

El gasto militar se ha estabilizado y aumentan los desembolsos destinados a reducir la pobreza

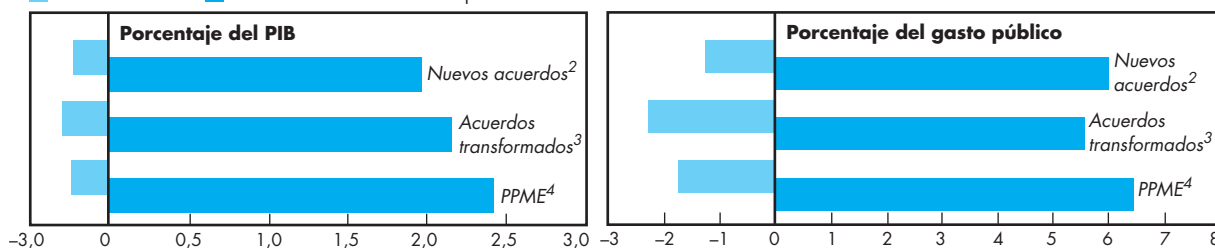
Desde hace muchos años el FMI analiza la evolución del gasto en defensa de los países. El Departamento de Finanzas Públicas del FMI describe sus conclusiones y analiza la estructura del gasto en defensa, así como el orientado a reducir la pobreza en los países que aplican programas en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP).

El gasto mundial en defensa, que se redujo gradualmente en relación con el PIB en la primera mitad de los años noventa, parece haberse estabilizado desde 1995, situándose entre el 2,3% y el 2,6% del producto mundial. En 2000–01, el último año sobre el que se dispone de información, dicho gasto se situó entre el 2,4% y el 2,6% del PIB (Continúa en la pág. 178)

Aumenta el gasto orientado a reducir la pobreza y disminuye el gasto militar

Países con préstamos en condiciones concesionarias aprobados en el marco del SCLP¹

■ Gasto militar ■ Gasto orientado a reducir la pobreza



¹ Los cambios se calculan entre la fecha anterior al SCLP (1999 en la mayoría de los casos) y la fecha más reciente sobre la que se dispone de información.

² Acuerdos aprobados entre el 1 de julio de 2000 y el 30 de septiembre de 2001 (Azerbaiyán, Benin, Guinea-Bissau, Lesotho, Madagascar, Malawi y Níger).

³ Acuerdos en el marco del SRAE transformados en acuerdos respaldados por el SCLP que fueron aprobados antes del 1 de julio de 2000. Estos acuerdos habían sido objeto de dos o más exámenes en el marco del SCLP o de un examen respaldado por un DELP definitivo el 30 de septiembre de 2001 (Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Chad, Gambia, Mauritania, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia).

⁴ Benin, Bolivia, Burkina Faso, Chad, Gambia, Guinea-Bissau, Madagascar, Malawi, Níger, Mauritania, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia.

Datos: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, autoridades nacionales y estimaciones de los funcionarios del FMI.

Nace una nueva nación

Timor Oriental obtiene su independencia en un entorno de grandes dificultades económicas



El 20 de mayo, con el traspaso de poder de las Naciones Unidas al nuevo gobierno, Timor Oriental se independizó oficialmente y se convirtió en el primer nuevo país del siglo XXI. La tan anhelada independencia ofrece grandes posibilidades, pero también trae consigo importantes desafíos. Esta nueva nación es una de las más pobres del mundo y su economía dependerá por lo menos en los próximos años de la asistencia técnica y financiera de la comunidad internacional. El FMI ha previsto ayudar al país a hacer frente a los nuevos retos y espera que pueda convertirse pronto en el país miembro número 184.

Tras varios siglos de régimen colonial y una ocupación que duró 24 años, Timor Oriental logró independizarse después de dos años y medio de gobierno de transición. En 1975, al cumplir más de 400 años como colonia portuguesa, el país fue ocupado por Indonesia. La consiguiente lucha por la independencia culminó en 1999 con un (Continúa en la pág. 179)

En este número

177
Gasto mundial en defensa

177
Independencia de Timor Oriental

182
Incentivos tributarios

185
Shoven analiza la situación del sistema de Seguridad Social de Estados Unidos

188
Desarrollo financiero y crecimiento económico

191
North examina la importancia de las instituciones para el crecimiento económico

Y...

186
Tasas del FMI

187
Publicaciones recientes

190
Publicado en Internet

Aumenta el gasto en educación y salud

(Continuación de la pág. 177) y entre el 11,5% y el 11,8% del gasto público total. Estas cifras varían ligeramente según la fuente de los datos: FMI, Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) o Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE) (véase el cuadro).

