

I D E A

La política del proceso presupuestario



Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Investigación

Volumen 20
Septiembre – Diciembre, 2009

Para los países, igual que para las familias y las empresas, los presupuestos son el medio para distribuir recursos escasos entre fines diversos. Las familias los usan para asegurarse de que les quede dinero suficiente para alimentarse y pagar el alquiler después de comprar ese auto o televisor nuevo; las sociedades usan los presupuestos gubernamentales a todo nivel, desde el nacional hasta el municipal, para decidir de qué manera distribuir los ingresos públicos disponibles entre toda la gama de responsabilidades públicas. Hasta en el país más pequeño son muchas las tareas que emprende el gobierno, desde el mantenimiento de vías y puentes, pasando por la dotación de personal de sus embajadas, hasta la atención de los pobres. Ordenar esas responsabilidades y asignarle a

cada una los fondos necesarios no es una tarea fácil, incluso cuando se dispone de plenitud de recursos, lo cual sucede rara vez. Algo que dificulta aún más el proceso presupuestario es el gran número de participantes que intervienen en él: todo el mundo —ministros, legisladores, burócratas, electores— tiene un interés en el resultado y por lo tanto, intentan ejercer influencia durante las distintas etapas.

El proceso presupuestario está a menudo repleto de reglas oscuras y detalles complicados que dan la impresión de que es un asunto puramente tecnocrático: siga las reglas, aplique un análisis de costos y beneficios estándar, y el presupuesto le saldrá “bien”. Pero la realidad es muy distinta. No existe una distribución “correcta” de los recursos de una sociedad. Más bien, el

proceso presupuestario es un medio para llegar a un consenso, un juicio colectivo, sobre la distribución. Así que, a fin de cuentas, no se trata de otra cosa que la determinación de las prioridades de una sociedad. En los países en vías de desarrollo también determina la forma que tomará el proceso de desarrollo y quienes se beneficiarán del mismo.

Todo esto hace que el proceso presupuestario sea intensamente político. Los políticos se dan cita en el escenario presupuestario para debatir y negociar un compromiso en la pugna entre las necesidades y aspiraciones de los diversos grupos de la sociedad. Al mismo tiempo, se espera que al menos algunos de los participantes mantengan la vista en el resultado final: ¿es sustentable el presupuesto o impondrá una onerosa carga de deuda

a generaciones futuras? A medida que se va forjando este consenso, también se pueden ir sentando las bases para el armado de coaliciones políticas que contribuirán a llevar a la práctica el programa convenido una vez que sea promulgado. De hecho, el presupuesto mismo a veces se convierte en el mecanismo que permite mantener cohesionado un conjunto de avenimientos políticos delicados y ganados con mucho esfuerzo: al formular un plan amplio para todas las iniciativas públicas y su financiamiento, el presupuesto puede facilitar y encarnar “grandes regateos” entre sectores políticos muy distintos. Grupos que se verán afectados adversamente por los recortes en un área pueden verse compensados por incrementos de fondos en otras que ellos

► Continúa en la página 2

El proceso presupuestario es un medio para llegar a un consenso sobre la distribución de los recursos de una sociedad.

EN ESTA EDICIÓN

Leyes sobre responsabilidad fiscal:
¿Cuál es el secreto de su éxito (o fracaso)? **4**

El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario **5**

Cómo incide la formulación de políticas en la elaboración del presupuesto y viceversa **7**

Publicaciones nuevas **10**

Mira quien habla **14**

Noticias de nuestras redes **16**

YA ESTÁ DISPONIBLE!



Ordénalo en mayolediciones.com

La política del proceso presupuestario

► viene de la página 1

prefieran, y pueden así ser ganados para la causa. El presupuesto público es parte del corazón mismo del proceso de definición de políticas, porque reúne en un solo documento la plétora de actividades que conforman la esfera pública.

Cada participante en el proceso presupuestario trae consigo un conjunto único de motivaciones e incentivos. Cada uno tiene sus propios puntos de vista sobre las necesidades de la sociedad y los beneficios y costos de ciertas políticas. La mayoría de los legisladores y funcionarios gubernamentales también representan a algún subconjunto del electorado claramente identificable, cuyas necesidades y metas podrían no alinearse con las de otros subgrupos de electores o con las del país en su conjunto. Cada participante también tiene sus metas y ambiciones personales:

los legisladores esperan ser reelegidos, los ministros buscan ampliar su ámbito de acción, los presidentes piensan cómo los juzgará la historia. El proceso presupuestario tiene que ver más que nada con la dinámica y la resolución de los inevitables conflictos entre ellos.

Claro que el drama presupuestario no se representa en un escenario vacío. En todos los países hay un conjunto ya existente de instituciones que moldea el proceso. Ellas tienen distintos orígenes: la constitución del país, sus leyes y su historia jurídica; las reglas y los protocolos internos del poder legislativo y la burocracia, alianzas (y antipatías) tradicionales entre grupos establecidos de intereses y otros. Las instituciones también difieren de un país a otro, con implicaciones tanto positivas como negativas para los resultados del

proceso presupuestario y para la facilidad o dificultad en lograr los acuerdos. Por ejemplo, en algunos países la constitución concentra la autoridad presupuestaria en la presidencia, lo cual podría agilizar el proceso pero tiende a favorecer a aquellos grupos de electores de los que el presidente y su partido obtienen su apoyo. Por otro lado, un proceso presupuestario más descentralizado les da a los legisladores una medida de discreción considerable y puede producir resultados más representativos, pero también puede desatar un gasto excesivo debido a que ningún legislador cuenta con el poder o los incentivos para asegurarse de que el presupuesto sea equilibrado.

Dada la importancia fundamental del presupuesto en la determinación de las políticas y de las instituciones en la determinación del presupuesto, no sorprende que haya un extenso cuerpo de obras publicadas que analizan los efectos de las instituciones en los resultados fiscales. Dos libros publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo: *América Latina tras una década de reformas* (1997) y *El estado de las reformas del estado en América Latina* (2006), son aportes a la obra publicada sobre el tema que muestran que el conjunto correcto de instituciones pueden reducir la probabilidad de que se produzcan ciertos resultados poco deseables del proceso, como por ejemplo, déficits cuantiosos. Entre las instituciones consideradas más útiles figuran las que tienen límites bien definidos en cuanto a los resultados —por ejemplo, un nivel máximo de gasto o de endeudamiento público— y aquellas que confieren un mayor poder a los participantes que tienen incentivos para mantener las finanzas del estado bajo control.

Este cuerpo de obras publicadas no sólo confirma de manera inequívoca que las instituciones sí son importantes, sino que también aporta un gran discernimiento acerca de lo que hace que instituciones

► Continúa en la página 3

Este número de *IDEA* fue preparado por Carlos Scartascini, Rita Funaro y Michael Treadway. Está basado principalmente en tres libros y la investigación asociada con estos libros: **El estado de las reformas del estado en América Latina**, editado por Eduardo Lora; **¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina**, editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartascini, e Ernesto Stein; y **Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas económicas**, editado por Eduardo Lora y Carlos Scartascini.

Eduardo Lora Rita Funaro
Coordinador General Editora Gerente

IDEA (Ideas para el Desarrollo de las Américas) es un boletín sobre política económica y social que publica tres veces al año el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Se agradecen los comentarios, los cuales se deben dirigir a la Editora de IDEA, Rita Funaro, a la dirección electrónica Ritaf@iadb.org.

Los puntos de vista aquí expresados corresponden a sus autores y no necesariamente representan los puntos de vista ni la política del BID. Se permite reproducir los artículos aquí contenidos siempre y cuando se indique que *IDEA* y el BID son la fuente original. Para recibir el boletín electrónicamente, envíe su dirección electrónica a: RES-pubs@iadb.org. Se puede consultar ediciones anteriores de este boletín a través de Internet, en: <http://www.iadb.org/res/news>.



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

La política del proceso presupuestario

► viene de la página 2

específicas prosperen o fracasen. Sin embargo, en esa obra publicada no se ha llegado aún a analizar a fondo la manera en que las instituciones interactúan entre sí y con actores claves en situaciones reales. Esas interacciones pueden hacer que una institución dada promueva una conducción fiscal prudente en un país y producir el resultado opuesto en otro. Por ejemplo, ¿por qué básicamente la misma regla electoral —la representación proporcional de listas abiertas en el poder legislativo— contribuye a la formulación de presupuestos saludables y sustentables en unos países pero hace aumentar el gasto proselitista en otros?

