

¿Quiénes deciden la política social?



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación

Volumen 36
Enero – Abril, 2015

¿Por qué las burocracias crecen en forma desproporcionada y desarticulada con las necesidades de cada país? ¿Por qué las iniciativas dirigidas a mejorar la educación experimentan tantas dificultades para ser implementadas? ¿Por qué han fracasado tantos intentos de reforma administrativa? Éstas son sólo algunas de las preguntas que desconciertan a los países de América Latina en sus intentos de hacer que sus programas de política económica y social sean más efectivos. Son las mismas preguntas que a veces frustran a las entidades donantes cuando, pese al diseñar su asistencia técnica cuidadosamente ajustada, los resultados no son los que se preveían. Pero también promueven un enfoque profundamente nuevo de análisis de los fracasos en América Latina e impulsan a la región hacia la mejora.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha adoptado y desarrollado este nuevo enfoque basado en la economía política, que ha logrado influir en gran parte de la discusión a lo largo del último decenio. En su nivel más básico la idea es simple. En la teoría, puede que las soluciones técnicas funcionen perfectamente si los ministros tomaran sus decisiones basadas en las recomendaciones de los tecnócratas y si los funcionarios públicos ejecutaran sus órdenes de manera precisa. Pero en la práctica los tecnócratas suelen tener poca influencia; las decisiones se toman fuera de instituciones creadas oficialmente para hacerlo y los funcionarios públicos, igual que los planes, van

Lamentablemente, lo que importa son los incentivos, las restricciones y las reglas que enmarcan el trabajo de los políticos y los funcionarios públicos al formular y aplicar políticas, no el diseño técnico de las nuevas leyes y reglamentos.

cambiando con el tiempo, lo que incide tanto en la eficiencia como en la efectividad de las políticas públicas. Como consecuencia de ello, el diseño técnico de las nuevas leyes y reglamentos no es, lamentablemente, lo que determina necesariamente el éxito o fracaso. El contenido de las políticas tampoco es el problema medular. Después de todo, a través de los años América Latina ha aplicado enfoques radicalmente distintos en sus políticas sociales, industriales y de otros tipos. Lo que importa son los incentivos, las restricciones y las reglas que enmarcan el trabajo de los políticos y los funcionarios públicos al formular y aplicar políticas: lo que los motiva en su labor de servir a la población al mismo tiempo que tratan de conservar sus cargos y maximizar su poder. Entender esas condiciones políticas es decisivo, ya que puede permitir que los donantes ayuden de mejor manera a los países a avanzar hacia políticas que sean estables, adaptables y orientadas a la ciudadanía, independientemente de su contenido específico.

En un nuevo libro titulado *¿Quiénes deciden la política social?*, el BID aborda una vez más, utilizando el enfoque de la economía política, estos problemas. La obra explica de qué manera la economía política permite que los analistas entiendan la dinámica que mueve los programas y las reformas. Y muestra cómo este enfoque aclara las características que deben tener las dependencias

► *Continúa en la página 8*

EN ESTE NÚMERO

- El auge del sector social **2**
- Haciendo funcionar los programas sociales **3**
- ¿Demasiado de algo bueno? Participación de base en políticas sociales en Bolivia **4**
- Nuevas publicaciones **5**

¡VIENE PRONTO!



Ordénalo en Amazon.com

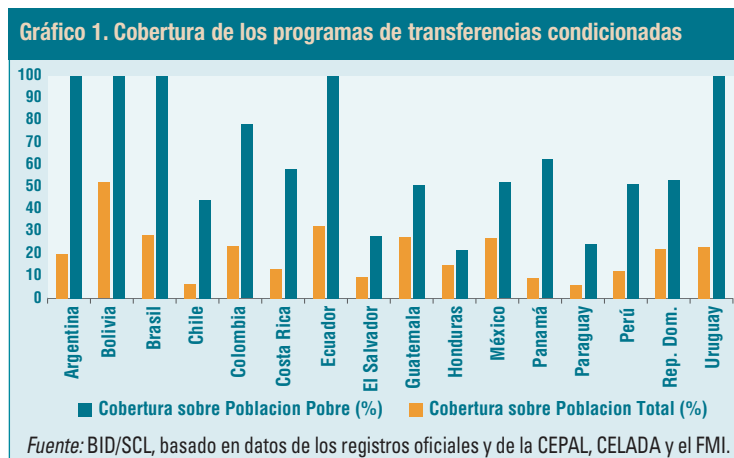
El auge del sector social

Tras un decenio perdido en términos de avance social durante los años 80, los indicadores de desarrollo social de América Latina y el Caribe dieron un salto adelante. El gasto social per cápita se disparó en 100% entre 1990 y 2011. La pobreza se redujo en más de 30% y la mortalidad infantil cayó en más de la mitad.

El aumento de la inversión y la preocupación en la dimensión social fue producto del pujante crecimiento económico y de una nueva actitud con respecto a la equidad. El crecimiento de la demanda de los productos básicos de la región por parte de las economías en rápida expansión de China e India, junto con la profundización de la globalización y la apertura del comercio internacional, apuntalaron los ingresos. Una gestión más prudente de la macroeconomía se tradujo en una mayor disponibilidad de recursos tanto para ir reduciendo la deuda externa como para ampliar el gasto social. Y el nuevo ingreso, junto con la renovación de la democracia, una mayor autonomía de los gobiernos locales y un desplazamiento ideológico hacia la izquierda, llevó a demandas de mayor inclusión social y paliación de la pobreza.