Sin embargo, persisten grandes diferencias entre regiones, tanto en proporción del PIB como del gasto público total. Todas las fuentes de datos demuestran que el gasto más elevado en relación con

el PIB sigue siendo el de Oriente Medio y el más bajo el de los países en desarrollo de América. La disminución del gasto militar observada entre 1995 y 1998 en los Estados bálticos, Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética se ha invertido en parte en estos últimos años por varias razones, tales como los compromisos de aumentar el gasto en defensa contraídos por los Estados bálticos en el marco de las solicitudes de ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

A nivel global el gasto en defensa se ha reducido gradualmente, pero persisten las diferencias regionales

	1995 1998 1999 2000 2001					1995 1998 1999 2000 2001					Número de países	
	(Porcentaje del PIB) ²					(Porcentaje del gasto público total) ³					Últimas observaciones	Período (1990–2001) ¹
FMI												
Todos los países	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	11,7	11,3	11,3	11,6	11,5	127	116–133
Economías avanzadas	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	11,9	11,6	11,7	12,1	12,1	24	24
Países en desarrollo	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	10,9	10,0	9,5	9,4	8,9	85	79–89
África	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	9,0	8,5	8,5	8,5	8,0	42	39–43
América	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	6,6	6,6	5,9	6,1	5,6	19	17–20
Asia	1,5	1,4	1,5	1,6	1,5	10,5	8,8	8,5	8,6	8,0	11	9–12
Oriente Medio	6,1	6,2	5,8	5,8	6,3	19,7	18,8	17,5	16,5	17,0	13	13–14
Economías en transición												
Estados bálticos, Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética ⁴	2,6	1,9	2,0	2,1	2,1	10,0	8,1	8,1	9,4	9,7	18	13–20
Países con programas respaldados por el FMI (más de dos años)	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	9,7	8,2	7,8	8,2	7,7	65	58–68
Programas SRAE/SCLP	3,7	2,9	2,8	3,1	2,7	16,2	13,6	13,3	14,1	12,1	40	35–41
PPME	2,3	2,0	2,1	2,4	2,2	10,3	9,3	10,0	10,7	9,3	29	29–31
Punto de decisión	1,9	2,0	2,4	3,0	2,1	8,6	9,3	10,3	12,1	8,2	17	17–18
Punto de culminación	1,9	1,7	1,7	1,7	1,6	9,8	8,5	8,1	7,2	6,2	4	3–4
SIPRI												
Todos los países	2,4	2,3	2,3	2,6	..	11,0	10,5	10,5	11,8	..	75	75–141
Economías avanzadas	2,4	2,3	2,2	2,5	..	10,8	10,4	10,4	12,0	..	19	19–26
África	2,3	2,0	2,2	2,1	..	8,5	7,4	7,8	7,5	..	20	20–41
América	1,5	1,3	1,2	1,3	..	7,5	6,0	5,3	6,0	..	5	5–21
Asia	2,1	2,1	2,0	13,6	12,6	11,4	14	14–16
Oriente Medio	5,9	6,6	6,4	6,4	..	19,0	20,4	18,7	18,6	..	10	10–14
Economías en transición	3,1	2,5	2,5	2,6	..	12,0	10,3	10,0	11,6	..	21	6–25
IIEE												
Todos los países	2,5	2,5	2,4	2,4	..	11,5	11,5	11,3	11,5	..	146	86–148
Economías avanzadas	2,4	2,3	2,2	2,2	..	10,9	10,6	10,4	10,8	..	26	24–26
África	2,8	3,4	3,3	3,2	..	10,3	12,1	11,9	11,5	..	44	17–44
América	1,4	1,9	2,0	1,9	..	7,3	8,8	9,0	9,1	..	24	15–24
Asia	3,6	3,8	3,4	3,3	..	23,5	22,6	18,9	18,0	..	15	12–15
Oriente Medio	6,7	7,7	7,8	6,8	..	21,6	23,4	23,2	20,1	..	14	12–15
Economías en transición	2,7	2,4	2,3	2,3	..	8,6	8,2	8,1	8,3	..	23	6–24

¹Datos del FMI disponibles hasta 2001, y del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) y del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE) hasta 2000.

²Ponderado en función del PIB.

³Ponderado en función del gasto público. Si no se dispone de datos sobre el gasto del gobierno central, se utiliza el gasto del gobierno general (por ejemplo, en el caso de algunas economías en transición).

⁴Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Estonia, la Federación de Rusia, Georgia, Kazajistán, Letonia, Lituania, Moldova, Mongolia, la República Kirguisa, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; SIPRI, *Armaments, Disarmament and International Security*, 2002, e IIIEE, *The Military Balance*, 2002.

El gasto en los países pobres

En consonancia con la tendencia mundial, en el estudio se demuestra que, el gasto militar se ha estabilizado en los países más pobres que aplican programas en el marco del SCLP. No obstante, los datos del FMI y del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz muestran que el gasto en defensa aumentó en los países pobres muy endeudados (PPME) entre 1998 y 2000. Este aumento puede atribuirse principalmente a los conflictos armados en Etiopía y Guinea-Bissau. Si se excluyen estos dos países de la muestra, de hecho, el gasto militar parece haber disminuido en los países con programas en el marco del SCLP.

Al mismo tiempo, es alentador observar que han aumentado los desembolsos públicos destinados a programas de reducción de la pobreza. Estos países han preparado, en colaboración con el personal del FMI y del Banco Mundial, documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en los que se identifican una serie de reformas, como aumentar el gasto

en educación primaria y atención primaria o básica de salud, construcción de carreteras, desarrollo rural y agricultura, para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza. El gasto orientado a reducir la pobreza aumentó en 19 países con programas respaldados por el SCLP, según se define en sus DELP. Además, el aumento de dicho gasto ha sido mayor que la reducción del gasto militar en porcentaje del PIB (véase gráfico, pág. 177).