A fin de cubrir esta laguna de la obra publicada, el BID ha patrocinado un nuevo libro, *¿Quiénes Deciden el Presupuesto?* (2010) Este libro articula un nuevo enfoque del análisis de las instituciones presupuestarias basándose en las siguientes premisas:

- *El proceso presupuestario no se debería analizar de manera aislada o como una cuestión técnica definida estrechamente.* Por el contrario, el proceso presupuestario es fundamental para el proceso de formulación de políticas. Prácticamente todas las leyes que se aprueban inciden en el gasto gubernamental, ahora o más adelante, y por ende tienen implicaciones presupuestarias. A su vez, el proceso presupuestario brinda una oportunidad de solidificar el apoyo para los gobiernos responsables y compensar a los sectores menos favorecidos en las reformas. De hecho, tal como ilustran los países analizados en el libro, algunas reformas en algunos países se han logrado gracias a que fueron acordadas durante las negociaciones presupuestarias.
- *Los resultados presupuestarios no se pueden explicar del todo únicamente en términos de una o dos dimensiones políticas o institucionales, a des-*

Entender el proceso presupuestario requiere una visión panorámica de todo el sistema, una que abarque múltiples dimensiones institucionales, el elenco completo de personajes y las interacciones entre ellos.

pecho de lo importantes que puedan ser, ni de los incentivos y el comportamiento de un solo actor o un puñado de ellos. Entender el proceso presupuestario requiere una visión panorámica de todo el sistema, una que abarque múltiples dimensiones institucionales, el elenco completo de personajes y las interacciones entre ellos. Por ejemplo, en los actos de un legislador no sólo influye el sistema electoral, sino también los poderes de la presidencia, la fortaleza y el papel de los partidos políticos (y su articulación con los votantes y los grupos de intereses), y la fortaleza y el papel del poder judicial, el cual en la mayoría de los países tiene la autoridad suficiente para desbaratar las iniciativas del poder legislativo.

- *Es fundamental mirar más allá de las reglas formales, analizar cómo se elabora el presupuesto en la práctica.* En la mayoría de los países de América Latina, las reglas escritas, es decir, la constitución, las leyes y los reglamentos, sólo explican parte de la manera en que verdaderamen-

te se aprueba un presupuesto. Las prácticas informales, no escritas, de formulación de presupuestos rigen buena parte del proceso. Toda descripción que las excluya será necesariamente incompleta.

- *La sustentabilidad fiscal no es la única medida de una buena gestión presupuestaria; hay otras dimensiones importantes que también pueden verse afectadas por el proceso.* La mayoría de los análisis de los presupuestos públicos a la fecha —y la mayoría de las reformas presupuestarias— se han concentrado en variables relacionadas con la sustentabilidad fiscal, tales como los déficits fiscales y la deuda nacional. Pero también es importante investigar de qué manera los países pudieran usar el proceso presupuestario para hacer aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público, y conferirle tanto a los ingresos fiscales como a la economía en su conjunto una mayor resistencia a las sacudidas. Evaluar el nivel de sensibilidad política del proceso a posteriori también es de importancia vital para asegurarse de que las necesidades, aspiraciones y preferencias de la gente se hayan tomado en cuenta plenamente.

La presente edición de *IDEA* se pasea por éstas y otras cuestiones presupuestarias críticas, analizando la legislación reciente, los actores políticos participantes y las consecuencias, a veces no buscadas, de la reforma presupuestaria. Echa mano de *¿Quiénes Deciden el Presupuesto?* (2010), *El estado de las reformas del estado en América Latina* y otras obras de la labor investigativa del BID que exploran los misterios del proceso presupuestario y reconoce que un mejor entendimiento de ese proceso brinda claves importantes para entender por qué algunos países son capaces de desarrollarse y otros no.

Leyes sobre responsabilidad fiscal: ¿Cuál es el secreto de su éxito (o fracaso)?

Entre las causas de la crisis de la deuda de América Latina durante los años 80 figura el debilitamiento de los mecanismos de gestión fiscal. Los presupuestos gubernamentales dejaron de funcionar como debían, es decir, como instrumentos de planificación general de políticas públicas fiscalmente prudentes y, en algunos casos, los déficits llegaron a superar el 10% del PIB. Después de la crisis y con el restablecimiento de la democracia en países que anteriormente habían estado bajo el control militar, el presupuesto público adquirió una importancia renovada pero también se hizo más polémico. Muchos legisladores, otros funcionarios públicos y sus partidos políticos, en respuesta a sus grupos respectivos de apoyo político, exigieron mayores servicios sociales y otros gastos. Pero otros demostraron un interés renovado en la disciplina fiscal y elementos responsables de la sociedad civil mostraron una renovada disposición a meter en cintura a sus representantes. El restablecimiento del acceso a los mercados crediticios internacionales con el Plan Brady en 1989 generó incentivos adicionales para aplicar procesos presupuestarios sólidos: los inversionistas internacionales se mostraron dispuestos a volver a extender préstamos a países con sistemas financieros en buen pie.

En respuesta a la crisis, muchos países —incluidos los mayores de Sudamérica— promulgaron varias reformas simultáneas del proceso presupuestario, mediante grandes paquetes de leyes conocidos como “*leyes de responsabilidad fiscal*”. En general, esas leyes no estaban pensadas para reconstruir el proceso presupuestario desde cero, sino más bien se añadieron a los procesos que ya había, con diversos niveles de acierto. En este trabajo nos concentramos en los resultados obtenidos por dos países: Argentina y Brasil.

Ley de solvencia fiscal de Argentina

Los objetivos principales de la ley de solvencia fiscal de Argentina de 1999 eran ponerle coto al gasto público, reducir el déficit y mejorar la transparencia. Sus principales elementos fueron un fondo de reserva anticíclico, nuevas reglas procedimentales, medidas de transparencia y límites numéricos fijos para los déficits y el gasto. La ley estableció un techo para el déficit de 2% del PIB en 1999 y contempló la imposición de techos progresivamente menores de allí en adelante.

A pesar de las buenas intenciones, los nuevos límites fueron descatados desde el principio. Después de que el déficit rebasó el 2% tanto en 1999 como en 2000, el techo para 2001 se fijó en un nivel más permisivo de 2,5%, pero ese año el déficit llegó a casi 3,5%; más de seis veces el nivel previsto en la ley original. En 2002 y 2003 hubo resultados parecidos.

¿Por qué la reforma en Argentina no consiguió controlar el déficit? Un motivo fue el descalce entre los nuevos límites y la naturaleza del problema que de hecho se produjo. Reglas fiscales permanentes tales como las que adoptó Argentina pueden contribuir a mejorar el desempeño a mediano y largo plazo, pero sirven de poco para forzar un ajuste de corta duración en caso de crisis. Aún así, lo que consiguió Argentina fue precisamente una crisis por demás devastadora, a finales de 2001.

Otro motivo fue que incluso mucho antes de la crisis, los inversionistas públicos argentinos y los foráneos ya veían con dudas la sustentabilidad del régimen de convertibilidad y la solvencia fiscal del país. No hay reforma que valga si no cuenta con la confianza general.

Pero este caso también encierra un aspecto político importante que hay que notar. En Argentina, los legisladores nacionales se eligen en distritos electorales

que abarcan la totalidad de cada provincia en listas cerradas y poseen incentivos a seguir las pautas que fije el gobernador provincial correspondiente. De modo que aunque la nueva ley cubría sólo al gobierno central, de por sí un defecto grave de la concepción de un régimen de alcance federal, todo recorte del presupuesto estaba sometido a la aquiescencia (indirecta) de los gobernadores provinciales. A fin de ganarse el apoyo de los gobernadores, el gobierno nacional aceptó aumentar sus aportes al financiamiento del sistema de pensiones de las provincias, lo que debilitó su situación fiscal.

Una vez que la ley entró en vigor, el mismo gobierno nacional decidió no cumplir. Por el contrario, el ejecutivo nacional quebrantó los términos en cada ejercicio fiscal desde 1999 hasta 2004. Dado que no había ningún otro actor político de importancia con un interés en el éxito de la ley, ésta se convirtió en letra muerta.

Ley de responsabilidad fiscal de Brasil

A diferencia de la ley argentina de 1999, la ley de responsabilidad fiscal de Brasil, aprobada en 2000, fue diseñada para aplicarse a todos los niveles del gobierno. Aunque era necesaria para evitar los problemas con los que se topó su vecino hacia el sur, se trataba de una empresa muy exigente. Pero resultó exitosa, a pesar de todo: el saldo consolidado del sector público pasó de un déficit de 3% del PIB en 1997 a un superávit de 4,3% en 2004 y los presupuestos estatales en su conjunto también pasaron a una situación superavitaria. Uno de sus resultados ha sido la vuelta a niveles bajos de inflación, en un país conocido desde hace mucho por lo opuesto.

¿Por qué la ley brasileña tuvo éxito y la argentina no? Un motivo es que dio cabida a nuevos actores en el proceso

► Continúa en la página 5

El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario

Se suele decir que, de los tres poderes gubernamentales, el que más cerca está de la gente es el legislativo, que se elige directamente al nivel distrital. Quien se interesa en el nivel de representatividad del proceso de elaboración de los presupuestos públicos —el grado de confluencia entre la distribución presupuestaria y las preferencias populares—, debe reconocer lo fundamental de la participación legislativa.

Sin embargo, en la práctica, en América Latina el papel del poder legislativo en el proceso presupuestario difiere considerablemente de un país a otro. En unos, los legisladores tienen plena libertad para modificar las propuestas del ejecutivo. En otros, su papel se limita básicamente a aprobar o rechazar los presupuestos propuestos mediante el voto. Y aún en otros, es posible agregar partidas de gastos, pero compensándolas con incrementos

de los ingresos o con recortes en otras partidas.

La fortaleza de esas restricciones determina en gran medida los incentivos de los legisladores. En países donde el poder legislativo dispone de mayor libertad de maniobra, legisladores individuales tienen un mayor grado de influencia para llevar a sus circunscripciones proyectos de tipo proselitista, lo cual los alienta a actuar con más ahínco en las negociaciones presupuestarias. Es probable que los legisladores de países con normativas que les confieren escasa autoridad encaucen sus energías por otros rumbos.