En el 2000, los países latinoamericanos se sumaron con entusiasmo a la mayoría del resto del mundo en la Asamblea General de las Naciones Unidas al comprometerse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre dichos objetivos figuran la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la prevención de enfermedades y la apertura de oportunidades de formación para los niños.

En ese contexto surgieron experimentos en políticas e investigaciones sociales que han tenido un fecundo intercambio de ideas. El objetivo de los mismos fue cortar el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Comenzando a mediados de la década de 1990, primero Brasil y luego Chile y México,



emprendieron programas de transferencias condicionadas (CCT, por su sigla en inglés), aportando subsidios directos a familias empobrecidas a cambio de su participación en programas de salud y de educación. Para la década de 2000, esos programas se habían extendido a la mayoría de los países de América Latina y habían beneficiado a millones de personas (véase el Gráfico 1). Aumentaron los niveles de consumo doméstico y de asistencia a clases. Se ampliaron los servicios de salud materno-infantil preventiva. Incluso la delincuencia y la violencia parecieron reducirse, como consecuencia inesperada del uso creciente de las CCT.

Entretanto, en instituciones académicas, centros de investigación y entidades donantes, los analistas estaban empleando nuevas técnicas de investigación para estudiar políticas sociales. ¿Qué función cumplen las CCT en el mejoramiento de la focalización y eficiencia de las iniciativas de desarrollo humano? ¿De qué manera se puede usar la tecnología para difundir mensajes sobre la salud personal? Son algunas de las preguntas planteadas al examinar programas complejos o al concentrarse en ámbitos individuales de progreso, como enfermedades de la infancia, nutrición y educación.

Si esa labor de investigación estimuló el avance en la protección social y la capacidad productiva, también puso al descubierto problemas con el diseño técnico y la imple-

mentación de los programas. Por ejemplo, las CCT estaban produciendo un incremento de la matriculación escolar, pero era poco lo que estaban haciendo para mejorar la calidad de la enseñanza. De hecho, el rendimiento escolar de los alumnos en pruebas estandarizadas siguió siendo poco alentador. Los gobiernos latinoamericanos extendieron las prestaciones de salud y pensiones de jubilación y de otros tipos a los trabajadores del sector informal, ampliando así un amparo

vital a muchas familias. Pero los elementos de juicio indican que los mismos programas también desalentaron el empleo formal.

Evidentemente había que mejorar los programas. Lo mismo ocurrió con la investigación misma. Se sabía muy poco sobre los incentivos y las motivaciones de actores políticos clave en la formulación de políticas sociales, y aún menos sobre las relaciones informales pero decisivas entre los actores participantes en su implementación. Por ejemplo, a la fecha no se ha llevado a cabo un estudio sistemático en profundidad de la manera en que los mecanismos de coordinación institucional —formal o informal— pueden marcar la diferencia en la medida de eficacia operativa y el impacto de un programa social en el desarrollo.

La labor que se describe en la presente edición de IDEA es un aporte a esta importante área de investigación. Lo que se busca es mejorar el rendimiento y los resultados finales, contribuyendo a la profundización de nuestro entendimiento de la economía política de las políticas sociales y la importante función de las redes sociales. En última instancia, se espera que esto fortalezca las iniciativas dirigidas a sustraer a la gente de la pobreza y ayudar a proteger de las coyunturas económicas a otras que apenas recientemente han salido de una situación de privaciones, pero que todavía no han alcanzado el nivel de clase media.

Haciendo funcionar los programas sociales

Desde 1990, los países de América Latina han emprendido una gran cantidad de iniciativas en su lucha contra la pobreza, las enfermedades y la exclusión social. Millones de personas que nunca habían recibido atención preventiva de salud, educación y asistencia económica, ahora las están recibiendo. Pero no todos los programas están alcanzando su potencial. Las dificultades propias de coordinar programas complejos y de gran escala desde las capitales hasta pueblos aislados suelen resultar abrumadoras. La falta de sinergia a los niveles central y local dificulta su implementación y abundan los cuellos de botella en la prestación de servicios.

En los últimos años, el BID ha venido aplicando un enfoque de economía política en los países de América Latina. Ha examinado, por ejemplo, las características, los intereses y los incentivos de las personas que se mueven en las esferas políticas. Ha explorado las reglas básicas que definen sus negociaciones. Y también ha investigado los defectos técnicos del diseño de muchos emprendimientos. Pero entender cómo y por qué una iniciativa compleja tiene éxito o fracasa en lugares remotos también exige saber cómo se produce la comunicación en su seno. Esto significa saber quiénes son, en la práctica, los líderes de la amplia red de personas e instituciones del programa que actúan como enlace entre los diversos actores y quiénes se ubican en la periferia de la red. En pocas palabras, significa usar el análisis de redes sociales para dilucidar en cuáles ámbitos funciona la coordinación y en cuáles se desarticula cuando el gobierno trata de servir a la ciudadanía.

