores desesperados.

Si bien muchos alcaldes y funcionarios de nivel federal sinceramente desean aminorar el sufrimiento, no están exentos de ceder a la tentación de manipular su acceso a dinero y bienes para obtener beneficios políticos. Cuando se produce una sequía, un alcalde debe solicitar una declaración formal del estado de sequía por parte del gobernador, quien a su vez dirige una solicitud de ayuda al Ministerio de Integración Nacional, de nivel federal, el cual puede declarar una situación de emergencia o calamidad pública por un plazo de hasta 180 días y autorizar la distribución de dinero y otros recursos. Pero el proceso de declarar esos estados de emergencia no es objetivamente riguroso ni está definido claramente por criterios como la cantidad de lluvia o el nivel de humedad del suelo. Siempre existe la posibilidad de interferencias partidistas. De hecho, en los municipios cuyo alcalde era miembro del partido del presidente y por ende probablemente tenía contactos políticos estrechos de alto nivel, las probabilidades de obtener una declaración de sequía durante los dos años previos a las elecciones municipales de 2004 y 2008 aumentaron, en promedio, un 4%. A su vez, eso hizo mejorar las probabilidades de reelección del alcalde en aproximadamente un 3%, a medida que comenzó a fluir el dinero.

Muchas organizaciones no gubernamentales y diarios de Brasil han denunciado lo que han dado en llamar la “industria de la sequía”, en la que los grandes terratenientes y sus

aliados tienen acceso a fondos de emergencia para hacer mejoras en sus tierras y acrecentar su posición económica, en formas que no tienen absolutamente nada que ver con la situación de emergencia. Señalan que los fondos de emergencia se destinan, de hecho, a la compra de votos de electores influyentes, los que a su vez obligan a sus empleados a votar por los generosos alcaldes locales que les dan dinero.

La investigación del BID no llega a hacer tales señalamientos. Pero sí sugiere que los votantes agradecidos premian a los alcaldes capaces de dar socorro en momentos de apuro, del mismo modo que le dan la espalda a los alcaldes que luzcan inútiles o insensibles a su sufrimiento. Y también plantea la idea de que, dado que una declaración de sequía, con los beneficios que trae aparejados, no viene determinada por factores claramente objetivos, hay demasiado espacio de maniobra para aprovecharse del sistema, de modo que los integrantes del partido de gobierno se pueden ver favorecidos en sus intentos de

reelección en formas que podrían considerarse clientelares.

¿Qué se puede hacer? Los investigadores sugieren que, en una primera instancia, se afine el proceso de evaluación para declarar una sequía, de tal manera que los recursos fluyan hacia las regiones más afectadas y no hacia los líderes con los mejores contactos políticos. También recomiendan que se mejoren los mecanismos de supervisión del financiamiento y la realización de las elecciones, para tener la seguridad de que los beneficiarios de los fondos de emergencia efectivamente sean los más afectados y necesitados, y no quienes más contribuyan a las iniciativas de reelección de los alcaldes.

El cambio climático viene seguro. Brasil, al igual que el resto del mundo, va a tener que hacer frente a efectos del cambio climático en sus costas y en su interior sin precedentes. El desafío radica en abordar esas amenazas en formas que no sólo brinden a la ciudadanía seguridad física, sino que también fortalezcan sus instituciones políticas.

## Presidentes y clientelismo

► Viene de la página 5

cada uno de los nombramientos del sector público en el poder ejecutivo, desde el más modesto puesto de oficinista hasta los cargos más encumbrados del alto gobierno, así como la autoridad de despedir a cualquier empleado a voluntad. El presidente estaba facultado para aumentar el presupuesto y el tamaño del aparato burocrático, aumentar los salarios y exigir ascensos. Esa autoridad sobre

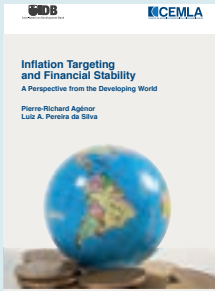
el sector público rindió sus frutos. En las elecciones de 2008, 13 de los 16 ministerios del país se movilizaron en apoyo del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), al que pertenecía Fernández, y el presidente fue reelecto con alrededor del 54% de los votos. La afiliación a su partido se disparó de aproximadamente 33.000 en 2000 a 2,7 millones en 2013. Las

► Continúa en la página 16

## Nuevas publicaciones

Disponibles en inglés únicamente, a menos que se indique otra cosa

### MONOGRAFÍAS



*Agénor, Pierre-Richard y  
Luiz A. Pereira da Silva*

**Fijación de metas inflacionarias y estabilidad económica: perspectiva**

**desde el mundo en desarrollo (IDB-MG-175)**

En este trabajo se presenta una breve reseña del sistema financiero de países de ingresos medios, los efectos internos de los movimientos de capitales y el vínculo entre el crecimiento excesivo del crédito y las crisis económicas. Se describe las características del mecanismo de fijación de metas inflacionarias, destacándose los retos que ha encarado el marco de metas de inflación en los últimos años (entre ellos, el dominio fiscal, el temor a dejar fluctuar libremente la moneda y la credibilidad imperfecta). A continuación, el trabajo examina el papel de la política monetaria para lograr la estabilidad financiera en el contexto de un mecanismo de fijación de metas inflacionarias “integrado” propuesto.