Se observa esta tendencia en particular en el caso de los países con nuevos acuerdos trienales respaldados por el SCLP, aprobados entre el 1 de julio de 2000 y el 30 de septiembre de 2001, y países con programas respaldados por el SCLP, que se habían aprobado en el marco del antiguo SRAE antes del 1 de julio de 2000. La tendencia es similar en el caso de los PPME con nuevos acuerdos respaldados por el SCLP. ■

Sanjeev Gupta, Benedict Clements,
Luiz de Mello y Shamit Chakravarti
Departamento de Finanzas Públicas, FMI

Timor Oriental deberá afrontar grandes desafíos

(Continuación de la pág. 177) acuerdo entre las Naciones Unidas, Indonesia y Portugal para organizar un referéndum sobre el futuro del país: un 80% de la población votó a favor de la independencia.

El resultado del referéndum de 1999 provocó una violenta reacción entre los partidarios de Indonesia y grandes pérdidas de vidas humanas y daños físicos. Pocas semanas después de celebrarse el referéndum, dos terceras partes de la infraestructura física había sido destruida y más de tres cuartas partes de la población había sido desplazada. En consecuencia, ese año el PIB se redujo más de 30%, la inflación se aceleró acusadamente y se produjo el colapso de los sistemas fiscal, financiero y legal. En este entorno de confusión, un grupo de naciones envió una misión para intentar restablecer la paz y la seguridad y coordinar las actividades de socorro. En octubre de 1999, el país empezó a ser regido por la Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor Oriental (ATNUTO), entidad encargada de administrar el territorio durante la transición hacia la independencia.

En los próximos dos años y medio, y con la ayuda de la comunidad internacional, la ATNUTO logró establecer las condiciones legales e institucionales necesarias para la independencia. Se creó una asamblea constituyente en agosto de 2001 para que redactara y aprobara la constitución; se estableció un régimen autónomo en el marco del segundo gobierno de transición, y en abril de 2002 se celebraron las primeras elecciones presidenciales. Finalmente, el 20 de mayo de 2002 Timor Oriental logró su independencia, la asamblea constitutiva se transformó en parlamento y el nuevo gobierno asumió el poder.

Reconstrucción económica

Las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales desempeñaron una función clave en

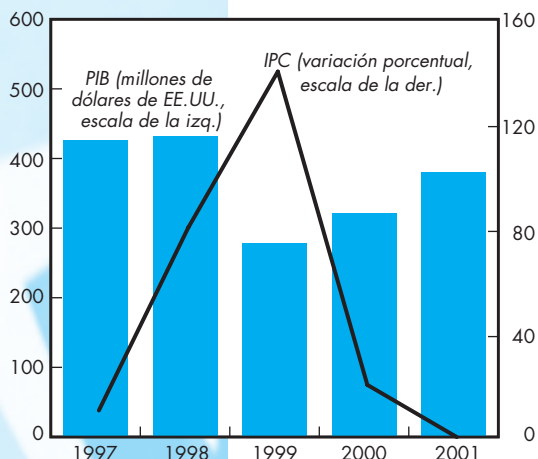


la reconstrucción de la economía de Timor Oriental. Tras la primera reunión de donantes celebrada en Tokio en diciembre de 1999, se estableció un fondo fiduciario para otorgar donaciones con fines de reconstrucción y desarrollo económicos. Los recursos comprometidos llegaron a ascender a más de US\$170 millones. Este fondo fiduciario, que pondrá fin a sus operaciones en 2003, es coadministrado por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), los cuales han desembolsado estos recursos para respaldar



programas sectoriales y de infraestructura. Además, desde fines de 1999 se han desembolsado más de US\$60 millones en donaciones para sufragar gastos presupuestarios y proyectos de asistencia.

El PIB real ha ido recuperándose y la inflación se ha reducido de forma pronunciada



Datos: Autoridades de Indonesia y de Timor Oriental y estimaciones de los funcionarios del FMI.

La participación del FMI en Timor Oriental comenzó en octubre de 1999, a solicitud del Secretario General de la ONU. El objetivo básico del FMI —cuya consecución se ha visto facilitada desde agosto de 2000 por la Oficina del Representante Residente en Dili (la capital y la ciudad más grande del país)— ha sido respaldar la creación de instituciones económicas y brindar asesoramiento macroeconómico. Con respecto al fortalecimiento institucional, el FMI ha desempeñado

una función clave en la creación de la Autoridad Fiscal Central (actualmente el Ministerio de Hacienda) y la Autoridad Bancaria y de Pagos (precursor del banco central). Asimismo, el FMI está ayudando a las autoridades a establecer una dirección central de estadística. Un avance central en materia de asesoramiento económico fue el establecimiento de un régimen cambiario, en el marco del cual se adoptó como moneda oficial el dólar de Estados Unidos a principios de 2000 (no fue posible emitir una moneda nacional debido a deficiencias institucionales y administrativas). En el ámbito fiscal, el FMI ha brindado ayuda para establecer un sistema tributario y preparar un presupuesto anual.