En una iniciativa sin precedentes en la aplicación del análisis de redes sociales, el BID concentró su atención en dos iniciativas: el programa Desnutrición Cero (DC) de Bolivia, el cual proporciona atención

médica y complementos nutricionales a personas con problemas de seguridad alimentaria, y el programa Juntos de Perú, el cual aporta subsidios en efectivo a cambio de que los beneficiarios usen servicios de salud, educación y otros. Aunque los estudios brindan conocimientos importantes a ambos países, su alcance va más allá de Perú y Bolivia. A medida que países de toda la región van creando redes amplias de protección social, la evidencia que se ha recolectado de estos dos casos puede ayudar a determinar cuáles elementos de los programas concebidos en las capitales y ejecutados en pueblos distantes y empobrecidos sirven y cuáles no.

Una conclusión importante es que es mucho más difícil coordinar un programa cuando éste ofrece numerosos servicios de distintos niveles de complejidad. El programa Juntos es altamente complejo. Determina y documenta quiénes son sus beneficiarios específicos. Les transfiere dinero, organiza servicios de inscripción para recibir servicios educativos, de salud y cívicos, y se mantiene vigilante para asegurarse de que los beneficiarios efectivamente estén aprovechando los servicios que se han comprometido a usar. Esas responsabilidades requieren la participación de toda una serie de ministerios, gerentes operativos y personal de divulgación. Por ese motivo, el diseño formal de Juntos se desarticula fácilmente. Si la estructura oficial promueve la comunicación y la sincronización, los vínculos reales entre las entidades participantes son pocos, y su capacidad de conectarse entre sí no es la mejor. Por ejemplo, la Gerencia de Monitoreo, Supervisión y Evaluación (GMSE), tiene asignada una función vital en el programa. En la práctica, cuenta con pocos enlaces con otros actores importantes. La Gerencia de Coordinación de Servicios Sectoriales (GCSS) tiene responsabilidades de coordinación, como indica su

nombre, pero tiene pocas conexiones y menos poder aún para coordinar que las numerosas entidades especializadas que implementan Juntos en el terreno.

Por el contrario, el programa Desnutrición Cero constituye un ejemplo de los beneficios de una estructura más dinámica. En su condición de iniciativa relacionada con la salud y la nutrición, sin las numerosas responsabilidades de Juntos, se encuentra firmemente bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y Deportes. La supervisión y coordinación de los servicios se inscriben en la misma dependencia, y la comunicación es relativamente fluida. Claro que en algunos municipios la red social está más estrechamente entretrejida que en otros y, al menos en un municipio, el alcalde hace las veces de enlace único —o punto de desconexión— entre elementos clave del programa, lo que hace aumentar su inestabilidad. Pero, en general, las ventajas en términos de eficiencia y confiabilidad de la simplicidad de diseño, con la coordinación y prestación de servicios bajo un mismo techo, se pueden apreciar a través de todo el programa.

A medida que los países de América Latina siguen adelante con su lucha contra la pobreza y otras trabas al desarrollo humano, pueden aprovechar algunas enseñanzas de esas experiencias. Pueden descubrir que pueden usar el análisis de redes sociales para entender por qué algunas de las iniciativas de bienestar social de mayores aspiraciones están funcionando bien o dejan que desear. Pueden descubrir que conviene entender por qué la entrega de medicamentos, equipos y recursos humanos funciona en algunas regiones y falla en otras. Y pueden ver —como en las experiencias de Bolivia y Perú— que aclara los esfuerzos por crear redes de protección social complejas y amplias con una multitud de entidades, responsabilidades y beneficiarios.

¿Demasiado de algo bueno? Participación de base en políticas sociales en Bolivia

Cuando los bolivianos votaron abrumadoramente a favor de aprobar una nueva constitución en 2009, introdujeron un sistema de gobierno que prometía un gran esfuerzo colectivo. No iba a ser una estructura vertical en cuya cabeza el presidente tenía la potestad unilateral y autoritaria de tomar decisiones. Más bien, las dependencias y los ministerios de jerarquía similar deberían trabajar mancomunadamente en la toma de decisiones, mientras que el vicepresidente y el presidente actuaban de árbitros de última instancia. El diseño de políticas sería un proceso de colaboración y fructífero. En un poder ejecutivo estructurado horizontalmente, con entidades gubernamentales y cuerpos de supervisión de poder equiparable, prevalecería la comunicación, la satisfacción con el empleo y un fuerte sentido de propósito compartido.

Pero las cosas no han funcionado siempre bien de acuerdo a los resultados del estudio realizado para el libro *¿Quiénes deciden la política social?*. El sistema boliviano, concebido con una estructura horizontal, es, de hecho (al momento del estudio), vertical; con múltiples, y a menudo difusas, fuentes de autoridad. En el escalón más alto se ubican el presidente, el vicepresidente y numerosos movimientos campesinos, indígenas y laborales de base. Los ministerios ocupan un escalón más bajo de la jerarquía, a menudo aislados y descuidados. En ellos, la estabilidad institucional, así como la profesionalización, son bajos. Los niveles de rotación de personal son extremadamente altos.