*Powell, Andrew*

**La recuperación global y la normalización monetaria: ¿cómo evitar una crónica anunciada?**

*(Disponible*

**también en español) (IDB-AR-109)**

Puede que la normalización monetaria sea una crónica anunciada, pero los países siguen teniendo la capacidad de influir en el destino de sus propias economías. Este informe se centra en los riesgos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe y en cómo pueden reducir las vulnerabilidades y mejorar las oportunidades.

### DOCUMENTOS DE TRABAJO

*Agüero, Jorge M.*

**Efectos de largo plazo del cambio climático en la salud: evidencia de las olas de calor en México (IDB-WP-481)**

Este documento utiliza variaciones anuales en la temperatura para estimar los efectos de largo plazo del cambio climático en los resultados de salud en México. Combinando los datos de temperatura a nivel de distrito con las tres rondas de encuestas sobre los hogares, nacionalmente representativas, se contrasta la salud de un individuo adulto con la historia de las olas de calor desde su nacimiento hasta la edad adulta. Se usa un modelo econométrico flexible para identificar períodos críticos de salud en relación con la temperatura. Se demuestra que la exposición a altas temperaturas en una edad temprana tiene consecuencias negativas en la talla del adulto. Más importante, los efectos se concentran en los momentos en que los niños experimentan un crecimiento rápido, a saber, la infancia y la adolescencia.

*Armas, Adrián, Paul Castillo y Marco Vega*

**Esquema de metas de inflación y restricción cuantitativa: los efectos de los requerimientos de encaje en el Perú (IDB-WP-499)**

Este estudio realiza una revisión de las medidas de requerimiento de encajes llevadas a cabo por el Banco Central de Reserva del Perú. Se provee la racionalidad del uso de estas medidas y se presenta evidencia empírica sobre su efectividad. En general, los resultados muestran que un endurecimiento de los requerimientos de encaje tiene los efectos deseados sobre las tasas de interés y los niveles de crédito tanto en los bancos como en las cajas municipales.

*Barajas, Adolfo, Roberto Steiner, Leonardo Villar y César Pabón*

**Fijación de metas inflacionarias en América Latina (IDB-WP-473)**

Las estimaciones en el caso de Brasil, Chile, Colombia y Perú muestran que los bancos centrales hacen aumentar sus tasas de recompra en respuesta al aumento de las brechas de la producción y, con excepción de Perú, a apartamientos de las expectativas inflacionarias previstas. Ante coyunturas externas, Chile, Colombia y Perú abandonaron provisionalmente su función convencional de reacción. Hubo pruebas limitadas de que los países hubieran usado alguna forma integrada de fijación de metas inflacionarias. Existen pruebas sólidas de que la intervención en los

► Continúa en la página 9



## Nuevas publicaciones

► Viene de la página 8

mercados de divisa viene determinada por los desajustes de los tipos de cambio más que por la volatilidad de la paridad cambiaria, y que la mayoría de los países parecen estar especialmente afectados por una moneda fuerte. Los bancos centrales parecen haber procurado un objetivo inflacionario usando una regla de Taylor estándar y un objetivo de tipo de cambio mediante intervenciones en el mercado de divisas.

*Bazdresch, Santiago y  
Alejandro M. Werner*

**Las finanzas y la formalización del empleo: evidencia de las encuestas nacionales de ingresos y gastos en México, 2000–2010**  
(IDB-WP-324)

Este documento estudia la relación entre la holgura financiera y la formalización del empleo utilizando la heterogeneidad en la dependencia financiera a nivel de la industria. Junto con la variación de series temporales en el crédito agregado, la heterogeneidad se utiliza para determinar la holgura financiera a nivel de la industria y medir su relación con la formalidad del empleo. También se tratan dos modelos básicos de formalidad y finanzas como instrumentos para interpretar los resultados. En contraste con estudios similares, estas estimaciones sugieren que una mayor holgura financiera en una industria tiene como resultado una menor formalidad en aquella industria. Este resultado es consistente con un modelo donde los empleados formales y/o las empresas informales son agentes con limitaciones de capital afectados por las políticas. Los resultados son consistentes con la idea de que la holgu-

ra financiera, más que la formalidad del empleo, permite a los empleados convertirse en independientes informales y/o permite crecer a las empresas informales. Las estadísticas descriptivas sobre edad, escolarización y formalidad, así como las estimaciones de muestras condicionadas en estas variables, también apoyan esta idea.