Timor Oriental ha superado en gran medida la situación de caos en que se encontraba en 1999. El PIB real, que según estimaciones se situó nuevamente en niveles cercanos a las tasas vigentes antes de la crisis (véase el gráfico de esta página), aumentó 15% en 2000 y 18% en 2001. La expansión de los sectores de los servicios y de la construcción en Dili determinaron gran parte del crecimiento económico registrado durante este período. Dicha expansión también es atribuible a la presencia de la comunidad internacional. Recientemente, la reactivación ha sido de más amplia base observándose, por ejemplo, un restablecimiento de la producción agrícola.

La inflación, que en 1999 llegó a situarse en 140%, se ha ido reduciendo progresivamente. Al final del año pasado se situaba en tasas negativas, y en abril la tasa sobre un período de 12 meses ascendía a -2%.

Esta evolución obedece a la mayor disponibilidad de bienes y al reajuste del tipo de cambio real como consecuencia del retiro de la presencia internacional, la cual había elevado los precios y los salarios a niveles insostenibles (muy por encima de los de las islas vecinas).

Aunque sigue desarrollándose el sector financiero los avances han sido limitados: los servicios bancarios siguen concentrándose, en gran medida, en Dili. Además de la Autoridad Bancaria y de Pagos, el sistema financiero cuenta con dos bancos comerciales y una institución de microfinanciamiento creada recientemente con asistencia financiera del BAD. Si bien los depósitos bancarios han registrado un aumento continuo, la falta de garantías adecuadas y otros factores de riesgo siguen limitando la concesión de crédito. Pese a las demoras en adoptar el dólar de Estados Unidos para efectuar transacciones (la rupia de Indonesia era de uso generalizado), en los últimos meses la divisa norteamericana se ha convertido en el principal medio de pago en todo el país.

Las finanzas públicas han tenido que apoyarse en fuerte medida en las donaciones externas. Se prevé que en el ejercicio actual las donaciones financiarán un 80% del gasto total del sector público. El sistema tributario sigue siendo rudimentario dada la etapa incipiente de desarrollo económico en que se halla el país y sus limitaciones administrativas. La base impositiva es pequeña y la mayoría de los ingresos proceden de impuestos indirectos sobre bienes importados y ciertos servicios. El impuesto sobre la renta se aplica a un número relativamente reducido de trabajadores y empresas.

Tareas pendientes

Pese a los avances recientes, las perspectivas a corto plazo siguen siendo sombrías. Aunque será gradual, se prevé que el retiro de la presencia internacional reducirá la actividad económica. En vista de los obstáculos a la inversión que impiden el crecimiento del sector privado, es probable que este año y el próximo disminuya el producto global.

Ingreso en el FMI

En marzo de 2002, previendo la independencia, las autoridades de Timor Oriental solicitaron el ingreso del país en el FMI. La calidad de miembro de la institución facilitará el ingreso de Timor Oriental en otras instituciones financieras y su integración en la economía mundial. El personal del FMI, la Gerencia y el Directorio Ejecutivo tramitaron rápidamente la solicitud y, por consiguiente, la Junta de Gobernadores pudo aprobar la resolución de admisión el 29 de mayo de 2002. Una vez que las autoridades acepten el Convenio Constitutivo, Timor Oriental se convertirá oficialmente en el país miembro número 184.

El FMI ha desempeñado una función clave en la creación de la Autoridad Fiscal Central (actualmente el Ministerio de Hacienda) y la Autoridad Bancaria y de Pagos (precursor del banco central).

A mediano plazo, la tasa anual de crecimiento del PIB podría aumentar sustancialmente hasta un nivel tendencial de entre 5% y 6%, si se adoptan medidas compatibles con el nuevo plan de desarrollo nacional. Se prevé que los importantes yacimientos de petróleo y gas en el mar de Timor, que según estimaciones conservadoras podrían generar unos US\$3.000 millones en los próximos 20 años, reactivarán la economía. De explotarse otros yacimientos petrolíferos y de gas, y resolverse problemas fronterizos marítimos, se estima que los ingresos de estas fuentes podrían llegar a ser incluso mucho más altos.

A pesar de los avances señalados y de la posibilidad de que el petróleo y el gas reporten ingresos significativos, quedan pendientes muchas de las tareas más difíciles en el ámbito nacional y de la gestión económica. La economía padece de una baja tasa de productividad, debido a la falta de inversión, una reducida capacidad gerencial y una infraestructura inadecuada. El país sigue siendo muy pobre: más del 40% de la población, según una encuesta reciente, vive por debajo del umbral de la pobreza. Gran parte de la población tiene acceso limitado a servicios sociales, incluida la atención de la salud y la educación, y la tasa de desempleo se mantiene alta.

Una de las principales tareas del nuevo gobierno será consolidar los avances logrados durante el período de transición, en particular en cuanto al mantenimiento y fortalecimiento de las instituciones establecidas, lo que requerirá esfuerzos importantes para reforzar la capacidad mediante capacitación y asistencia técnica.

Para reducir considerablemente la pobreza, deberá mantenerse un alto crecimiento económico a mediano plazo. El plan de desarrollo nacional sienta las bases para reducir la pobreza. Conforme a ese plan, el desarrollo económico se sustentará en un enfoque de mercado impulsado por un sector privado sólido y dinámico. Será importante mantener una política de apertura en cuanto al comercio exterior y la inversión, eliminar los obstáculos a la inversión, entre otros, la falta de un marco reglamentario para las empresas, y resolver los problemas relacionados con los derechos de la tierra y la propiedad.