El análisis de redes sociales (ARS), el cual permite determinar y cuantificar los vínculos reales, en vez de las relaciones formales entre individuos y organizaciones, puede ser un instrumento poderoso para entender la diferencia entre estructuras formales y relaciones reales. Respecto de un gobierno, nos dice quién se comunica con

quién, de qué manera fluyen la información y los recursos, quiénes se ubican en el centro de los procesos de toma de decisiones y quiénes en la periferia. En tal sentido, el ARS ha contribuido a esclarecer elementos del gobierno boliviano, especialmente la diferencia entre la forma en que funciona y la forma en que supuestamente debería funcionar a través de sus instituciones formalmente constituidas.

Esas diferencias pueden ser notables. En el papel hay 22 individuos o entidades clave que ayudan a crear políticas sociales. En la red verdadera o real, según los resultados del ARS al momento del estudio, el número es 65, lo que hace que las líneas de comunicación y de autoridad se compliquen y se desdibujen.

En el papel, los ministerios, dotados de facultades especializadas y administrativas, son poderosos. Preparan y ponen en marcha programas, reportan a entidades supervisoras y se ubican bajo la autoridad política de última instancia del vicepresidente y el presidente. En la práctica, los ministerios cumplen una función mucho menos significativa. Por ejemplo, puede que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas sea la fuente oficial de fondos para los demás ministerios. Pero en la realidad, las organizaciones multilaterales y no gubernamentales ocupan un lugar igualmente vital en la red de distribución de fondos y son aún más importantes en la generación de ideas sobre la economía para el gobierno.

La mayoría de los demás ministerios y dependencias se ubican en la periferia del poder. Las carteras de Educación, Trabajo, Empleo y Previsión Social tienen importantes responsabilidades. Pero dos vice-ministerios ocupan un papel más medular en la red que efectivamente se encarga de tomar las decisiones. Y las organizaciones de base junto con sus organismos de coordinación, como la Coordinadora Nacional para el Cambio, tienen aún más influencia.

De hecho, el lugar central de las organizaciones de base en la red de poder es aún mayor que el del presidente mismo.

Esta difusión de autoridad, con muchos actores externos, promueve la inestabilidad burocrática y profundiza los problemas de relativa falta de profesionalismo de la administración pública. Más de 20% de los funcionarios del poder ejecutivo carecen de experiencia previa en el área social que administran y apenas una tercera parte de ellos se han mantenido en sus cargos por más de tres años.

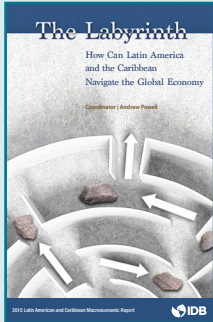
También complica los esfuerzos por mejorar el rendimiento. Debido a que la autoridad y el financiamiento provienen de tantas fuentes distintas, los ministerios rara vez producen sus propias ideas o incluso se comunican y coordinan entre sí. También le dan más prioridad a consideraciones políticas que técnicas. Eso deja al presidente relativamente desprovisto de ayuda en la labor de gobernar al país. Lo priva de la ventaja de contar con una administración pública sólida y un cúmulo de conocimientos y competencias especializados que lo respalden.

Claro que nada de esto infringe la letra ni el espíritu de la constitución ni la democracia boliviana. Pero sí promueve la improvisación en la toma de decisiones y la debilidad institucional. ¿Qué se puede hacer? La clave está en un poder ejecutivo en el que el presidente y los escalones más altos del poder formal ejerzan el poder exclusivo sobre la burocracia y se distancien a sí mismos de organizaciones y camarillas externas. Si llegara a ocurrir, los ministerios podrían hacerse más estables y adaptables. Podrían articularse con un mayor trabajo en equipo y coordinación. Podrían producir una labor de mayor calidad. En pocas palabras, podrían darle al presidente la asesoría especializada que contribuiría considerablemente al crecimiento, la estabilidad y el bienestar del país.

Nuevas publicaciones

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

INFORMES ANUALES



Powell, Andrew
El laberinto: cómo América Latina y el Caribe puede navegar la economía global (IDB-AR-111) (Disponible en inglés y español)

El Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe

de 2015 sostiene que la región se encuentra en medio de un laberinto y debe sortear varios obstáculos globales y domésticos —incluyendo precios más bajos de las materias primas y nuevos tipos de riesgos financieros— para asegurar un crecimiento fuerte y sostenible. El Informe señala que varios países deben llevar a cabo ajustes fiscales para evitar un aumento de la deuda, sin comprometer los importantes logros sociales de los años recientes, y detalla tanto los tipos como las velocidades de las políticas que pueden ser adoptadas. El informe insta a cada país a modelar su propia respuesta específica basándose en sus circunstancias particulares y a reforzar la productividad para lograr un mayor crecimiento de largo plazo.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Berlinski, Samuel y Matías Busso

Challenges in Educational Reform: An Experiment in Active Learning in Mathematics (Los retos de la reforma educativa: un experimento en aprendizaje activo en matemáticas) (IDB-WP-561)

Este documento informa sobre los resultados de un experimento con alumnos de educación secundaria diseñado para mejorar su capacidad de razonar, argumentar y comunicar utilizando las matemáticas, objetivos que se encuentran en la base de numerosas reformas educativas. Se creó una intervención pedagógica estructurada que fomentaba un rol más activo de los alumnos en la sala de clases. La intervención fue implementada con alta fidelidad y era internamente válida. Los alumnos en el grupo de control aprendieron significativamente más que aquellos que recibían tratamiento. Se presenta un marco para

interpretar este resultado, donde el aprendizaje es el resultado de la interacción alumno-maestro. La calidad de dicha interacción se deterioró durante la intervención.