*Castillo, Victoria, David Giuliadori,  
Alessandro Maffioli,  
Alejandro Rodríguez, Sofía Rojo y  
Rodolfo Stucchi*

**El impacto del apoyo al cluster de TIC de la ciudad argentina de Córdoba**  
(Disponible sólo en español)  
(IDB-WP-460)

En este trabajo se estiman los efectos directos e indirectos del apoyo recibido por productores de TIC ubicados en la ciudad de Córdoba, entre los años 2003 y 2007 en el marco del Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas de la Provincia de Córdoba. Para estimar el efecto indirecto se consideran dos enfoques complementarios: externalidades asociadas a la movilidad laboral y externalidades asociadas a la proximidad geográfica. La estimación del efecto directo e indirecto se realizó usando un modelo de efectos aleatorios en los cuales el sesgo de selección se controla mediante la introducción de rezagos de las variables de resultado. El modelo se sustenta en el supuesto de que las empresas observan su desempeño pasado para tomar la decisión de participar o no del programa. Se encuentra que el impacto directo e indirecto fue positivo y significativo tanto sobre las ventas como sobre el empleo, los salarios y las exportaciones.

*Frisancho, Verónica, Kala Krishna,  
Sergey Lychagin y Cemile Yavas*

**Ya habrá mejor suerte: aprendiendo a través de la repetición de exámenes**  
(IDB-WP-483)

Este documento proporciona evidencias de que la repetición de exámenes competitivos puede reducir el impacto de las desventajas atribuidas a los antecedentes en los resultados educativos. Utilizando datos administrativos del examen de ingreso a la universidad en Turquía, el documento estima el aprendizaje acumulado entre el primer intento y el intento  $n$ , a la vez que controla por la selección de las repeticiones en términos de características observadas y no observadas. Se constataron importantes incrementos del aprendizaje medido en términos de mejores puntajes en el examen, sobre todo entre los alumnos menos favorecidos.

*García-Cicco, Javier y  
Enrique Kawamura*

**La gestión de la liquidez del Banco Central y las políticas monetarias “no convencionales”**  
(IDB-WP-484)

Este documento presenta un modelo de una pequeña economía abierta para analizar el rol de la gestión de la liquidez del Banco Central para implementar políticas monetarias “no convencionales” en un marco de control de la inflación. El documento modela explícitamente los mecanismos que el Banco Central utiliza para gestionar la liquidez en la economía, lo cual otorga un rol para el balance del Banco Central en el equilibrio. Esto permite analizar dos políticas “no convenciona-

► Continúa en la página 10

## Nuevas publicaciones

► Viene de la página 9

les”: las intervenciones esterilizadas del tipo de cambio y la ampliación de la lista de garantías elegibles aceptadas en las facilidades de liquidez gestionadas por el Banco Central. Estas políticas han sido recientemente implementadas por varios bancos centrales: la primera como una manera de contrarrestar las persistentes apreciaciones de la moneda nacional y la segunda como una respuesta a la reciente crisis financiera global en 2008. Como estudio de caso, el documento proporciona una relación detallada de la experiencia chilena con estos instrumentos alternativos, así como una evaluación cuantitativa de los efectos de algunas de estas políticas.

*Mariscal, Rodrigo y  
Andrew Powell*

### **Auges y discontinuidad de los precios de los productos básicos: detección, magnitud e implicaciones para los países en desarrollo (IDB-WP-444)**

El “súper ciclo” actual de los precios de los productos básicos (*commodities*) ha suscitado un gran interés. Sin embargo, determinar la magnitud del auge actual pasa por conocer tendencias a largo plazo que son notoriamente difíciles de estimar. En este trabajo se aplican técnicas nuevas para determinar soluciones de continuidad de los precios de los productos básicos, calcular aproximadamente tendencias y cointegrar sus relaciones, y se propone que las evidencias se inclinan en contra de una baja estable de los términos de intercambio de los productos básicos. Los resultados se usan para caracterizar el auge actual y, suponiéndose que no

se produzcan nuevas discontinuidades, para anticipar cómo regresarán los precios de los productos básicos al “equilibrio” estimado. También se tratan las implicaciones de ello para los países en desarrollo que dependen de productos básicos.

*Miller, Sebastián J. y  
Mauricio A. Vela*

### **¿El gasto en la reducción del riesgo de desastres es impulsado por la existencia de desastres naturales? Evidencias de Perú (IDB-WP-500)**

Este documento estudia la asignación del gasto público en la reducción total del riesgo de desastres en las regiones de Perú. Su objetivo consiste en identificar los principales determinantes de cómo se distribuyen esos recursos. Para ese fin, se creó un índice de impactos físicos de desastres naturales a lo largo de la historia, vulnerabilidad social y capacidad institucional. El documento llega a la conclusión de que los impactos de los desastres climatológicos a lo largo de la historia tienen una correlación positiva con el monto per cápita que las regiones reciben para prevenir futuros desastres naturales. Por otro lado, los impactos de los desastres geológicos influyen negativamente en el monto de los recursos presupuestados y gastados para lidiar con los efectos de desastres anteriores. Los gastos en prevención responden fundamentalmente a los efectos climatológicos en el sector agrícola. Además, los resultados confirman que una mayor vulnerabilidad social —un determinante importante de cómo se distribuye el gasto en prevención— depende de

desastres climatológicos. La capacidad institucional parece influir en el monto de los gastos de recuperación únicamente; las regiones con mayor capacidad institucional reciben más recursos para la recuperación cuando son azotadas por desastres geológicos pero menos recursos para la recuperación cuando son devastadas por desastres climatológicos.