En términos amplios, el proceso presupuestario de cada país atraviesa cuatro etapas: preparación, aprobación, ejecución y revisión. La obra publicada sobre los países industrializados se concentra en las dos primeras porque las demás son básicamente automáticas: una vez que se

aprueba un presupuesto, en general hay varios mecanismos de revisión que sirven para asegurarse de que se ejecute sin mayores desviaciones. La Tabla 1 resume el papel de los poderes ejecutivo y legislativo en un sistema “ideal” de ese tipo. El ejecutivo prepara y presenta el proyecto de ley de presupuesto, junto con cálculos no parcializados de los totales de ingresos y egresos, como parámetros de comparación para fines de planificación. El poder legislativo aprueba entonces el presupuesto con o sin modificaciones. El ejecutivo tiene la responsabilidad principal de la implementación del presupuesto una vez que se aprueba, pero el poder legislativo monitorea al ejecutivo para cerciorarse de que proceda tal como indica el presupuesto.

Pero hasta ahí en cuanto a lo ideal. En la realidad, en América Latina el poder ejecutivo a menudo ha usado sus prerrogativas

► *Continúa en la página 6*

Leyes sobre responsabilidad fiscal...

► *Viene de la página 4*

presupuestario y les dio incentivos para contribuir al éxito de la nueva ley. Entre los nuevos participantes en el proceso figuraron los tribunales de cuentas a nivel estatal, los cuales vieron en la aplicación de la ley un mecanismo para recuperar su influencia en el proceso de formulación de políticas. Igualmente, con las nuevas reglas fiscales, la reforma de las leyes electorales para permitir la reelección y ciertos incentivos introducidos por el gobierno federal, los gobernadores de los estados descubrieron que les convenía más cooperar (es decir, que podían disponer de más recursos y mayores posibilidades de ser reelectos) que desertar. Además, sólo en Brasil se incluyeron mecanismos de cumplimiento que los

gobernadores podían usar para resolver el problema del fondo común de recursos a nivel estatal. Los gobernadores pudieron entonces disciplinar mejor a sus legisladores y mostrarles las consecuencias del desacato de la nueva ley. Y a diferencia de Argentina, el ejecutivo nacional de Brasil quiso asegurarse del éxito de la reforma, porque ello significaba ponerle fin a los reiterados rescates financieros de los estados. La mayor medida de amplitud de la ley brasileña también introdujo mayores incentivos para que el ejecutivo se asegurara de su implementación.

La enseñanza que se puede entresacar de los resultados de las leyes sobre responsabilidad fiscal en América Latina es que no basta con reglas mejores para obtener

resultados mejores. Las nuevas normativas pueden colidir con las reglas que ya haya en vigor en el juego político. Pero los cambios de normativa *pueden* tener repercusiones cuando transforman el juego mismo. La nueva ley de Brasil funcionó no tanto por virtud de los límites cuantitativos que fijó, sino porque cambió las relaciones de poder político, especialmente entre los gobiernos federal y estatales.

En última instancia, las leyes sobre responsabilidad fiscal, al igual que todas las normativas presupuestarias, sólo son tan poderosas como los actores interesados en hacerlas cumplir. Es probable que las reglas que carecen de un respaldo político sólido se apliquen sólo a medias, o que sean ignoradas del todo.

El papel del poder legislativo en el proceso...

► viene de la página 5

para apartarse del presupuesto una vez que se promulga. Esto convierte el proceso presupuestario en un juego de estrategia en el que los jugadores deben tomar en cuenta no sólo el espíritu de los documentos presupuestarios, sino también lo que pudieran hacer los demás actores en la siguiente ronda. El resultado es que todos se comportan de maneras muy distintas a lo que cabría esperar si el presupuesto sencillamente se ejecutara tal como se promulgó.

Preparación y aprobación del presupuesto

En todos los países, el poder ejecutivo asume el liderazgo en la propuesta presupuestaria y lo que ocurre a continuación depende del equilibrio de poder que establecen las reglas entre el ejecutivo y el legislativo.

En Chile, el presidente controla el programa mediante el uso de “urgencias”; una prerrogativa presidencial que fija plazos específicos para que el legislativo vote un proyecto de ley de presupuesto dado. Al eliminar la opción de la demora, esta prerrogativa debilita la capacidad de negociación del legislativo. El presidente también puede convocar al legislativo a sesiones especiales. Por su parte, el legislativo sólo tiene autoridad para aprobar o rechazar el presupuesto y no puede modificar su contenido.

En Paraguay las reglas son muy distintas. Hay un límite de tiempo general para aprobar el presupuesto, pero el presidente no tiene la autoridad para acortarlo y el legislativo puede modificar las propuestas presidenciales según lo desee. Hay algunas reglas formales pensadas para darle mayor poder al presidente, pero en general se pasan por alto. Como consecuencia de ello, si bien en Chile el legislativo de hecho no puede agregar partidas al gasto propuesto, en Paraguay ésa es una práctica corriente.

La expectativa de nuevos cambios una vez que el presupuesto ha sido apro-

TABLA 1: Papel anticipado del presidente y el Congreso en el proceso presupuestario

Etapas del proceso presupuestario	Presidente	Congreso
Proyecto de ley	Actor principal	No participa
Asignación de recursos / Promulgación	Actor secundario	Actor principal
Ejecución	Actor principal	Actor secundario
Control	Actor principal	Actor principal

bado incide en las propuestas del ejecutivo de dos maneras distintas. En primer lugar, el ejecutivo puede preparar un proyecto de ley más con miras a lo que efectivamente acabará promulgándose que atendiendo a lo que verdaderamente desea. En segundo lugar, el ejecutivo también tomará en cuenta los plazos y demás limitaciones de ambas partes, y los incentivos de cada una para apegarse a las mismas. ¿Dispone el ejecutivo de poder de veto? ¿Puede legislar por decreto si el legislativo deja pasar el plazo? Estas dos características fortalecen las facultades del ejecutivo.

En algunos países, los cálculos agregados que acompañan a las propuestas presupuestarias se convierten en instrumento del juego legislativo, a medida que distintas reglas dan pie a incentivos bien sea para subestimar o inflar esos cálculos. En Brasil, el presidente tiene la discreción de eliminar proyectos durante la ejecución si los ingresos reales son inferiores a lo estimado. Sabiéndolo, los presidentes normalmente subestiman los ingresos, de tal manera que lo más probable es que los ingresos reales se queden cortos. En Venezuela, cuando los precios petroleros superan las proyecciones oficiales, el presidente puede gastar los ingresos “extraordinarios” sin necesidad de contar con aprobación legislativa. No sorprende entonces que las proyecciones de los precios del crudo elaboradas por las agencias del ejecutivo tiendan a ser conservadoras.

El poder legislativo también puede manipular sus propias estimaciones de

ingresos y gastos, a fin de circunvenir las reglas. El legislativo boliviano ha usado proyecciones excesivamente optimistas en cuanto al mejoramiento de la eficacia de la recaudación tributaria como expediente para inflar los ingresos. Por el contrario, pueden reasignar gastos de una partida a otra y aumentar subrepticamente el presupuesto total. En Ecuador y Colombia, el gasto a veces se ha pasado del servicio de la deuda a otras áreas de gasto; dado que hay que atender la deuda, esto efectivamente hace aumentar el monto total del presupuesto.

Ejecución y revisión

Durante la ejecución del presupuesto, la iniciativa regresa a manos del ejecutivo. En la mayoría de los países latinoamericanos, el legislativo impone límites formales a la capacidad del ejecutivo de efectuar cambios unilateralmente, pero en realidad a menudo lo que ocurre es que se sustraen a su papel. Por ejemplo, en Argentina, las reglas exigen la aprobación legislativa de todo incremento del gasto y de todo traslado del gasto por concepto de inversión a gasto corriente una vez que se aprueba el presupuesto. En la práctica, el ejecutivo a menudo hace esos cambios de manera unilateral por decreto. En ese punto el legislativo debe decidir entre dejar de supervisar esos decretos —pasaron muchos años para que se constituyera una comisión encargada de supervisarlos— o habilitar al ejecutivo con facultades especiales.

► Continúa en la página 15

Cómo incide la formulación de políticas en la elaboración del presupuesto y viceversa

Lejos de tratarse simplemente de una empresa tecnocrática, el proceso presupuestario es de una naturaleza profundamente política. Los procesos políticos y de formulación de políticas de un país influyen tanto en la dinámica del proceso presupuestario como en el resultado final. Pueden incluso determinar si se llegan a seguir las reglas presupuestarias. Pero el proceso presupuestario incide a su vez en el proceso político. De hecho, el presupuesto es a menudo el área en el que se resuelven las transacciones políticas, a medida que las facciones en pugna intercambian entre sí su respaldo por políticas y proyectos que favorecen las otras, dentro del limitado espacio de los recursos presupuestarios.

Un buen proceso de formulación de políticas puede conducir a un buen proceso presupuestario...

Al pasar revista a la historia reciente de América Latina surge una correlación asombrosa: mientras mejor sea el proceso de formulación de políticas de un país, mayor será la probabilidad de que el mismo cuente con un proceso presupuestario que funcione bien, y viceversa. Este patrón es especialmente evidente en los extremos: en aquellos países que obtienen mejores resultados en la promulgación de presupuestos prudentes y en los que registran los peores resultados.