Bonomo, Marco, Ricardo Brito y Bruno Martins
Macroeconomic and Financial Consequences of the Post-Crisis Government-Driven Credit Expansion in Brazil (Consecuencias macroeconómicas y financieras de la expansión del crédito promovida por el gobierno después de la crisis en Brasil) (IDB-WP-551)

El crédito promulgado por el gobierno jugó un rol importante para contrarrestar la caída del crédito privado en Brasil durante la reciente crisis financiera. Sin embargo, las concesiones de crédito del gobierno siguieron creciendo después de que la economía se recuperó. Este documento investiga ciertos rasgos importantes de esta expansión utilizando un enorme compendio de contratos de préstamos entre bancos y empresas, que componen un panel no equilibrado de casi 1 millón de empresas entre 2004 y 2012. Los resultados muestran que las empresas más grandes, más antiguas y menos riesgosas son las que más se han beneficiado de la expansión del crédito patrocinada por el gobierno. Además, aunque el mayor acceso a créditos asignados tiende a producir un mayor apalancamiento, el efecto en la inversión parece ser insignificante en las empresas con cotización oficial. Dado que las tasas de interés de los préstamos son más bajas que las tasas de interés del mercado, las empresas con mayor acceso a este tipo de préstamos tienden a disminuir el costo de la deuda.

Carvalho, Carlos, Nilda Pasca, Laura Souza y Eduardo Zilberman

Macroeconomic Effects of Credit Deepening in Latin America (Efectos macroeconómicos de la profundización del crédito en América Latina) (IDB-WP-548)

Este documento mejora un modelo de equilibrio general dinámico relativamente estándar con fricciones financieras con el fin de cuantificar los efectos macroeconómicos del proceso de profundización del crédito observado en numerosos países de América Latina en la última década, sobre todo en Brasil. En el modelo, un sector bancario estilizado intermedia

el crédito desde los hogares pacientes a hogares y empresas impacientes. La novedad clave del documento, motivada por la experiencia brasileña, consiste en modelar la restricción al crédito a la que se enfrentan los hogares (impacientes) como una función del futuro ingreso laboral. En el modelo calibrado, la profundización del crédito genera sólo un modesto crecimiento por encima de la tendencia en el consumo, la inversión y el PIB. Dado que Brasil ha experimentado uno de los procesos de profundización del crédito más intensos en América Latina, se sostiene que es improbable que los efectos cuantitativos para otras economías de América Latina sean importantes.

Del Boca, Daniela

Child Care Arrangements and Labor Supply (Disposiciones para el cuidado infantil y oferta laboral) (IDB-WP-569)

Este documento aborda diversos enfoques para analizar la relación entre el cuidado infantil y la oferta laboral de las madres. Se centra en el cuidado de niños entre 0 y 3 años, porque se trata de un período crítico para las madres que trabajan y para sus hijos, y porque la mayoría de hogares europeos y de Estados Unidos con hijos entre 3 y 5 años ya utilizan los centros de cuidado infantil. El documento aporta datos relativos a la disponibilidad del gasto del gobierno en el cuidado infantil, y las normas de cantidad y calidad para el cuidado infantil en diferentes países. Después, compara los diferentes enfoques de los determinantes de la demanda del cuidado infantil y la oferta laboral. Posteriormente, el documento revisa y compara resultados empíricos en relación con el impacto de los costos del cuidado infantil, la disponibilidad y la calidad. Por último, el documento aborda diferentes impactos en diferentes grupos y proporciona comentarios a manera de conclusión.

Fernández, Andrés, Michael W. Klein, Alessandro Rebucci, Martin Schindler y Martín Uribe

Capital Control Measures: A New Dataset (Medidas de control de capital: una nueva base de datos) (IDB-WP-573)

Este documento presenta y describe una nueva base de datos de restricciones en el

► *Continúa en la página 6*

Nuevas publicaciones

► Viene de la página 5

control de capital tanto en los flujos de entrada como de salida de 10 categorías de activos en 100 países a lo largo del período 1995–2013. Esta base de datos incluye otras categorías de activos, más países y un período más extenso que Schindler (2009). El documento trata de cómo la información en el Informe anual del FMI sobre *Regímenes de cambio y restricciones cambiarias* (AREAER) se traduce en una base de datos utilizable. El documento también caracteriza los datos en relación con: (i) la prevalencia de los controles en diferentes categorías de activos; (ii) la correlación de controles en diferentes categorías de activos y entre los controles de los flujos de entrada y salida; (iii) la agregación de las diferentes categorías en indicadores más amplios; y (iv) la comparación de esta base de datos con otros indicadores de controles de capital.