*Pereda, Paula C.,  
Tatiane A. de Menezes y  
Denisard Alves*

### **Impactos del cambio climático sobre el parto en Brasil (IDB-WP-495)**

Este documento pretende predecir el impacto potencial del cambio climático identificando el efecto climático en las estadísticas de nacimientos en Brasil. Los modelos de datos de panel muestran que las precipitaciones excesivas e insuficientes tienen los efectos dañinos más importantes en la salud de los recién nacidos; los extremos de temperatura y la baja humedad relativa también tienen un impacto adverso. Las predicciones de cambio climático en Brasil sugieren un posible aumento de 305 muertes neonatales al año y, para las familias en el Programa de Atención Primaria, 3.000 nacimientos con bajo peso adicionales cada año. El documento también analiza el rol de las políticas públicas para minimizar los efectos del clima extremo. La educación de las madres, el acceso a la salud y la asistencia médica a las mujeres embarazadas representan los principales instrumentos para abordar los problemas de salud neonatales.

► Continúa en la página 11

## Nuevas publicaciones

► Viene de la página 10

*Urrutia, Miguel, Marc Hofstetter y Franz Hamann*

### **Control de la inflación en Colombia, 2002–2012 (IDB-WP-487)**

Después de décadas de usar agregados monetarios como el principal instrumento de política monetaria, y de diferentes variedades de regímenes de tipos de cambio deslizantes, Colombia adoptó un régimen de control de la inflación en toda regla en 1999. Este régimen conlleva un tipo de cambio flotante, la inflación como ancla nominal y la tasa de interés a corto plazo como el principal instrumento. Este documento analiza el desempeño del Banco Central de Colombia a lo largo de la última década, caracterizado por un período de consolidación e innovación de su estrategia de control de la inflación. El documento estudia el número creciente de instrumentos usados por el Banco Central de Colombia, entre ellos una intervención sistemática en los tipos de cambio, avisos, controles de capital, cambios en los requerimientos de encaje y, esporádicamente, políticas macroprudenciales. A partir de un modelo de pequeña escala de política de economía abierta, el documento también analiza algunas dimensiones de economía política que contribuyen a explicar el comportamiento del Banco Central de Colombia durante ese período.

### **RESÚMENES DE POLÍTICAS**

*Fernández-Arias, Eduardo y Jorge Eduardo Pérez Pérez*

### **La calificación de las políticas fiscales en América Latina en la última década (IDB-PB-216)**

La política fiscal en América Latina ha sido históricamente imprudente y sigue siendo observada con escepticismo. Al mismo tiempo, la mayoría de los países se han mantenido alejados de los problemas durante muchos años y fueron capaces de aplicar con éxito una política fiscal contracíclica y dinámica para combatir la Gran Recesión, algo nunca visto. Este documento analiza la última década con el fin de evaluar el progreso, destacar los puntos débiles y trazar la ruta hacia el futuro. El documento analiza los saldos fiscales estructurales, descartando los ciclos de negocio y las fluctuaciones en los precios de las materias primas, para evaluar las políticas fiscales prudentes en relación con la gestión cíclica y la sostenibilidad a largo plazo. Hasta la Gran Recesión los países se merecían buenas calificaciones, cerca del grado B, en ambos casos. Posteriormente, la gestión cíclica satisfactoria continuó, aunque en un momento crítico, las circunstancias extraordinarias condujeron a un cambio de régimen en el nivel del saldo estructural subyacente. Se realizó con éxito una prudente política fiscal contracíclica durante la crisis, pero esta política no fue anulada con firmeza en el período posterior a la crisis, dejando a su paso una posición fiscal insatisfactoria. Con este rótulo de “Incompleto”, la calificación bajó al grado C y podría acabar como F a menos que se produzca una normalización hasta alcanzar niveles anteriores a la crisis, para recuperar la sostenibilidad. Como aspecto positivo, el documento recoge lecciones a partir de la experiencia y traza la ruta de la reforma fiscal para obtener un grado de calificación A.

*Scartascini, Carlos y Mariano Tommasi*

### **Capacidad de los gobiernos latinoamericanos: por qué es tan importante, qué se sabe al respecto y próximos pasos (IDB-PB-210)**

En este resumen de políticas se pasa revista a las obras de investigación sobre la capacidad de los gobiernos que se han emprendido en el Banco Interamericano de Desarrollo. Además de resaltar la importancia de la capacidad gubernamental para generar políticas mejores y niveles más altos de desarrollo, se resume lo que se ha descubierto sobre los orígenes de dicha capacidad. También se sugieren vías para futuras investigaciones y se proponen lecciones (y advertencias) para los responsables de llevar adelante las reformas institucionales así como para la labor operativa del Banco.