Chile es un país en el que los dos procesos son especialmente sólidos. Chile ha adoptado dos innovaciones fiscales que vale la pena mencionar: una regla sobre los superávits estructurales y un fondo de estabilización del cobre. La primera se refiere a un superávit estructural anual en el presupuesto gubernamental y la segunda aísla el presupuesto y la economía de las fluctuaciones macroeconómicas graves que puede producir el mercado del

cobre. Estos mecanismos han contribuido al excelente desempeño fiscal del país: Chile registró un superávit equivalente a 8% del PIB en 2007; un logro impresionante para cualquier país. Ni siquiera una sacudida tan grande como la reciente crisis financiera mundial consiguió alterar la disciplina presupuestaria chilena.

En el extremo opuesto del espectro, el caso de Paraguay muestra que las reglas fiscales bien intencionadas pueden producir resultados precarios cuando el proceso de formulación de políticas deja de generar la cooperación política. La debilidad institucional ha dejado al poder ejecutivo de Paraguay incapaz de proporcionar ciertos bienes públicos que favorecen los legisladores. Estos han respondido al problema de arriba inflando las filas de los niveles inferiores, ampliando el tamaño de la burocracia y aumentando sus beneficios adicionales. Los resultados han sido predecibles: el empleo en la administración centralizada ha crecido en más de 25% a lo largo de un decenio y el saldo presupuestario se ha deteriorado. Aunque recientemente el saldo ha mejorado un poco, por lo general ha sido inestable, cargado de programas de gasto ineficiente y asignaciones para grupos favorecidos. Llevar el gasto a niveles manejables ha exigido que el ejecutivo recorte dondequiera que pueda una vez que se aprueba el presupuesto. Por consiguiente, el gasto real no es necesariamente representativo de las necesidades y deseos de la población.

En un puñado de países, las reformas fiscales han gozado de cierta medida de éxito, a pesar de los puntos considerablemente débiles del proceso general de formulación de políticas. La nueva Constitución de Perú, adoptada en 1993, prohíbe que el banco central financie el presupuesto gubernamental y fortalece el poder del ejecutivo en el proceso pre-

supuestario. Una ley de responsabilidad fiscal promulgada en 1999 estableció formalmente la meta de un superávit presupuestario a lo largo del ciclo económico e introdujo niveles máximos para los déficits y el gasto. Leyes más recientes le han conferido una mayor medida de transparencia al proceso y han creado nuevos gobiernos regionales con cierta autonomía fiscal. Esas reformas han contribuido a un vuelco fiscal y parecen haber eliminado el ciclo político de gasto en Perú, en el que el gasto tendía a aumentar brusca y considerablemente en los años previos a las elecciones.

Entonces, a pesar de algunos éxitos evidentes, la experiencia de América Latina a este respecto ilustra los límites que puede imponer el proceso de formulación de políticas al proceso presupuestario y la reforma del presupuesto. Se pueden citar otros ejemplos. En Ecuador, el poder legislativo y el presidente solían convenir en debilitar la ley de responsabilidad fiscal en los años inmediatamente previos a las elecciones, y la rápida rotación de los ministros de finanzas (cuya duración media en el cargo es de unos siete meses) disipó el poder propio del cargo. En Perú, los partidos políticos todavía están altamente fragmentados y el sistema de concesiones mutuas que se necesita para ganar apoyo político para iniciativas de gasto necesarias tiende a incrementar el gasto total. Desafortunadamente, aún cuando la reforma política consigue alcanzar mejoras cuantificables en la gestión gubernamental y la participación popular, el resultado puede dificultar aún más el proceso presupuestario, al menos en el corto plazo, tal como ilustra el caso de Colombia (véase el Cuadro 1).

Además, el logro de la sustentabilidad fiscal, en los casos en que se ha dado, a menudo oculta otros hechos menos favo-

► Continúa en la página 9

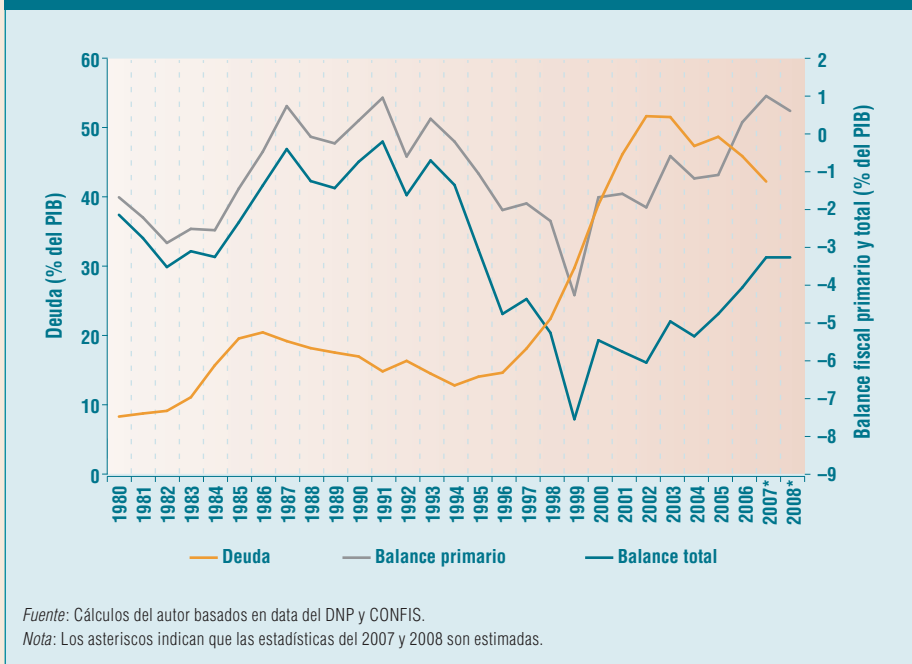
CUADRO 1

Consecuencias imprevistas: la reforma constitucional de Colombia

La reforma constitucional de Colombia en 1991 ha conseguido aumentar la participación política y hacer que el gobierno sea más representativo, a la vez que descentraliza el poder, tanto geográfica como funcionalmente. La nueva Constitución otorgó a todos los partidos políticos con una membresía superior a un nivel umbral muy pequeño el derecho de recibir fondos públicos directamente, así como acceso subsidiado a los medios de comunicación, independientemente de su ideología. Actualmente hay muchos partidos y movimientos en pugna por votos y partidos nuevos han derrotado a los dos partidos tradicionales, los cuales venían monopolizando el poder, en elecciones a todo nivel, incluyendo las presidenciales. Además, los gobernadores de estado ya no son nombrados por el presidente, ni los alcaldes por los gobernadores, sino que todos son elegidos en elecciones populares, las cuales se vienen efectuando de manera más o menos normal, a pesar del hostigamiento por parte de grupos guerrilleros y paramilitares. Los pueblos indígenas y las comunidades de descendencia africana ahora tienen garantizada la representación en el Senado. Las mujeres ocupan uno de cada ocho escaños en el Senado y más de una quinta parte de los cargos del Gabinete han sido ocupados por mujeres en algún momento desde 1991.

Sin embargo, tal como se muestra en el libro *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas económicas*, la reforma también fragmentó el poder político al mul-

Gráfico 1. Gobierno nacional: Deuda y balance fiscal primario y total (porcentaje del PIB)



tiplicar el número de actores. A medida que ha aumentado el número de partidos políticos, se ha debilitado la disciplina partidista en el poder legislativo. Una disminución de sus poderes con respecto al poder legislativo le ha costado al poder ejecutivo la capacidad de ejercer presión para hacer valer sus programas de manera eficaz. Entretanto, el tribunal constitucional ha pasado a convertirse en un actor político importante, a veces anulando los acuerdos logrados con mucho esfuerzo por los demás poderes públicos.

La fragmentación ha hecho aumentar el costo y la dificultad de aprobar legislación, y las leyes que efectivamente se promulgan tienden a ser menos coherentes y más difíciles de aplicar. Las

medidas presupuestarias figuran entre los instrumentos afectados, lo que socava la disciplina fiscal. El aumento de la rigidez introducido en el proceso de asignación presupuestaria, junto con la eliminación de ciertos mecanismos disponibles para crear coaliciones (tales como los *auxilios parlamentarios*), han debilitado la capacidad del ejecutivo de establecer las alianzas legislativas que necesita para aprobar sus propuestas presupuestarias. La misma fragmentación dificulta la tarea de responder al problema reformando las instituciones presupuestarias. Por consiguiente, las autoridades han tenido que adaptar sus métodos y procedimientos a este nuevo entorno, mediante la eliminación de facto de adiciones al presupuesto,

Cómo incide la formulación de políticas en la elaboración del presupuesto y viceversa

► Viene de la página 7

para así no tener que proporcionarle al poder legislativo un escenario más de negociación presupuestaria durante el ejercicio fiscal, aumentando así ciertas asignaciones y políticas dirigidas a sectores de interés de actores importantes.

El sistema de incentivos que encaran los diseñadores de políticas y las restricciones legales en vigor también han tenido su efecto, de muchas maneras y con diversos niveles de intensidad, sobre la capacidad de reforma en todas las áreas de la política fiscal. Si bien el poder ejecutivo todavía puede hacer aprobar reformas significativas en el campo de la descentralización, sólo ha podido efectuar reformas tributarias menores y contingentes, y ha preferido renunciar del todo a la reforma presupuestaria, para evitar que el poder legislativo se apropie de un papel aún mayor en el proceso presupuestario.