Fernández, Andrés y Felipe Meza

Informal Employment and Business Cycles in Emerging Economies: The Case of Mexico (Empleo informal y ciclo económico en las economías emergentes: el caso de México) (IDB-WP-515)

Este trabajo documenta como el empleo informal en México es contracíclico, va a la zaga del ciclo y está correlacionado negativamente con el empleo formal. Esto contribuye a explicar por qué el empleo total en México exhibe una baja ciclicidad y variabilidad a lo largo del ciclo económico cuando se compara con Canadá, una economía desarrollada con un porcentaje mucho menor de empleo informal. Para explicar estas conclusiones empíricas, se construye un ciclo económico de una economía pequeña y abierta que incorpora mercados laborales formales e informales, y el modelo se calibra para México. El modelo tiene buenos resultados en términos de emparejar los momentos condicionales e incondicionales en los datos. También arroja luz sobre los canales a través de los cuales la actividad económica informal puede influir en los ciclos económicos. La introducción del empleo informal en un modelo estándar amplifica los efectos de los shocks de productividad. Esto está vinculado con el hecho de que los shocks de productividad se propagan imperfectamente del sector formal al sector informal. También demuestra cómo una medición imperfecta de la actividad económica informal en las cuentas nacionales se puede traducir en una mayor variabilidad en la actividad económica agregada.

Gingerich, Daniel W., Virginia Oliveros, Ana Corbacho y Mauricio Ruiz-Vega

Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy: Evidence from a Survey Experiment in Costa Rica (La corrupción como profecía autocumplida: evidencia de un experimento de encuesta en Costa Rica) (IDB-WP-546)

Un conjunto influyente de estudios sostiene que la corrupción se comporta como una profecía autocumplida. La idea que inspira este trabajo es que los niveles de corrupción surgen endógenamente como resultado de un juego de coordinación a nivel de toda la sociedad en el que los retornos individuales de un comportamiento corrupto son una función de cuán dispuestos a la corrupción se muestran los demás miembros de la sociedad, según la percepción de las personas. Una implicación empírica de esta lógica es que si se alteraran exógenamente las creencias acerca de los niveles sociales de la corrupción con un sesgo positivo, como consecuencia, debería aumentar la disposición para participar en la corrupción. Este documento evalúa esta idea utilizando un experimento de información incorporado en una encuesta de los hogares a gran escala llevada a cabo en la Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica, desde octubre de 2013 hasta abril de 2014. Los cambios en las creencias acerca de la corrupción se indujeron mediante la asignación aleatoria de un despliegue informativo que describía el porcentaje creciente de costarricenses que han vivido o han observado directamente un acto de corrupción (desde 2006 hasta 2011). El documento llega a la conclusión de que, en promedio, el ser expuesto a este despliegue (en relación con la condición de control) aumentaba la probabilidad de que un encuestado estuviera dispuesto a pagar un soborno a un agente de policía de aproximadamente 0,04 a 0,08, aportando así evidencia que apoya la hipótesis de la profecía autocumplida.

Granda, Catalina y Franz Hamann

Informality, Saving and Wealth Inequality in Colombia (Informalidad, ahorro y desigualdad en la distribución de la riqueza en Colombia) (IDB-WP-575)

El sector informal es un fenómeno extendido en los países en desarrollo. Si bien algunas de sus consecuencias han despertado una atención considerable en la literatura, un aspecto relativamente inexplorado es el re-

lacionado con los patrones de ahorro de los trabajadores y las empresas y como éstos pueden influir en los ahorros agregados y la desigualdad en la distribución de la riqueza. Este documento pretende zanjar esa brecha analizando las decisiones tanto de los empresarios como de los trabajadores en relación con trabajar o no en el sector informal y en relación con la acumulación de activos. Concretamente, el documento se basa en el modelo de decisión ocupacional, por el cual el ahorro está motivado fundamentalmente por consideraciones de orden cautelar. El modelo presenta la segmentación del mercado laboral y de capitales y está configurado para replicar las tasas de ahorro, la desigualdad en la distribución de la riqueza y la composición de las ocupaciones en los sectores formales e informales de Colombia. Los experimentos informáticos posibilitan un mejor análisis de los efectos de las políticas de formalización que han dado lugar a grandes debates sobre la redistribución de la riqueza y la promoción del ahorro y de la iniciativa empresarial. Por último, se consideran marcos alternativos.

Rodríguez-Chamussy, Lourdes

Local Electoral Rewards from Centralized Social Programs: Are Mayors Getting the Credit? (Recompensas electorales locales de los programas sociales centralizados: ¿los alcaldes se llevan los créditos?) (IDB-WP-550)

Este documento utiliza las variaciones en el proceso de introducción del programa de lucha contra la pobreza en México en diferentes municipios para identificar su impacto en el número de votos favorables al partido local en el poder. Se ha encontrado evidencia de que los votantes recompensan el partido del alcalde por los beneficios en sus circunscripciones, lo cual representa un promedio de 2,8 puntos porcentuales adicionales en los votos del partido del alcalde. El análisis de la alineación partidaria demuestra que este efecto electoral no se puede explicar como una recompensa al poder federal en las elecciones locales. Se analizan otras explicaciones alternativas, y se muestra que el efecto para el poder local es heterogéneo en los diferentes partidos políticos y varía con las características de los municipios. El efecto es más fuerte allí donde el alcalde se enfrentaba a elecciones más disputadas, en ciudades capitales de los estados y en municipios predominan-

► Continúa en la página 7

Nuevas publicaciones

► Viene de la página 6

temente urbanos, con mayor nivel educativo y relativamente más ricos. Las conclusiones coinciden con la hipótesis de que los políticos tienen incentivos para embarcarse en estrategias de señalización para vincularse al programa de transferencias.