### **NOTAS TÉCNICAS**

*Támola, Alejandro*

### **Crédito, formalidad laboral y el tamaño de la empresa: marco analítico y evidencias regionales en el contexto del diálogo de estrategia de país del BID (IDB-TN-627)**

Esta nota técnica resume los resultados de una serie de documentos elaborados bajo el proyecto “Crédito, formalización y crecimiento de las empresas”. Estos documentos fueron preparados para echar luz sobre el diálogo general sobre las políticas y el trabajo de asistencia

► Continúa en la página 12

## Nuevas publicaciones

► Viene de la página 11

técnica del BID con sus miembros prestatarios, sobre todo en relación con la financiación de los programas de préstamos a las pequeñas y medianas empresas. Los resultados principales se resumen como sigue: i) una asociación positiva entre formalidad y condiciones del crédito en la región parece ser empíricamente relevante pero dependiente de condiciones idiosincráticas y distribuida desigualmente según el tamaño de la empresa; ii) las asociaciones positivas entre las condiciones del crédito y otras medidas del desempeño de la empresa (por ejemplo, tamaño, crecimiento e inversiones) parecen ser heterogéneas según el tamaño de la empresa; y iii) la evaluación empírica de los vínculos entre el crédito formal y las diversas medidas del desempeño de las empresas se puede beneficiar al considerar fuentes alternativas de financiamiento, como los fondos internos.

### PUBLICACIONES EXTERNAS

*Bonvecchi, Alejandro y Carlos Scartascini*

**La organización de la rama ejecutiva en América Latina: qué sabemos y qué tenemos que saber. *Latin American Politics and Society* 56(1): 144–65. Primavera de 2014.**

Este artículo propone una agenda de investigación para organizar la rama ejecutiva en América Latina revisando la literatura sobre las presidencias de Estados Unidos y América Latina y destacando las brechas en la investigación de cada cual. El estudio llega a la conclusión de que aunque en América Latina

se han establecido patrones fuertes en toda la región cuando se trata de los gabinetes, la investigación sobre el centro presidencial, las redes de asesoría presidencial y sus efectos en la formulación de políticas va a la zaga. El artículo propone una serie de preguntas de investigación, y para abordarlas sugiere una combinación de estrategias cuantitativas, de redes sociales y de estudios de caso.

*Cristiá, Julián, Alejo Czerwonko y Pablo Garofalo*

**¿La tecnología en las escuelas influye en la repetición, el abandono escolar y la matriculación? Evidencias de Perú. *Journal of Applied Economics* 17(1): 89–111. Mayo de 2014.**

Numerosos países en desarrollo están asignando recursos importantes para ampliar el acceso a la tecnología en las escuelas. Si estas investigaciones se traducirán en mejoras educativas mesurables o no sigue siendo una pregunta abierta debido a la escasa evidencia existente. Este artículo contribuye a zanjar esta brecha utilizando un programa público a gran escala que aumentó el acceso a los computadores y a Internet en las escuelas públicas secundarias en Perú. Se utiliza abundantes datos longitudinales a nivel de colegio entre 2001 y 2006 para implementar un marco de diferencias en diferencias. Los resultados no indican efectos estadísticamente significativos del mayor acceso a la tecnología en las escuelas sobre la repetición, el abandono escolar y la matriculación inicial. Tamaños grandes de la muestra permiten descartar incluso efectos modestos.

*Tommasi, Mariano, Carlos Scartascini y Ernesto Stein*  
**Actores con poder de veto y adaptabilidad de las políticas: una perspectiva intertemporal. *Journal of Theoretical Politics* 26(2): 222–48. Abril de 2014.**

La capacidad de mantener las políticas a lo largo del tiempo y de modificarlas ante las circunstancias cambiantes son dos propiedades deseables de los sistemas de formulación de políticas. La teoría de los actores con poder de veto, un enfoque muy influyente en la política comparada, ha señalado que los sistemas de gobierno con más actores con poder de veto tendrán la capacidad de mantener las políticas a expensas de la capacidad de cambiar las políticas cuando sea necesario. Este artículo sostiene que una vez que se incluye explícitamente las consideraciones intertemporales, no es necesariamente verdad que los sistemas de gobierno con políticas más estables y creíbles tengan más dificultades para adaptar sus políticas, ni que los sistemas de gobierno con más actores con poder de veto tengan más dificultades para ajustar las políticas a las nuevas circunstancias. De manera más general, el artículo sostiene que, al estudiar los efectos de las instituciones políticas en los resultados de las políticas, una perspectiva intertemporal podría conducir a predicciones diferentes de las que surgen de enfoques más atemporales.