Las perspectivas dependen también de la medida en que se siga aplicando una política fiscal acertada. Dadas las reducidas posibilidades de poder movilizar ingresos internos y el deseo de las autoridades de no recurrir al endeudamiento, el gobierno tendrá que depender de los donantes por lo menos durante los próximos años y hasta que el país no empiece a percibir los ingresos del petróleo y del gas. En consecuencia, es esencial que las autoridades establezcan un orden de prelación para los objetivos de desarrollo y destinen los recursos de los donantes con eficiencia.

Una vez que empiecen a materializarse los ingresos del petróleo, el problema será mantener el gasto en

un nivel compatible con la capacidad de las autoridades para utilizar recursos financieros con eficacia. A tal efecto, las autoridades están procurando formular una estrategia de ahorro e inversión para administrar los ingresos del petróleo. Una estrategia de este tipo ayudaría a proteger la economía de la inestabilidad del mercado del petróleo y fomentaría la expansión de los demás sectores de la economía.

Los retos que enfrenta el nuevo país son notables. Superarlos exigirá el continuo respaldo de la comunidad internacional y el compromiso de las autoridades de establecer una trayectoria acertada para la política económica. Aunque las tareas serán arduas, las perspectivas son alentadoras. En la última reunión de donantes celebrada en Dili los días 14 y 15 de mayo en vísperas de la independencia, la comunidad internacional reiteró su compromiso de ayudar a Timor Oriental. El hecho de que el pueblo de este país haya superado obstáculos horrorosos en el pasado ha suscitado grandes expectativas de que podrá resolver los problemas que ha traído consigo esta añorada independencia. ■

Insu Kim y Stephen Schwartz
Departamento de Asia y el Pacífico, FMI

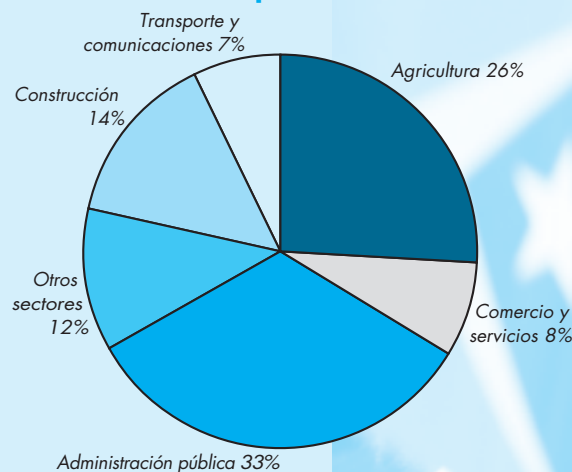
Timor Oriental sigue siendo un país muy pobre: más del 40% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza.

La promesa del petróleo y el gas

Timor Oriental forma parte de la isla de Timor, ubicada en el extremo oriental del archipiélago indonesio. La parte central de la isla está dominada por una cordillera con llanos litorales angostos y suelos agrícolas de relativamente baja calidad. El sector agropecuario

—que consiste esencialmente en una agricultura de subsistencia— genera un cuarto de la producción total (véase el gráfico) y las tres cuartas partes del empleo. El sector manufacturero subdesarrollado se ve limitado por la falta de infraestructura y la escasez de trabajadores calificados. Durante años la isla fue conocida por su sándalo y más recientemente por su café de gran calidad, el principal producto de exportación. Se prevé que la explotación de los recursos petrolíferos y de gas del mar de Timor modificará significativamente la composición de las exportaciones y las perspectivas económicas del país. Dada la belleza natural de la isla, el turismo es otro sector con buenas posibilidades de desarrollo.

En 2000, la mayor parte del PIB correspondió a la agricultura y la administración pública



Datos: Autoridades de Timor Oriental.

Ofrecer o no ofrecer incentivos tributarios: Ésa es la cuestión

*A*nte el espectáculo de competidores que ofrecen toda suerte de incentivos tributarios, ¿qué tiene que hacer un país en desarrollo que ansía obtener inversiones extranjeras directas? En su serio estudio sobre los escasos beneficios y numerosos inconvenientes que ofrecen los incentivos tributarios, Howell Zee y Janet Stotsky (ambos del Departamento de Finanzas Públicas del FMI) y Eduardo Ley (del Instituto del FMI) recomiendan a esos países actuar con gran cautela. Su recomendación, cuyo resumen, que aquí presentamos, está tomado de un artículo que aparecerá en *World Development* en septiembre de 2002, subraya que si bien esos incentivos pueden justificarse en determinadas circunstancias, en general su costo supera a sus beneficios, y que algunas modalidades de incentivos tributarios son más perjudiciales que otras.



Los autores del estudio (de izq. a der.), Howell Zee, Janet Stotsky y Eduardo Ley, subrayan la necesidad de dar transparencia y responsabilidad al proceso de otorgamiento de incentivos tributarios si éstos se utilizan para atraer inversión extranjera directa.