Juntas, estas consecuencias imprevistas de la reforma constitucional explican en gran medida el empeoramiento de los resultados fiscales en Colombia, verbigracia, el aumento de los déficits y la deuda. Aún cuando la situación fiscal de Colombia ha venido mejorando desde 2000, el déficit del gobierno nacional superó el 3,3% del PIB en 2007 (véase el Gráfico 2). Pocos ponen en duda que la Constitución de 1991 fue un gran logro que fomentó una inclusión política y social sin precedentes. Pero ahora esos éxitos se deben reconciliar con el objetivo de mejorar el diseño y la ejecución de las políticas fiscales y de otro tipo. La reforma política de 2003 podría ser el primer paso en esa dirección.

En muchos países, el presupuesto se ha hecho más rígido con el tiempo y los recortes del gasto público han hecho poca cosa para darle mayor eficiencia a ese gasto.

... y un buen proceso presupuestario puede mejorar la formulación de políticas

Si acaso, son pocos los países latinoamericanos que han logrado una reforma presupuestaria significativa sin algún ajuste del proceso general de formulación de políticas. Da la impresión de que un entorno conducente de formulación de políticas, cuando no es una condición necesaria de la reforma fiscal, efectivamente ayuda. Aún así, un hallazgo curioso de un subconjunto de países es que partes del proceso presupuestario parecen estar expresamente concebidas para acometer debilidades persistentes del proceso de formulación de políticas. Esto indica que hay cierto espacio para la reforma fiscal, incluso donde existe la necesidad perentoria de reacondicionar la maquinaria de formulación de políticas.

Tómese el caso de Uruguay, país que tiene uno de los pocos sistemas partidistas bien establecidos de América Latina. Las facultades del presidente y del poder legislativo están claramente definidas y uno constituye un freno eficaz para el otro. Aún así, el país tiene un ciclo electoral pronunciado que podría socavar las reglas fiscales dados los incentivos de los participantes. Al comienzo de cada período quinquenal tiende a haber una muy buena cooperación política. Pero a medida que se aproximan las elecciones, los partidos y los presidentes se van concentrando cada vez más en mejorar sus propios niveles de popularidad y las coaliciones tienden a deshacerse. Afortunadamente, durante el

primer año de cada período, suele haber suficiente cooperación para aprobar un plan presupuestario quinquenal, el cual, en las reglas actuales, se convierte en el presupuesto por descarte si no se consigue llegar a un acuerdo general en cuanto a los presupuestos anuales en los años siguientes. Esto permite asegurar cierta disciplina fiscal, incluso en los años políticamente recalentados previos a las elecciones.

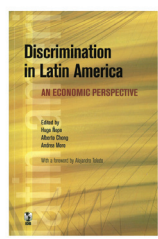
Algo parecido ocurre en Brasil. En ese país, el proceso presupuestario se ubica en el centro del juego de formulación de políticas, porque le brinda al presidente los instrumentos de negociación necesarios para sobrevivir en un escenario político altamente fragmentado. Las facultades más críticas del presidente incluyen el poder de confiscación: el presidente puede sencillamente decidir no gastar dinero que el poder legislativo ha presupuestado para una agencia o un programa determinado. Esta facultad compensa en parte la tendencia de legisladores individuales de presionar eficazmente a favor de un gasto mayor en sus propios distritos electorales. No sorprende entonces que los presidentes en Brasil hayan empleado esta facultad con frecuencia.

El mensaje general está claro. Hasta las reformas fiscales bien labradas y bien intencionadas pueden descarrilarse a causa de deficiencias más fundamentales del proceso general de formulación de políticas. Pero el proceso presupuestario puede a veces brindar un foro para conciliar programas en pugna y resolver desacuerdos políticos que no se pueden resolver en el escenario más amplio. De modo que hay influencias en ambas direcciones: del proceso de formulación de políticas en general al proceso presupuestario y de regreso. Al concebir las reformas, los diseñadores de políticas deberían tener el cuidado de tener en cuenta estos efectos de retroalimentación y usarlos de la mejor forma posible.

Publicaciones nuevas

Disponibles en inglés únicamente a menos que el título indique lo contrario

LIBROS

**Discrimination in Latin America: An Economic Perspective***(Discriminación en América Latina: Una perspectiva económica)*Alberto Chong,
Andrea Moro y

Hugo Ñopo

Washington, D.C.: BID y
Banco Mundial. 2010.

Este libro presenta un grupo de estudios sobre la discriminación actual en América Latina en los que se emplea toda una serie de nuevos instrumentos analíticos. Los hallazgos confirman algunas de las percepciones más comunes en cuanto a la discriminación, pero plantean cuestionamientos a ideas generalmente aceptadas en otros aspectos. Se descubre que los latinoamericanos no discriminan ni más ni menos que los habitantes de otras regiones y que cuando efectivamente hay discriminación, la misma parece surgir más que nada de la falta de información individual.

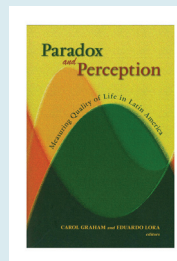
**Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: La influencia de la política en las políticas económicas.***(Disponible en español únicamente)*

únicamente)

Editado por Eduardo Lora y
Carlos ScartasciniBogotá, Colombia: Alfaomega y
Fedesarrollo. 2010.

Este libro resalta la manera en que las políticas públicas se pueden ver plagadas de consecuencias imprevistas. Iniciativas que en un principio lucen incuestionablemente meritorias pueden acabar teniendo implicaciones adversas, que a veces pueden incluso llegar a poner en entredicho el valor de las iniciativas mismas. En el caso de Colombia, en el marco de

la nueva Constitución política de 1991, la fragmentación del sistema partidista que ha acarreado la misma y el aumento de las interferencias en los campos económico y social, han generado consecuencias desfavorables para la calidad y la sustentabilidad de varias políticas económicas, especialmente en cuanto a la gestión fiscal, las pensiones y las finanzas.

**Paradox and Perception: Measuring Quality of Life in Latin America**
(Paradoja y percepción: Cuantificación de la calidad de vida en América Latina)

Carol Graham y Eduardo Lora

Washington, D.C.: BID y Brookings
Institution Press. 2009.

Este libro toma el estudio de la felicidad como punto de partida y usa un enfoque más amplio sobre la calidad de vida para estudiar el bienestar en la región. El enfoque incorpora las necesidades básicas, pero va más allá de las mismas, llegando a incluir las capacidades, el nivel de disfrute del entorno y la apreciación y satisfacción con la propia vida.

DOCUMENTOS DE
TRABAJO DEL BID**Monetary and Exchange Rate Policies for the Perfect Storm**
*(Políticas monetaria y cambiaria para una tormenta perfecta) (WP-678)*Andre Minella, Andrew
Powell, Alessandro Rebucci y
Nelson Souza Sobrinho

Este estudio presenta un conjunto de instrumentos para el análisis de aspectos de las políticas monetaria y cambiaria en los siete países de la región del Caribe del BID: Bahamas, Barbados, Jamaica, Haití, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago. Luego emplea algunos de ellos para analizar los efectos de la grave situación mundial sobre esas economías durante el último trimestre de 2008. También se tratan las respuestas

de las políticas monetaria y cambiaria a las fases iniciales del desbarajuste financiero mundial, a la luz tanto de desarrollos teóricos recientes y aspectos claves de esas economías.

Job Quality and Labor Productivity in Peru*(Calidad del empleo y productividad laboral en Perú) (WP-691)*

Juan Chacaltana y Gustavo Yamada

La economía peruana actualmente cuenta con una capacidad limitada de crear puestos de trabajo de alta calidad, debido a los bajos niveles de productividad laboral. En la primera parte del documento se analizan datos del período 2000–2006 y se descubre un escaso crecimiento de la productividad laboral y de los niveles de empleos de alta calidad. En la segunda parte del estudio se analizan empresas de dos ramos que se destacan por su capacidad de crear empleos: la producción de espárragos y el sector hotelero. Se identifican los tres factores que han tenido los efectos más positivos sobre la productividad. En el caso de la producción de espárragos, esos factores son el acceso al financiamiento, la capacitación de los trabajadores y las relaciones con proveedores e intermediarios. En el caso de los hoteles, son la capacitación de los trabajadores, los precios de las habitaciones y la capacitación de los gerentes.

Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia*(Política, políticas y la dinámica de la productividad agregada en Colombia) (IDB-WP-101)*

Marcela Eslava y Marcela Meléndez

En este trabajo se describe la participación de actores del sector privado en el proceso de formulación de políticas de Colombia. Aunque se emplean canales más transparentes y formales para tratar políticas horizontales, los mismos son menos eficaces. Sin embargo, la adopción de políticas focalizadas sigue un curso más rápido y depende más del poder político que del potencial de las mismas en tanto que motores del aumento de la productividad. Se descu-

► Continúa en la página 11

Publicaciones nuevas

► viene de la página 10

bre que el peso electoral y contar con la representación de grupos y asociaciones empresariales son factores determinantes de los beneficios de políticas que puede recibir un sector en una región, especialmente cuando las actividades correspondientes se ubican en regiones afectadas por el conflicto armado. Se descubre que el desequilibrio de políticas concomitante perjudica la productividad agregada.