## Mira quién habla

*Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2014*

### **Andrew Powell presentó la edición de este año del Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe: La recuperación global y la normalización monetaria: ¿cómo evitar una crónica anunciada?**

La recuperación actual plantea riesgos y oportunidades. A pesar de que el crecimiento mundial se está recobrando y es especialmente vigoroso en Estados Unidos, los mercados emergentes están experimentando una notable disminución del ritmo. En Brasil y México, esta ralentización responde en gran medida a la supresión del crecimiento en las economías avanzadas, mientras que en China e India obedece mayormente a factores propios de esos países. De cara al futuro, hay tres riesgos significativos: i) un riesgo positivo para el crecimiento en EE.UU.; ii) obstáculos potenciales en la vía hacia la normalización monetaria, con episodios de inestabilidad de las tasas de interés; y iii) riesgos para el crecimiento en China, producto del fuerte aumento del crédito. Dependiendo del escenario específico que se aborde, el efecto neto de estos riesgos puede ser prácticamente neutro para América Latina y el Caribe en su conjunto. La combinación de estas circunstancias puede tener efectos diversos según el país, sin embargo, produciendo un impacto negativo en

Sudamérica y uno positivo en México y Centroamérica.

En general, la región sigue siendo vulnerable a las sacudidas externas y es preciso que mejore su capacidad de respuesta. Un primer factor que hay que tomar en cuenta es que la posición fiscal de la región se ha debilitado en los últimos años, y los países que aumentaron su gasto presupuestario durante la crisis económica mundial no se replegaron posteriormente. Esto hace pensar que la región no ha superado definitivamente la etapa de políticas fiscales cíclicas; para poder adoptar una política anticíclica, los países no sólo deben permitir que los déficit estructurales aumenten durante los períodos difíciles, sino que también deben asegurarse de que dichos déficit disminuyan cuando se reanuden los períodos de auge. Además, si bien los índices de endeudamiento público son considerablemente menores que durante los años 90 (y denominados en moneda local, las más de las veces), en los últimos años han venido aumentando.

Un segundo factor de vulnerabilidad reside en el aumento del financiamiento externo del sector privado mediante bonos y su mayor composición en divisas. Al mismo tiempo, el crédito interno también ha mostrado un buen crecimiento. Este crecimiento ofrece beneficios para la región, la cual sigue adoleciendo de un sector bancario insuficiente, pero también puede encerrar riesgos en función de la manera en que se asigne y se financie el crédito. Últimamente el crédito interno se ha venido cubriendo mediante financiamien-

to externo de la banca y con depósitos de empresas no financieras que también han hecho emisiones en el exterior y principalmente denominadas en dólares estadounidenses.

En tercer lugar, los movimientos de capital y la política monetaria son vulnerables a la reciente baja en las compras netas por parte de fondos de bonos y acciones de América Latina y el Caribe. Dicha baja puede tener efectos considerables, muy especialmente sobre la producción. Estas sacudidas se pueden amortiguar mediante el ajuste del tipo de cambio, pero no todos los países de la región pueden recurrir a esta opción.

En cuarto lugar, aunque el riesgo de que la región sufra una parada súbita de los ingresos de capital es menor que en la década del 90, es mayor que en 2007. Desde entonces, las principales economías de la región se han hecho más vulnerables en términos de dolarización interna, balanza de la cuenta corriente y equilibrio fiscal. Además, las reservas siguen estando por debajo de los niveles óptimos.

No obstante, la región exhibe fortalezas que se apartan de las tendencias anteriores. Estas fortalezas incluyen lo siguiente: i) una deuda pública de menor cuantía y mejor estructurada que en los años 90; ii) un mayor uso del tipo de cambio como elemento de atenuación contra las sacudidas; iii) elevados índices de solvencia y liquidez entre los sistemas financieros; iv) una mejor normativa y supervisión financieras; y v) eleva-

► *Continúa en la página 14*

## Mira quién habla

► Viene de la página 13

dos niveles de reservas denominadas en dólares.

Un desafío pendiente importante para América Latina y el Caribe es el logro de un crecimiento económico sostenible. Dicho crecimiento normalmente se vincula con una mayor productividad, y los aumentos de productividad de la región han sido bajos e inestables.

Hay varias conclusiones que se desprenden de este análisis. Primeramente, si la normalización monetaria se realiza sin contratiempos, la región está en una posición idónea para aprovechar la recuperación mundial. En segundo lugar, los países disponen de menos espacio de maniobra para responder a coyunturas negativas que en 2007. En tercer lugar, para poder mejorar su capacidad de recuperación, los países deberían: i) fortalecer sus cuentas fiscales y externas; ii) profundizar sus dispositivos e instituciones de estabilización automática para propiciar una política fiscal discrecional genuinamente anticíclica; y iii) vigilar atentamente los balances generales en el sector privado. Por último, los países deberían emprender reformas dirigidas a promover el crecimiento sostenible a mediano y largo plazo.