No cabe duda de que los incentivos tributarios cuentan con gran aceptación. Los países desarrollados tienden a utilizarlos orientándolos hacia objetivos; los países en desarrollo acostumbran a darles un alcance más amplio. De hecho, los países en desarrollo —ávidos de inversiones en un mundo de gran movilidad del capital y teniendo en cuenta el éxito de determinadas economías de Asia oriental que se valieron en forma intensa de incentivos— se muestran cada vez más interesados en ese mecanismo.

¿Qué recomienda el FMI? Para comenzar, insta a los países a examinar con detenimiento los francamente dispares resultados de los incentivos. Los estudios empíricos ofrecen pruebas no concluyentes de su éxito y ponen de manifiesto graves secuelas. Pero los países compiten cada vez más intensamente en procura de inversiones extranjeras directas y no es probable que los gobiernos se aferren a los dogmas económicos y acepten pérdidas en fábricas, puestos de trabajo y

potencial de crecimiento. El FMI aconseja pragmatismo, instando a los países a usar con prudencia los incentivos tributarios y a adoptar medidas que reduzcan al mínimo sus potenciales perjuicios.

La conclusión capital que emana de los estudios sobre el comportamiento de los inversionistas es que el factor más importante es el entorno económico e institucional de un país, aunque las inversiones extranjeras directas también pueden ser sensibles a factores tributarios cuando discrepan con las normas internacionales y regionales. En verdad, los incentivos tributarios rara vez representan la solución óptima a los problemas sistémicos. Por ejemplo, no mitigan la ansiedad que producen a los inversionistas las cargas tributarias efectivas altas ni corrigen las fallas del entorno macroeconómico, microeconómico o estructural; tampoco subsanan los inconvenientes de un entorno legal, reglamentario o de economía política insatisfactorio. La situación de los países mejora cuando hacen frente a esos problemas en forma directa.

No obstante, en determinadas circunstancias los incentivos tributarios pueden ser útiles. En algunos casos sirven para corregir las fallas del mercado y alcanzar objetivos más amplios que los asequibles a través de los mercados privados. El gobierno podría, por ejemplo, tratar de ejecutar proyectos de inversión en regiones menos desarrolladas para aliviar la congestión o la contaminación en otras regiones o reducir las disparidades de ingresos. Otras inversiones podrían ser orientadas hacia objetivos a más largo plazo, como crear capital humano o promover adelantos tecnológicos. En esos casos, los incentivos tributarios pueden constituir un instrumento correctivo de política económica.

¿Cuándo vale la pena establecer incentivos?

Si se acepta que algunos de esos incentivos se justifican en algunos casos, lo esencial es establecer qué incentivos y cuándo deben establecerse. Lo más importante que deben recordar los países, observan los autores, es que todo incentivo tributario entraña un precio. Resulta difícil cuantificar los beneficios de esos incentivos, pero su costo es real y puede ser considerable. En el caso de los proyectos sumamente rentables, los incentivos tributarios suelen no ser tales, sino regalos a inversionistas que de todos modos habrían emprendido esos proyectos. Además, los incentivos insuficientes —los que no permiten atraer inversiones valiosas— plantean riesgos, porque la mera posibilidad de obtenerlos abre las puertas a potenciales abusos.

De hecho, el abuso y la filtración representan problemas para todo sistema de incentivos tributarios, y en muchos casos para hacer frente a esos problemas es necesario reorientar recursos escasos. Es evidente que

los costos administrativos aumentan a medida que se amplía el alcance y se incrementa la complejidad de los incentivos. Según los autores, un problema mucho más grave es que el gobierno tolera —y hasta promueve— los abusos de los funcionarios encargados de administrar el sistema. Por otra parte, es cada vez más difícil dismantelar los incentivos ya establecidos, aunque hayan sido adoptados oficialmente por tiempo limitado.

Según los autores, si en efecto es necesario establecer incentivos tributarios, la manera más eficaz de manejar los consiguientes problemas de economía política consiste en dar transparencia y responsabilidad al proceso de otorgamiento de incentivos. A los efectos de la transparencia, los autores recomiendan que todo incentivo:

- Se base en la legislación tributaria (lo que dificulta su modificación sin debate público y evita los conflictos o incoherencias que pueden producirse si esos incentivos figuran en leyes no tributarias).
- Tenga fundamentos económicos explícitos (es decir que se base en sólidos argumentos económicos, con una evaluación de las repercusiones en cuanto a costos, y esté sometido a la vigilancia pública del proceso presupuestario, por tratarse de un gasto tributario).
- Se rija por criterios de calificación sencillos, específicos y objetivos, que reduzcan al mínimo la necesidad de interpretación y aplicación subjetiva.

¿Cuáles son las opciones?

No todos los incentivos tributarios son intrínsecamente iguales, y es indudable que la consecución de los objetivos que a través de ellos se persiguen no está dotada de igual eficacia de costos. Los autores examinan las dos amplias categorías de incentivos —directos e indirectos— y comparan los respectivos beneficios económicos y costos administrativos que suscitan los diversos tipos de incentivos en esas categorías.

En general, los *incentivos tributarios directos* pueden clasificarse en dos amplias categorías: reducción de impuestos a los beneficios de las sociedades y condiciones más atractivas de recuperación de costos de inversión. En ambas categorías se persigue el mismo objetivo, reducir la carga tributaria efectiva del impuesto sobre la renta de las sociedades que recae sobre la inversión de las empresas, pero sus consecuencias de política económica y administrativa son muy diferentes.