The Political Economy of Productivity in Argentina: Interpretation and Illustration

(La economía política de la productividad en Argentina: Interpretación e ilustración)

(IDB-WP-102)

Marcela Cristini,
Cynthia Moskovitz, Sebastián Saiegh y
Santiago Urbiztondo

En este trabajo se analiza cómo las principales características del proceso de formulación de políticas de Argentina (PMP) inciden en la productividad de su economía. En primer lugar, se complementan las descripciones que ya hay del PMP tomando en cuenta agentes privados y ampliando la explicación sobre características estructurales que podrían conducir a fomentar inestabilidad en ese proceso. En segundo lugar, se ilustran los efectos (negativos) del precario y miope equilibrio del PMP de Argentina en la productividad al examinarse dos áreas claves: prestación de servicios de infraestructura y la política agrícola. Por último, se analiza el PMP al nivel gubernamental local (municipios y comunidades) y se descubre que remedia los mismos defectos del proceso al nivel federal.

The Making of Policy: Institutionalized or Not?

(Formulación de políticas: ¿Institucionalizado o no?)

(IDB-WP-108)

Carlos Scartascini y Mariano Tommasi

En este trabajo se desarrolla un marco de referencia para analizar diversos estilos de formulación de políticas, sus causas y consecuencias en América Latina. Se descubre que es más probable que un menor nivel de institucionalización y un mayor uso de tecnologías políticas alter-

nativas (APT) hagan disminuir el costo de usar esas tecnologías, que mientras mayor sea el potencial de daño que puedan ocasionar, menor es la riqueza de la economía y más asimétrica es la distribución del poder político de jure. Además, existe complementariedad en el uso de tecnologías políticas alternativas; por ejemplo, es probable que los “sobornos para los ricos” y las “protestas para los pobres” se constituyan en fuerzas contrapuestas y que ambas cosas ocurran en ámbitos políticos con instituciones políticas más débiles.

New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America

(Siglo nuevo, disparidades viejas: Brechas salariales por sexo y origen étnico en América Latina)

(IDB-WP-109)

Juan Pablo Atal, Hugo Ñopo y
Natalia Winder

En este trabajo se pasa revista a las brechas salariales atribuibles al sexo y el origen étnico en 18 países latinoamericanos. Se descubre que los hombres ganan 9–27% más que las mujeres y que hay una gran heterogeneidad de un país a otro. La brecha salarial no explicada es mayor entre trabajadores informales e independientes de más edad y los que trabajan en empresas pequeñas. Las diferencias salariales atribuibles al origen étnico son mayores que las atribuibles al sexo, y las diferencias en cuanto al logro académico cumplen un papel importante para explicar esa brecha. Se descubre que hay brechas salariales mayores atribuibles al origen étnico entre hombres, generadores únicos de ingresos para el hogar y trabajadores a tiempo completo, y en áreas rurales. Buena parte de la brecha atribuible al origen étnico se debe a la escasa presencia de minorías en cargos de salarios elevados.

Gender Wage Gaps in Central American Countries: Evidence from a Non-Parametric Approach

(Brechas salariales atribuibles al sexo en países latinoamericanos: Elementos de juicio de un enfoque no paramétrico) (IDB-WP-111)

Ted Enamorado, Ana Carolina Izaguirre y Hugo Ñopo

En este trabajo se comparan las brechas salariales atribuibles al sexo en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador desde mediados de los años 90 hasta mediados de la década del 2000 usándose la metodología de correspondencia no paramétrica concebida por Ñopo, lo que permite analizar no sólo las brechas salariales, sino también su distribución. Aunque una comparación simple de salarios medios haría pensar que las brechas son pequeñas e incluso negativas, la brecha salarial es considerable al analizar el caso de trabajadores con un capital humano de características equiparables. Aunque la brecha salarial atribuible al sexo se redujo desde mediados de los años 90 hasta la década de 2000, la brecha parece haber venido aumentando de ahí en adelante. Entre las mujeres, las barreras al acceso a ciertos perfiles de capital humano contribuyen a esas brechas salariales. Las brechas salariales atribuibles al sexo para las que no hay una explicación son más pronunciadas entre individuos de menores recursos.

Happiness, Ideology and Crime in Argentine Cities

(Felicidad, ideología y delincuencia en ciudades argentinas)

(IDB-WP-112)

Rafael Di Tella y
Ernesto Schargrodsky

En este trabajo se usan datos autoreportados sobre victimización, la percepción subjetiva del bienestar y la ideología de un panel de individuos que viven en seis ciudades argentinas. Aunque no se halló una relación entre la felicidad y las experiencias de victimización, sí se documenta una correlación entre la experiencia de victimización y los cambios de posición ideológica. Específicamente, es más probable que las víctimas de la delincuencia indiquen que hay una elevada desigualdad en Argentina que personas que no han sido víctimas del hampa, y que la medida apropiada para reducir la delincuencia es que la justicia sea menos punitiva (imponiendo sanciones menos duras para el mismo tipo de delito).

► Continúa en la página 12

Publicaciones nuevas

► viene de la página 11

Financial Integration and Foreign Banks in Latin America: How Do They Impact the Transmission of External Financial Shocks?*(Integración financiera y bancos extranjeros en América Latina: ¿Cómo inciden en la propagación de las sacudidas financieras externas?)***(IDB-WP-116)**

Arturo J. Galindo, Alejandro Izquierdo y Liliana Rojas Suárez

En este trabajo se analizan los efectos de la integración financiera internacional sobre los mercados crediticios en América Latina. Se descubre que la integración financiera amplifica los efectos de las sacudidas financieras internacionales sobre el crédito agregado y las fluctuaciones de las tasas de interés. No obstante, el impacto neto de la integración en el fortalecimiento de los mercados crediticios domina para la mayoría de las condiciones. También se analiza el papel de la integración financiera, captada a través de la participación de bancos extranjeros, en la propagación de las sacudidas externas. Se descubre que las tasas de interés cargadas y los préstamos otorgados por bancos extranjeros responden más a las sacudidas financieras externas que a los préstamos otorgados por bancos del país. Esto no se cumple en el caso de todos los bancos extranjeros, especialmente los españoles, los cuales se comportan más como bancos del país.

Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs*(Dependencia financiera, crédito formal y empleo informal)***(IDB-WP-118)**

Luis Catão, Carmen Pagés Serra y María Fernanda Rosales

Este trabajo analiza un vínculo que se suele pasar por alto entre los mercados crediticios y la formalización: dado que el acceso al crédito bancario por lo general requiere el cumplimiento de la legislación tributaria y laboral, es más probable que las empresas generen esos costos de formalización una vez que el crédito bancario está disponible más ampliamente a un costo menor. Se descubre que los niveles de formalización aumentan con el fortalecimiento

financiero, especialmente en sectores en los que las empresas dependen más del financiamiento externo. Además, la descomposición de las variaciones en los niveles de formalización entre los que corresponden a cada categoría de tamaño de empresa y los que corresponden a tamaños de las empresas, se muestra que el fortalecimiento financiero explica en gran medida los primeros pero no los segundos. Se entresacan algunas implicaciones claves de políticas.

The Training of Economists in Latin America*(Formación de economistas en América Latina)***(IDB-WP-119)**

Eduardo Lora y Hugo Ñopo

En este trabajo se presenta un punto de vista comparado de la capacitación de economistas en cinco países de América Latina, se analizan los programas de estudio, los libros de texto de uso corriente, el empleo a tiempo completo o medio tiempo de los profesores, los métodos de enseñanza y el uso de tecnología de computación. Además, se realiza un sondeo de los estudiantes que se dedican a la economía, para obtener su perfil socioeconómico y captar sus actitudes y opiniones. Entre los patrones hallados en los cinco países, resulta especialmente notable la desconexión que hay entre las expectativas de los estudiantes en cuanto al mercado de trabajo y la demanda de economistas en los diversos sectores de la economía.

Institutional Quality and Fiscal Transparency*(Calidad de las instituciones y transparencia fiscal)***(IDB-WP-125)**

Nicoló Andreula, Alberto Chong y Jorge Guillén

En este trabajo se usan datos nuevos sobre la transparencia fiscal de una muestra representativa de países; estos datos tienen varias ventajas. En primer lugar, se basan en informes detallados que usan una metodología y un protocolo estandarizados. En segundo lugar, el estudio cubre 82 países, más que los estudios equiparables anteriores. En tercer lugar, las medidas fiscales usadas se han obtenido con la colaboración de autoridades gubernamentales, lo cual

las hace especialmente confiables. Por último, la toma de datos se ha emprendido a un nivel elevado. Estos datos nuevos permiten el análisis de un aspecto importante pero escasamente estudiado: el papel de la calidad institucional en la transparencia fiscal de un país. Se muestra que existe una relación de causalidad entre las instituciones y la transparencia.

PUBLICACIONES EXTERNAS**Firm Heterogeneity and Wages in Unionised Labour Markets: Theory and Evidence***(Heterogeneidad empresarial y salarios en mercados laborales sindicalizados: Teoría y elementos de juicio)***Labour Economics 16(4): 440–450.**

Paulo Bastos, Natalia P. Monteiro y Odd Rune Straume

En muchos países, los salarios se fijan en dos etapas: la contratación colectiva a nivel de ramos de actividad es seguida por arreglos de empresas específicas que determinan los salarios que se pagan efectivamente como incremento a partir del piso salarial del ramo. ¿Qué explica los salarios que se fijan en cada una de esas etapas? Este trabajo muestra que tanto el piso salarial por ramo de actividad como el margen salarial promedio guardan una vinculación sistemática con el grado de heterogeneidad empresarial del ramo. El primero (segundo) guarda una vinculación negativa (positiva) con el diferencial de productividad. Además, dado que la respuesta del piso salarial domina a la del margen salarial, los trabajadores en ramos más heterogéneos tienden a percibir salarios efectivos más bajos.