### Panel

**Steven B. Kamin,**  
Reserva Federal

Hay un acuerdo general con los puntos principales que presenta el Informe macro, especialmente en cuanto a lo siguiente: i) las perspectivas para América Latina y la economía mundial; ii) la importancia del crecimiento de la produc-

tividad y el control fiscal; iii) las inquietudes sobre los balances generales y el crecimiento del crédito; iv) las implicaciones de la normalización de la política monetaria en las economías avanzadas; y v) los riesgos de que se produzcan paradas súbitas. Más específicamente, es probable que las perspectivas mundiales se caractericen por una normalización de la actividad económica, la convergencia de la inflación hacia tasas normales y la normalización de las políticas monetarias. Los efectos de la normalización de la política monetaria sobre las economías de los mercados emergentes (“EME”, por sus siglas en inglés) deberían ser manejables, ya que es probable que los bancos centrales comuniquen claramente las intenciones de sus políticas. Esto tendrá el efecto de permitir que los inversionistas relajen posiciones expuestas y, en el contexto de una economía mundial más sólida, el efecto de impulsar el comercio en las EME. Además, actualmente las EME mismas son menos vulnerables que en el pasado. No obstante, persisten los riesgos, ya que la normalización de la política monetaria puede interactuar con las vulnerabilidades restantes de las EME y dichas vulnerabilidades se exacerbarán si el crecimiento flaquea.

**Ernesto Talvi,**  
Centro de Estudios de  
la Realidad Económica y  
Social (CERES) y Brookings  
Institution

Las expectativas de crecimiento de la región que presenta el informe se

basan en dos suposiciones: i) una normalización monetaria ordenada en Estados Unidos; y ii) una baja probabilidad de que se produzcan situaciones de riesgo en las postrimerías del proceso. Haciendo a un lado estas advertencias, el informe menciona acertadamente los factores que determinan las posiciones fiscales de los países y los riesgos vinculados con dichos factores.

Es preciso señalar cuatro características de las condiciones actuales. Primeramente, la situación actual se diferencia de la normalización monetaria de 2004, ya que se anticipa que la venidera normalización conducirá a un aumento considerable de las tasas de interés de largo plazo, es decir, las tasas de política. En segundo lugar, aunque la normalización de 2004 fue precedida por un prolongado lapso de estancamiento del capital que apenas últimamente ha comenzado a ceder, las condiciones actuales en América Latina y el Caribe se caracterizan por una liquidez elevada, el auge de los activos y los productos básicos y monedas nacionales revalorizadas. Por consiguiente, un aumento de las tasas de interés en Estados Unidos puede hacer necesarios ajustes macro en la región. En tercer lugar, es poco probable que un ajuste macro significativo conduzca a una crisis debido a: i) los elevados índices de liquidez; ii) la disponibilidad de financiamiento de instituciones multilaterales a países con indicadores fundamentales sólidos; y iii) el resto de lo ganado con las

► Continúa en la página 15



## Mira quién habla

► Viene de la página 14

medidas de desdolarización. No obstante, en vista del alto nivel de crecimiento del crédito y de la profusión de emisiones de bonos en los mercados internacionales, podría producirse una disminución considerable del apalancamiento, lo que refrenaría el consumo y la inversión. En cuarto lugar, es importante vigilar el deterioro de indicadores fundamentales, ya que el aumento de los déficit y la deuda públicos puede crear incentivos para demorar las reformas, especialmente en el caso de los países que las pueden postergar mediante el acceso a los mercados internacionales de capital.

### Vladimir Werning, J.P. Morgan

Aunque se reconoce que los mercados le dan mayor importancia a aspectos distintos que los académicos y los responsables de políticas, especialmente debido al sesgo del corto plazo, hay varias observaciones que son procedentes.

En primer lugar, aunque los mercados generalmente concuerdan con las perspectivas y la evaluación de riesgos del Informe macro, conviene hacer notar varios puntos de diferencia. Entre ellos sobresale el hecho de que los mercados no consideran que haya mayor flexibilidad disponible en las políticas del lado de la demanda, especialmente en vista de la capacidad ociosa en los mercados laborales. En términos de países específicos, el mercado considera que Brasil es víctima de sus pro-

pias políticas, incluida la microgestión económica, en lugar de responder a las tendencias mundiales. Por contraste, México ha experimentado el éxito en el lado de la oferta, aunque puede que su crecimiento no resulte suficiente como para satisfacer las demandas de la sociedad, especialmente ahora que puede que el crecimiento del país se esté desacelerando. No obstante, México está bien equipado para aprovechar el crecimiento de Estados Unidos y está bien encaminado en sus reformas estructurales. A diferencia de ciertos otros países exportadores de productos básicos (*commodities*) de la región, es poco probable que México se vea afectado por el desplazamiento de China de la inversión hacia el consumo y un crecimiento más lento. Sin embargo, un aumento de la competitividad productiva de China puede afectar a México.

En segundo lugar, los mercados comparten la inquietud del Informe macro en cuanto a los equilibrios estructurales. Estos equilibrios se siguen tratando insuficientemente en muchos sectores, aun cuando los países de la región exhiben vulnerabilidades considerables en sus términos de intercambio.