Incentivos relacionados con la tasa del impuesto sobre las sociedades. La desgravación o las exenciones tributarias se dan con mayor frecuencia en los países en desarrollo. A través de ellas se alivian las dificultades administrativas experimentadas por el país anfitrión y se exige a los inversionistas del cumplimiento de requisitos legales y reglamentarios que suelen ser costosos (y se les evitan los efectos de una administración tributaria corrupta). No obstante, esos incentivos presentan también fallas bien definidas; notablemente el

hecho de que favorecen inversiones sumamente rentables que no necesitan incentivos y promueven la elusión tributaria, ya que a las empresas no exentas les resulta relativamente fácil transferir sus utilidades a empresas exentas. Además, la desgravación está expuesta a abusos y prórrogas, y el hecho de que esté limitada en el tiempo tiende a atraer inversiones a corto plazo, y no a más largo plazo.

Muchos países en desarrollo ofrecen *tasas tributarias preferenciales*, que en esencia plantean dificultades idénticas a las exenciones tributarias, aunque en menor escala. No obstante, un claro beneficio de las tasas preferenciales es que su costo, en relación con el ingreso tributario, es menor y más transparente.

Incentivos de recuperación del costo de la inversión.

Tanto los países en desarrollo como los países desarrollados ofrecen incentivos en materia de recuperación de costos, principalmente referentes a costos de plantas y equipos. Esos incentivos promueven un uso intensivo del capital y pueden beneficiar a la economía en conjunto si la inversión se considera socialmente subóptima. Los incentivos consistentes en recuperación de costos pueden ser más ventajosos que las exenciones o reducciones de tasas de los impuestos sobre las sociedades.

Las *deducciones por inversiones*, que permiten a los inversionistas cancelar contablemente de inmediato cierto porcentaje de sus costos, lo que se agrega a las depreciaciones permisibles normales, constituyen un instrumento mucho más eficaz de determinación de objetivos para promover tipos especiales de inversiones y lograr que los costos en materia de ingreso fiscal sean más transparentes y de más fácil control. No obstante, las referidas deducciones distorsionan el proceso de selección de activos de capital, favoreciendo los de corto plazo, y pueden abrir cauce a abusos si las empresas procuran vender y recomprar equipos para solicitar múltiples deducciones.

Los *créditos tributarios por inversiones* permiten a los inversionistas deducir del pasivo del impuesto sobre las sociedades cierto porcentaje de sus costos de inversión. Los incentivos de este tipo pueden aplicarse en forma bastante simple depositando créditos tributarios en una cuenta tributaria especial (mediante asientos contables) y autorizando la imputación de esos créditos a obligaciones tributarias. Es fácil realizar el seguimiento del ingreso tributario agregado no obtenido, y se puede determinar por anticipado el total del crédito e incluirlo en el presupuesto como gasto tributario.

Según los autores, una *depreciación acelerada* es el incentivo de inversión vinculado con las tasas de los impuestos sobre las sociedades que presenta menos inconvenientes y posee todas las virtudes que ofrecen los incentivos de recuperación de costos de la inversión. No introduce distorsiones a favor de los activos de corto plazo y trae consigo pocos de los abusos vinculados con las deducciones y créditos tributarios por

La depreciación acelerada es el incentivo de inversión vinculado con las tasas de los impuestos sobre las sociedades que presenta menos inconvenientes y posee todas las virtudes que ofrecen los incentivos de recuperación de costos de la inversión.

—Howell Zee,
Janet Stotsky
y Eduardo Ley

Sólo los sectores de exportación deben gozar de incentivos tributarios directos.

—Howell Zee, Janet Stotsky y Eduardo Ley

inversiones. Además, una depreciación acelerada hace que el impuesto sobre la renta de las sociedades se asemeje en mayor medida a un impuesto basado en el consumo, lo que reduce la distorsión contraria a la inversión que habitualmente produce un impuesto que recae sobre la renta.

Los *subsidios a la inversión* presentan algunas de las virtudes de las deducciones y los créditos tributarios por inversiones, pero sus inconvenientes hacen de ellos las alternativas de incentivos tributarios menos recomendables. Esos subsidios implican un gasto público inicial (en lugar de suponer la no obtención de ingreso fiscal) y benefician a los inversionistas aunque la inversión no resulte viable.

Incentivos tributarios indirectos. En general, los incentivos de este género consisten en exenciones parciales o totales de aranceles aduaneros a la importación, impuestos específicos sobre el consumo y/o impuestos sobre las ventas (incluido el IVA) que recaen sobre los insumos. Aunque esos incentivos se proporcionan comúnmente a sectores orientados hacia la exportación, muchos países los otorgan también a otros sectores. Los incentivos consistentes en impuestos indirectos presentan muchos inconvenientes graves: son propensos a abusos (es fácil transferir compras a usos no calificados) y es difícil justificarlos desde el punto de vista de la política económica. En la mayoría de los casos se cuenta con soluciones más adecuadas de otro género, y —subrayan los autores— sólo los sectores de exportación deben gozar de esos incentivos.