Rosales, María Fernanda

Impact of Early Life Shocks on Human Capital Formation: El Niño Floods in Ecuador (El impacto de los traumas en las primeras etapas de la vida en la formación de capital humano: las inundaciones de El Niño en Ecuador) (IDB-WP-503)

Un conjunto creciente de investigaciones sostiene que las experiencias adversas en las primeras etapas de la vida tienen efectos duraderos no sólo en los resultados posteriores relacionados con la salud sino también en la acumulación de capital humano. Este documento investiga el efecto persistente de los traumas negativos en las primeras etapas de la vida en la salud de los niños y en sus resultados cognitivos, y explora si los traumas en ciertos períodos importan más que otros. El documento explota la intensidad geográfica de las inundaciones extremas durante el fenómeno de El Niño en 1997–98 en Ecuador como fuente de variación exógena en la exposición de los niños a un trauma negativo en diferentes períodos tempranos de la vida. Se demuestra que los niños expuestos a inundaciones severas in utero sobre todo durante el tercer trimestre, tienen menor estatura cinco y siete años más tarde. Por otro lado, los niños afectados por las inundaciones en el primer trimestre del embarazo tienen puntuaciones más bajas en las pruebas cognitivas. Se exploran los mecanismos potenciales estudiando como la exposición a la crisis de El Niño afectó los insumos clave para la producción de capital humano de los niños: peso al nacer e insumos familiares (ingreso, consumo y lactancia materna). Los niños expuestos a las inundaciones de El Niño, sobre todo durante el tercer trimestre in utero, tenían más probabilidades de nacer con bajo peso. Además, los hogares afectados por El Niño en 1997–98 sufrieron una disminución de sus ingresos, del consumo total y del consumo de alimentos después de las inundaciones. Por último, la exposición a las inundaciones de El Niño disminuyó la duración de la lactancia materna exclusiva y aumentó la duración de la lactancia materna no exclusiva. Ejercicios de falsificación sugieren que aspectos de la

selección, como la fertilidad selectiva, la movilidad y la mortalidad infantil no son responsables de estos resultados.

NOTAS TÉCNICAS

Chisari, Omar O. y Sebastián Miller

CGE Modeling: The Relevance of Alternative Structural Specifications for the Evaluation of Carbon Taxes' Impact and for the Integrated Assessment of Climate Change Effects (El modelo CGE: la relevancia de las especificaciones estructurales alternativas en la evaluación del impacto de los impuestos sobre el carbono y en la evaluación integral de los efectos del cambio climático) (IDB-TN-740)

Este documento construye un pequeño modelo de equilibrio general computable (CGE por sus siglas en inglés) para estudiar el impacto de los impuestos sobre el carbono en el PIB y las emisiones bajo reglas e hipótesis de cierre alternativas (a propósito de la movilidad de factores, la disponibilidad de tecnologías alternativas y el desequilibrio del mercado laboral). El modelo está simulado para Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Jamaica y Perú. El documento evalúa los costos de reducir las emisiones bajo diferentes escenarios y llega a la conclusión de que: i) aquellos costos son más bajos en un marco de pleno empleo y cuando la movilidad internacional del capital es limitada, y son más altos cuando esos impuestos no son imitados por el resto del mundo; ii) la compensación de los impuestos sobre el carbono con otros impuestos pueden contribuir a revertir las pérdidas del PIB y del bienestar; iii) la aplicación efectiva de la tecnología alternativa se reducirá cuando es intensiva en capital proveniente del resto del mundo.

PUBLICACIONES EXTERNAS

Beuermann, D., J. Cristia, S. Cueto, O. Malamud y Y. Cruz-Aguayo (2015).

“One Laptop per Child at Home: Short-Term Impacts from a Randomized Experiment in Peru”. *American Economic Journal: Applied Economics* 7, 53–80.

Este trabajo presenta los resultados de una prueba aleatorizada controlada en la que se distribuyeron aproximadamente 1.000 computadoras portátiles para ser usadas en casa por niños inscritos en escuelas primarias de

Lima, Perú. La intervención mejoró el acceso y el uso de computadoras en el hogar, sustituyendo parcialmente el uso de computadoras fuera del hogar. Los niños que en la aleatorización recibieron computadoras portátiles registraron alrededor de 0,8 desviaciones estándar por arriba de una prueba de XO proficiency, pero mostraron una menor medida de esfuerzo escolar, según los maestros. No hubo efectos en los resultados escolares ni en las destrezas cognitivas según la prueba de matrices progresivas de Raven. Por último, hubo escasas evidencias de efectos secundarios en los planteles escolares.

Cristia, Julián, William Evans y Beomsoo Kim (2015). “Improving the health coverage of the rural poor: Does contracting out mobile medical teams work?”. *Journal of Development Studies* 51: 247–261.