Oligopoly, Open Shop Unions and Trade Liberalisation*(Oligopolio, sindicalización no obligatoria y liberalización del comercio internacional)***International Journal of Industrial Organization 27(6): 679–686.**

Paulo Bastos, Udo Kreickemeier y Peter Wright

Se investiga cómo, en un modelo de duopolio internacional, la liberalización del comercio internacional afecta los

► Continúa en la página 13

Publicaciones nuevas

► viene de la página 12

resultados de las negociaciones colectivas cuando los trabajadores son representados por sindicatos de afiliación no obligatoria. Se descubre que, con niveles intermedios de densidad sindical, la liberalización comercial puede conducir al logro de salarios negociados más altos, incluso si no hay comercio equilibrado. Además, los salarios sindicales pueden ser más altos cuando hay libre comercio que en una autarquía.

Unions, Competition and International Trade in General Equilibrium

(Sindicatos, competencia y comercio internacional en equilibrio general)
Journal of International Economics 79(2): 238–247.

Paulo Bastos y Udo Kreickemeier

En este trabajo se desarrolla un modelo multisectorial de oligopolio en dos países, en el que los sectores sindicalizados y no sindicalizados interactúan en un equilibrio general. El modelo se usa para estudiar los efectos de la liberalización del comercio internacional, la disminución de la sindicalización y el acceso empresarial a salarios en sectores sindicalizados y no sindicalizados, y en el bienestar. Se descubre que un paso de autarquía a libre comercio hace aumentar los salarios no sindicales y el bienestar, mientras que el efecto sobre los salarios sindicalizados es ambiguo. Una disminución parcial de la sindicalización conduce a salarios más altos tanto en sectores sindicalizados como no sindicalizados, pero sólo hace aumentar el bienestar cuando la proporción de sectores sindicalizados es suficientemente baja. Por último, los salarios en los sectores no sindicalizados aumentan con el aporte empresarial, mientras que la respuesta de salarios sindicalizados y el bienestar depende del régimen comercial.

Debt Sustainability under Catastrophic Risk: The Case for Government Budget Insurance

(Sustentabilidad de la deuda en una situación de riesgo catastrófico: El argumento a favor del aseguramiento de los presupuestos gubernamentales)
Risk Management and Insurance Review 12(2): 273–294.

Eduardo Borensztein, Eduardo Cavallo y Patricio Valenzuela

Los desastres naturales son una fuente importante de vulnerabilidad en la región del Caribe. A pesar de ser una de las regiones más propensas a sufrir desastres del mundo, exhibe los niveles más bajos de cobertura de seguro. En este artículo se analiza la vulnerabilidad de las finanzas públicas de Belice a los huracanes y los efectos potenciales de instrumentos de aseguramiento en la disminución de esa vulnerabilidad. Se descubre que el aseguramiento del riesgo catastrófico hace mejorar considerablemente la sustentabilidad de la deuda de Belice. Además, la metodología empleada permite calcular el nivel apropiado de aseguramiento, el cual, en el caso de Belice, es una cobertura máxima de US\$120 millones al año. Las organizaciones internacionales pueden cumplir un papel ayudando a los países a superar distorsiones en los mercados de seguro, así como atenuando la resistencia política interna a la contratación de pólizas de seguro.

The Determinants of Corporate Risk in Emerging Markets: An Option-Adjusted Spread Analysis

(Factores determinantes el riesgo empresarial en mercados emergentes: Análisis de los diferenciales ajustados por las opciones)
International Journal of Finance & Economics

(Consulta adelantada en: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/99017880/issue>).

Eduardo Cavallo y Patricio Valenzuela

Este estudio analiza los factores que determinan los diferenciales de los bonos empresariales en economías de mercados emergentes. Se descubre que los diferenciales de bonos empresariales se determinan en función de variables de empresas específicas, las características de los bonos, las condiciones macroeconómicas, el riesgo soberano de países específicos y factores mundiales. Un análisis de descomposición de varianza muestra que los indicadores del desempeño a nivel de empresa explica la mayor participación en la varianza. Además, los diferenciales empresariales responden más agu-

damente a los incrementos del riesgo soberano y mundial que a su disminución. Esto hace pensar que hay dos asimetrías imperantes en los datos. La primera se relaciona con la hipótesis “ligera” de un techo soberano, según la cual el riesgo soberano sigue siendo un factor determinante significativo del riesgo empresarial, aunque las agencias de clasificación crediticia se hayan venido apartando gradualmente de una política de nunca clasificar a una empresa por encima del nivel soberano. La segunda evoca la idea popular de que las situaciones de pánico son corrientes en mercados emergentes en los que los inversionistas están menos informados y son más propensos a reaccionar colectivamente.

La vulnerabilidad fiscal del gasto social:

¿Es diferente América Latina?

Revista de Análisis Económico, 24 (1): 3–20.

Eduardo Lora

(Únicamente disponible en español)

Se utiliza un panel desbalanceado de medio centenar de países para el período 1985–2003 con el objeto de evaluar la vulnerabilidad del gasto público social (en educación y salud) frente a las variables fiscales corrientes y la deuda pública en América Latina en comparación con el resto del mundo en desarrollo. El gasto social es significativamente más bajo en América Latina (aunque absorbe una proporción mayor del gasto primario) y es más vulnerable frente a mayores pagos de intereses de la deuda, pero más insensible a las variaciones del resto del gasto público. Como en otras regiones del mundo en desarrollo, el gasto social en América Latina se contrae con los aumentos de deuda pública, y aún más si se trata de deudas con la banca multilateral. A diferencia del resto del mundo, en América Latina los incumplimientos de deuda llevan a reducir la participación del gasto social en el gasto público.



Mira quien habla

Esta sección del boletín brinda una síntesis de las presentaciones y eventos que ha patrocinado el Departamento de Investigación en los últimos meses.

Retos y políticas de desarrollo en América Latina y el Caribe

9 y 10 de septiembre de 2009

RES 15 Con ocasión del 15^{to} aniversario del Departamento de Investigación, académicos y diseñadores de políticas se dieron cita a comienzos de septiembre en la sede del BID para asistir a un seminario de dos días sobre los principales desafíos en cuanto al desarrollo en la región. Las presentaciones variaron desde técnicas de evaluación y el papel de la experimentación en el proceso de formulación de políticas hasta los mecanismos de seguridad social, infraestructura y la gestión macroeconómica. Los siguientes resúmenes dan una idea de la amplitud de los temas tratados en ese taller aniversario.

Guillermo Calvo y Ricardo Hausmann tratan la crisis financiera

La situación de los mercados emergentes antes de la caída de Lehman Brothers era satisfactoria, porque los términos de intercambio mantuvieron su tendencia al alza y los diferenciales estaban disminuyendo. Sin embargo, esta crisis —que Calvo calificó de corrida contra la banca, pero no en el sentido tradicional de retiros masivos de depósitos sino de instrumentos financieros— en algún punto invirtió la tendencia de los diferenciales, lo cual fue en aumento hasta el momento en que se rescató a AIG y luego volvieron a su tendencia a la baja. Esto puede deberse a que la región gozó de indicadores fundamentales más sólidos cuando se declaró esta crisis o debido a que las sacudidas han dejado de ser algo extraño para la región: esta crisis no es, en modo alguno, inédita, o siquiera dramática, en comparación con las que han golpeado a la región en el pasado.

En cuanto a esto último, en particular, esta crisis pone de manifiesto la importancia de las enseñanzas que han dejado las sacudidas anteriores: los papeles que han desempeñado los factores externos, la solvencia fiscal —manteniendo bajos niveles de deuda pública bien estructurada, tipos de cambio flexibles y competitivos, liquidez bancaria, ahorro por parte del gobierno durante épocas de bonanza, el saldo de la cuenta corriente, la desdolarización de los pasivos, entre otras cosas. Según Hausmann, los países disciplinados que aprendieron esas lecciones se están recuperando con rapidez.

Sin embargo, en el contexto actual, la recuperación ha tomado un significado distinto. Esta vez, la crisis golpeó a todo el mundo y el desplome de los precios de los activos ha exigido la adopción de medidas por parte del mundo industrializado. Las medidas de urgencia han acarreado déficits fiscales considerables, el recorte de las tasas de interés casi a cero y una ampliación significativa de los balances generales de los bancos centrales.

El mundo en desarrollo tiene un espacio de maniobra sumamente limitado para emplear las políticas fiscales como respuesta a la crisis; son pocos los países que disponen de los recursos necesarios para generar políticas anticíclicas. Las medidas de políticas de los países emergentes incluyen la devaluación de su signo monetario, tomar en cuenta los efectos que puede tener esta medida en los niveles generales de precios en vista del proceso de desinflación mundial.

A todas luces, una buena situación financiera —lo cual es el objetivo— no garantiza de por sí la estabilidad de la producción. Un sistema bancario sólido no necesariamente significa la continuidad del flujo del crédito de la misma manera. El desafío creado por la crisis es cómo mantener los patrones de crecimiento.