En tercer lugar, los mercados ubican la normalización monetaria en ciernes en un punto intermedio entre los ajustes de 1994 y 2004, y es posible que ya se hayan situado en un escenario de tipo de cambio básico. Además, los mercados están tratando de tomar en cuenta los canales de contagio, los cuales no están claramente visibles en este momento, a pesar del mejo-

ramiento de la comunicación entre los bancos centrales. Entretanto, los bancos del sector privado están encarando presiones regulatorias crecientes.

Una última área que conviene notar es la de la deuda pública y privada. Aunque los gobiernos de la región, independientemente de su ideología, han mejorado su gestión presupuestaria, los mercados comparten las inquietudes del Informe macro de que los países disponen de menos espacio de maniobra para aplicar ajustes por medio de los tipos de cambio. Por otro lado, el sector privado luce menos vulnerable a los riesgos cambiarios. Varias características de la deuda empresarial ameritan una atención especial. En primer lugar, actualmente existe un gran apetito por emisiones corporativas latinoamericanas y caribeñas, muchas de las cuales exhiben una buena clasificación crediticia. En segundo lugar, se está emitiendo deuda corporativa pagada en dólares, como las de Petrobras y Pemex, en vez de los participantes en las operaciones de acarreo. En tercer lugar, los mercados ven en general el desplazamiento de préstamos bancarios hacia bonos como algo positivo, especialmente en vista de que los bancos están encarando requisitos de capitalización crecientes; además, la emisión de bonos está llevando a las empresas hacia perfiles de endeudamiento de plazos más prolongados. En cuarto lugar, las recientes quiebras de empresas en la región se deben a factores distintos al perfil de endeudamiento, y esas quiebras no han tenido repercusiones sistémicas.

## Presidentes y clientelismo

► Viene de la página 7

nuevas normas dirigidas a mejorar el nivel de la administración pública nunca llegaron a aplicarse. A pesar de lo mucho que se podía ganar usando la burocracia como instrumento electoral, sencillamente no había incentivo alguno para hacerlo.

Por contraste, en Paraguay el Presidente Lugo encaraba grandes límites a su control sobre la burocracia. El control definitivo sobre el gasto de nómina, el empleo y los ascensos no reside en la presidencia sino en el congreso, donde Lugo tenía escaso apoyo. Como consecuencia, el mandatario no pudo usar nombramientos en gran escala para granjearse el apoyo político con miras a elecciones futuras. En vez de ello, procuró profesionalizar los ministerios con el objetivo de

mejorar su desempeño, aumentando los beneficios para todos los ciudadanos y ganando apoyo con una buena gestión gubernamental. Entre las áreas en las que mejoró la meritocracia figuraron las iniciativas de corte social de alto relieve, como el programa de atención médica del Ministerio de Salud, el programa de agricultura familiar del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el programa de apoyo a la adolescencia de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. Los medios de comunicación social respondieron positivamente y Lugo, al menos por un tiempo, ganó. Independientemente de su deseo personal de hacer que el sistema exhibiera una mayor medida de responsabilidad, los límites políticos e institucionales lo

habían empujado por el camino de la reforma.

Queda por verse qué tan pertinente puede llegar a ser la experiencia de Paraguay para otros países donde las leyes y las instituciones limitan el uso del clientelismo por parte del presidente. Pero los casos recientes de Paraguay y la República Dominicana hacen pensar que los factores institucionales y políticos sí importan —enormemente— y que, independientemente de lo bien intencionada que pueda ser la comunidad internacional, sólo puede ayudar a los países a lograr la reforma de la administración pública si toma en cuenta que los políticos bien pueden usar el clientelismo si éste los ayuda a obtener votos y ganar elecciones.

El presente número de *IDEA* fue preparado por Steven Ambrus y Rita Funaro, y se basa principalmente en investigaciones sobre aspectos de la gestión gubernamental realizadas en el BID. Los artículos incluidos en este boletín se basan en la labor investigativa de Paulo Bastos, Paolo Buonanno, María Franco Chuaire, Daniel Gingerich, Enrique Kawamura, Sebastián Miller, Virginia Oliveros, Sebastián Saiegh, Carlos Scartascini, Christian Schuster, Jorge Streb y Juan Fernando Vargas.

José Juan Ruiz      Rita Funaro  
Economista Jefe y Gerente (RES)      Editora Gerente

*IDEA* (*Ideas para el Desarrollo en las Américas*) es un boletín sobre políticas económicas y sociales publicado tres veces al año por el Departamento de Investigación (RES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se agradece dirigir todos los comentarios a la editora gerente de *IDEA*, Rita Funaro, a la dirección de correo electrónico [ritaf@iadb.org](mailto:ritaf@iadb.org). Para recibir el boletín electrónicamente, envíe su dirección de correo electrónico a: [research@iadb.org](mailto:research@iadb.org). Los números anteriores de este boletín se pueden obtener en el sitio Web <http://www.iadb.org/idea>.

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa. Se prohíbe el uso comercial o personal no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables. Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.



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