La baja densidad demográfica en países en desarrollo mayormente rurales, combinada con una infraestructura deficiente, un estado débil y presupuestos limitados, dificulta la expansión de la atención médica. En este contexto, la contratación externa de equipos médicos móviles puede ser una solución útil. Este artículo se analiza el efecto de programas de gran escala de este tipo en Guatemala. Se registran grandes impactos en los niveles de vacunación infantil y la selección de médicos especializados en atención prenatal. El programa hizo aumentar considerablemente la función de médicos y enfermeros, a costa de las parteras tradicionales. Los resultados indican que los equipos médicos móviles hacen aumentar considerablemente la cobertura de los servicios de atención médica en Guatemala y podrían ser eficaces en otros países en desarrollo.

Bastos, P., L. Castro, J. Cristia y C. Scartascini.

“Does energy consumption respond to price shocks: Evidence from a regression-discontinuity design”. *Journal of Industrial Economics* 63: 249–278. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/joie.12074/abstract>

Este trabajo aprovecha características únicas de una clasificación de tarifas del gas natural que se introdujo recientemente en Buenos Aires para estimar el impacto en el corto plazo de los altibajos de precios en el uso residencial de energía. El estudio revela que un

► Continúa en la página 8

¿Quiénes deciden la política social?

► Viene de la página 1

gubernamentales para llevar a cabo políticas de largo plazo que aportan beneficios duraderos al país, a pesar de los cambios de gobierno. La importancia de partidos políticos bien institucionalizados, un poder judicial independiente y un poder legislativo dotado de una vigorosa capacidad de legislar y la capacidad de resistir las presiones de un poder ejecutivo poderoso son todos temas que trata la obra. Igualmente se analiza la calidad de dichas instituciones en diversos países latinoamericanos y su fortaleza relativa en América Latina en comparación con otras regiones del mundo.

Pero esta obra también introduce un elemento nuevo e importante: el Análisis de Redes Sociales (ARS). El ARS tiene grandes bondades. Si el análisis de economía política esclarece el tipo de actores y de condiciones políticas que hay detrás de una política o programa, el ARS nos dice específicamente quiénes son esos actores y de qué manera se relacionan entre sí. Nos ayuda a discernir quiénes son los líderes reales —no los nombrados oficialmente— en la amplia red de poder. Y nos muestra quiénes son los puntos de contacto, o intermediarios, que tienen la capacidad de desarticular la red y entorpecer la coordinación si así lo deciden. En síntesis, el ARS brinda una imagen telescópica altamente detallada de las interconexiones informales

entre individuos e instituciones, las cuales son imperceptibles si se parte de un análisis de las estructuras formales, pero que, en la práctica, pueden ser decisivas.

Tal nivel de detalle permite que el libro avance el conocimiento que se tiene respecto de quienes toman las decisiones y cómo eso afecta el diseño e implementación de las políticas. La obra presenta casos específicos en los que se aplica el ARS para poner al descubierto la sorprendentemente grande influencia de actores no gubernamentales en la toma de decisiones en Bolivia; cómo se entorpece la comunicación y la coordinación en un sistema complejo de transferencias de efectivo en Perú; y los beneficios de una estructura más dinámica del programa Desnutrición Cero de Bolivia.

Nada de esto suplanta, por supuesto, la necesidad de continuar con los análisis tradicionales de eficiencia y eficacia de programas. El BID seguirá efectuando análisis técnicos detallados de políticas y programas en América Latina, pero también va a usar los enfoques de economía política y de redes sociales para introducir instrumentos de investigación complementarios y de gran precisión en los procesos de diseño, toma de decisiones e implementación que subyacen algunos de los mayores enigmas de América Latina. Esos análisis no solo ayudarán a los donantes y a los responsables de políticas a darse cuenta de dónde exactamente fallan las cosas. Pueden ayudar a determinar cuáles son los incentivos que pueden llevar a los actores políticos a mejorar políticas y los grupos o redes informales a los que se puede acudir para promover alianzas estratégicas, ya se trate de un grupo de ministerios o de una coalición de organizaciones de base. Al esclarecer la manera en que funcionan esas dinámicas, *¿Quiénes deciden la política social?* procura introducir nuevas armas en la lucha por mejorar el desempeño económico y el desarrollo social en América Latina.

Este número de *IDEA* fue preparado por Steven Ambrus y Rita Funaro y se basa en un nuevo libro editado por Alejandro Bonvecchi, Julia Johannsen, y Carlos Scartascini titulado *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*.

José Juan Ruiz

Economista Jefe y Gerente (RES)

Rita Funaro

Editora Gerente (RES)

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.

Para recibir el boletín electrónicamente, envíe su dirección de correo electrónico a: research@iadb.org. Los números anteriores de este boletín se pueden obtener en el sitio Web <http://www.iadb.org/idea>.

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son 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.



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

Nuevas publicaciones

► Viene de la página 7

El aumento de precios causa una disminución inmediata y significativa del consumo de gas. Los resultados también indican que los consumidores responden más a las últimas facturas que a los precios previstos, lo que rebata la suposición de que entre los consumidores prevalece un conocimiento perfecto de las complejas clasificaciones de precios.