Para Hausmann, el problema comienza por identificar las restricciones al crecimiento de cada país y la capacidad que podría tener un conjunto de polí-

ticas para moderar los efectos de esas restricciones sobre el crecimiento.

Instituciones, regulación y reforma

Florencio López de Silanes,
EDHEC Business School, Francia

El nivel de desarrollo del capital social varía considerablemente entre los países industrializados y los países en desarrollo. Cabría suponer que un mayor nivel de desarrollo económico guarda una relación con un nivel más alto de desarrollo financiero. Sin embargo, parece que hay un grado significativo de heterogeneidad por lo tocante a los mercados de capitales, incluso entre los países industrializados.

Las investigaciones se han venido concentrando cada vez más en el papel de las instituciones en la determinación del nivel de desarrollo alcanzado por diversos países. Elementos de juicio empíricos demuestran que en un mundo interdependiente, los beneficios del comercio y la integración sobre los efectos de una crisis dependen del tipo y la calidad de las instituciones: las experiencias de la Unión Europea, el NAFTA, el fin del socialismo y las crisis de Asia, Rusia y EE.UU., dan toda fe de ello.

Hay dos causas principales de que los países no desarrollen instituciones eficientes. La primera tiene que ver con la política: los políticos son imperfectos y tienden a ser algo torpes a la hora de regular. La otra causa es que muchos países han heredado esa ineficiencia de los tiempos coloniales. Hay que notar especialmente que hay aspectos propios de sistemas particulares que contribuyen a mejorar su eficiencia. El sistema inglés (*sistema jurídico anglo-estadounidense, "common law", en inglés*) tiende a promover una mayor eficiencia institucional que el sistema francés (*sistema jurídico basado a grandes rasgos en el derecho romano*). Esto se traduce

► Continúa en la página 15

Mira quien habla

► viene de la página 14

en un mayor grado de protección de la inversión privada, menos regulación y sistemas judiciales más autónomos y formales.

De modo que existe una relación positiva entre las instituciones y el nivel de desarrollo de un país. En

particular, las instituciones inciden significativamente en el desarrollo de los mercados financieros, el capital privado, las tasas de interés, la corrupción y las variables de la economía real, tales como la participación laboral y el desempleo.

Un desafío importante que tienen por delante los países latinoamericanos actualmente es avanzar en el proceso de reforma institucional, el cual es un instrumento básico de promoción de una mayor competitividad y de captación de mayores movimientos de capital para la región.

El papel del poder legislativo en el proceso...

► viene de la página 6

La mayoría de los poderes legislativos en América Latina desempeñan un papel menos importante en la revisión del presupuesto en la práctica de lo que prescribe la normativa formal. Las leyes en Argentina exigen que el legislativo apruebe cada año la cuenta de inversión y revise lo que se gastó en el ejercicio anterior. En la realidad, esto nunca se ha hecho de manera oportuna, con el resultado de que no se aprovecha ninguna enseñanza que pudiera haber dejado el proceso de este año con miras a la planificación del presupuesto siguiente. No se trata de un caso aislado. En la mayoría de los países de la región no se ha establecido ningún proceso pertinente para revisar y corregir asignaciones presupuestarias de un año a otro.

El Gráfico 2, basado en variaciones presupuestarias promedio entre 1997 y 2005, muestra que en la mayoría de los países latinoamericanos, el Congreso cumple un papel menor en el proceso presupuestario —los cambios durante la etapa de aprobación son pocos, como muestra la primera barra— y que los cambios que ha introducido el Congreso en general pueden ser revertidos por el ejecutivo durante la etapa de ejecución, como muestra la última barra.

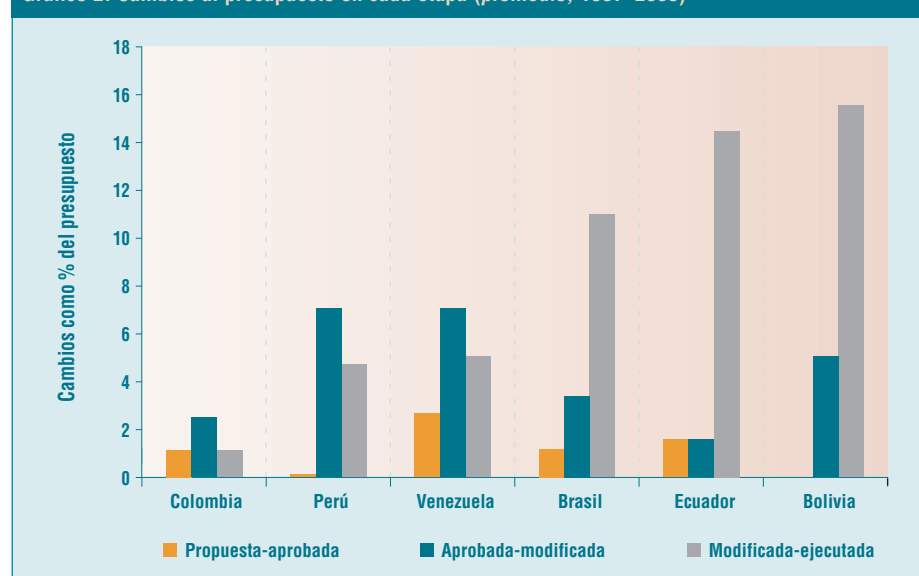
Uno de los motivos de que la revisión por parte del legislativo a menudo sea débil es la disparidad de recursos propia de la relación entre el ejecutivo y el legislativo. El poder ejecutivo nacional por lo general cuenta con abundantes recursos técnicos para analizar el presupuesto: la mayoría de las oficinas presupuestarias de América Latina tienen

más de 40 empleados. Por contraste, muy pocos legislativos cuentan siquiera con una oficina presupuestaria especializada, y las que hay rara vez tienen más de 10 empleados. La capacidad analítica del legislativo depende por tanto de la experiencia propia que haya acumulado, en la medida en que legisladores individuales se especialicen en el proceso de elaboración de presupuestos y otras cuestiones, y en la disponibilidad de asesores técnicos externos.

En síntesis, entonces, una mayor medida de participación legislativa en el proceso presupuestario puede tanto realzar su eficacia como mejorar su representatividad. Pero un proceso que no imponga mecanismos de freno a la pro-

pensión proselitista del legislativo puede llevar al descontrol del gasto y a una deuda pública insostenible. A menudo el proceso presupuestario degenera en un partido de ajedrez entre el ejecutivo y el legislativo que hace que el gasto se dispare. Una mejor normativa —por ejemplo, reglas que restrinjan la capacidad del legislativo de hacer aumentar el gasto general durante la fase de aprobación y que limiten la capacidad del ejecutivo de apartarse de los presupuestos ya aprobados— puede prevenir resultados tan insostenibles de esa clase, pero sólo si se hace cumplir debidamente. Además, esas normativas sólo son pertinentes en la medida en que son compatibles con el contexto del juego general de políticas.

Gráfico 2. Cambios al presupuesto en cada etapa (promedio, 1997–2005)





Noticias de nuestras redes

Red de Investigación de América Latina y el Caribe

Mejorar el desarrollo de la primera infancia en América Latina y el Caribe:

Las propuestas seleccionadas para este proyecto de investigación son:

Brasil	<i>(Desarrollo de la primera infancia en Brasil: Oferta y calidad de servicios de cuidado diario y preescolar, y sus efectos en los resultados educacionales futuro.</i>	IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade	Ricardo Paes de Barros, Miguel Fogel, Daniel Santos, Fernando Veloso, Cristine Pinto, Rosane Mendonça
Chile	<i>Efecto de los centros de cuidado infantil en el desarrollo de la primera infancia</i>	Centro Microdatos, Universidad de Chile,	Sergio Urzua, David Bravo, Gregory Veramendi
Guatemala	<i>Transmisión intergeneracional de capacidades cognitivas y resultados del desarrollo de la primera infancia en Guatemala</i>	IFPRI: International Food Policy Research Institute	John Hoddinot, María Cecilia Calderón
Honduras, Nicaragua México	<i>La crisis del café, desarrollo de la primera infancia y trasposos condicionados de efectivo</i>	Towson University	Seth Gitter, Brad Barham, James Manley
México	<i>(Efectos de la migración de adultos sobre el desarrollo cognitivo de los niños: elementos de juicio de la Encuesta de vida familiar de México</i>	University of Illinois at Urbana-Champaign	Elizabeth Powers
Perú	<i>Desarrollo de la primera infancia en Perú: elementos de juicio de los niños de Vidas Jóvenes y sus hermanos</i>	Oxford University, GRADE: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Perú)	Catherine Porter, Stefan Dercon, Javier Escobal Escobal D'Angelo, Outes León, Alan N. Sánchez
Uruguay	<i>Transferencias condicionadas de efectivo y resultados de natalidad. Elementos de juicio del programa PANES de Uruguay</i>	London School of Economics, UC-Berkeley, Instituto de Economía- Universidad de la República	Marco Mancorda, Edward Miguel, Verónica Amarante, Andrea Vigorito

Asamblea anual de 2010 del IDB-IIC

Seminario:

La crisis financiera: ¿Terminó ya? ¿Es hora de celebrar la recuperación?

Sábado 20 de marzo de 2009.

De 3:00 a 6:00 p.m.

Centro de Convenciones de Cancún

Salón Gran Cancún

www.iadb.org/res/researchnetwork