Los incentivos orientados hacia la exportación son comunes en todas partes del mundo y frecuentemente se justifican sobre la base de una imposición basada en el destino. En relación con estos incentivos, entonces, la pregunta clave no consiste en determinar si las exenciones de aranceles aduaneros o el IVA son preferibles, sino en qué medida lo son.

Las *exenciones arancelarias* pueden ofrecerse por dos vías: sistemas de devolución de derechos y regímenes de suspensión del cobro de aranceles aduaneros a exportadores que reúnen ciertos requisitos. La elección entre un sistema y otro depende de la calidad de la administración aduanera y tributaria de un país.

Exenciones del IVA. En un sistema de IVA basado en el destino, a las exportaciones se les aplica una tasa tributaria del 0%. En teoría, la aplicación de esa tasa a los insumos usados en la producción directa de exportaciones es innecesaria, ya que los impuestos pagados por esos insumos se acreditan. En la práctica, sin embargo, los principales exportadores se encuentran, en forma crónica, en una posición acreedora de excesivas proporciones, por lo que soportan una considerable carga en cuanto al flujo de caja. Para enfrentar este problema, muchos países suspenden el IVA que grava los insumos de la producción destinada exclusivamente a la exportación, pero dados los riesgos de filtración, el

sistema sólo es recomendable en los países con administraciones aduaneras y tributarias sólidas.

Las *zonas de procesamiento de exportaciones* son comunes en los países en desarrollo. Habitualmente esas zonas ofrecen incentivos tributarios directos e indirectos, y no es infrecuente que brinden una exención completa de todos los impuestos. En la práctica, sin embargo, existe una intensa filtración de bienes de esas zonas a los mercados internos, y pocas pruebas concluyentes llevan a pensar que esas zonas promuevan de por sí la exportación. Los autores recomiendan a los países que se abstengan de establecer esas zonas o desmantelen las existentes. Cuando el desmantelamiento no es factible, recomiendan utilizar exclusivamente incentivos tributarios indirectos para reducir al mínimo la pérdida de ingreso fiscal (los incentivos tributarios directos tienden a atraer actividades no relacionadas con la exportación y pueden violar las normas de la OMC).

Reglas empíricas

En consecuencia, ¿qué debe hacer un país en desarrollo vivamente interesado en obtener inversiones? Zee, Stotsky y Ley resumen sus primeras seis recomendaciones en los términos siguientes:

- El enfoque óptimo para estimular la inversión consiste siempre en hacer que el sistema tributario nacional sea congruente con las normas internacionales y que el país ofrezca un adecuado entorno macroeconómico, estructural, legal y reglamentario.
- Si desde el punto de vista económico se justifica establecer incentivos tributarios, su diseño y administración deben ser tan transparentes como sea posible y debe reducirse al mínimo su discrecionalidad.
- Al elegir un incentivo tributario apropiado debe recordarse que una recuperación más rápida del costo de la inversión posee mayor eficacia de costos que la reducción de las tasas de los impuestos sobre las sociedades.
- Debe tenerse en cuenta que los incentivos tributarios indirectos son una invitación al abuso. Sólo deben utilizarse para eliminar los derechos de importación sobre los insumos vinculados con la exportación.
- En general, las zonas de procesamiento de exportaciones constituyen un mecanismo insatisfactorio. Si no es posible eliminarlas, por lo menos debe evitarse la utilización de incentivos tributarios directos.
- La base legal de los incentivos y sus consecuencias económicas y procedimientos administrativos deben ser transparentes. ■

Fotos: Denio Zara, Padraic Hughes, Pedro Márquez, y Michael Spilotro del FMI; Darren Whiteside de Reuters, pág. 177 y 179–80; Naciones Unidas, pág. 178.

Entrevista con John Shoven

Las cuentas jubilatorias personales pueden ser una solución para el sistema de seguridad social

El sistema de Seguridad Social de Estados Unidos —creado en los años treinta como programa de lucha contra la pobreza para viudas y sus dependientes— se ha ampliado extraordinariamente, a fin de incluir un programa de jubilaciones y pensiones (por edad avanzada, para familiares supervivientes y seguros para dependientes) y un plan de asistencia sanitaria (Medicare). No obstante, en 2017 los gastos en prestaciones de la seguridad social excederán los ingresos. Si bien el fondo fiduciario de la Seguridad Social está acumulando actualmente grandes superávits, se producirán fuertes cambios demográficos cuando se jubile la generación de la post-guerra. Se prevé que el sistema de Seguridad Social se volverá deficitario a más tardar en 2017 y quedará desfinanciado entre 2028 (en el caso de Medicare) y 2047 (en lo referente a su programa de jubilaciones y pensiones). En un reciente seminario del Instituto del FMI, el Profesor John Shoven, de la Universidad de Stanford, expuso detalladamente su propuesta de un sistema de cuentas jubilatorias personales que restablecería la solidez financiera de la parte del sistema de Seguridad Social referente a esas prestaciones. En el presente artículo se transcribe su diálogo con Christopher MacDonagh-Dumler, del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, en relación con las opciones de seguridad social y las razones por las cuales la contabilidad fiscal utilizada para éste y otros fondos fiduciarios del Gobierno de Estados Unidos debe ser objeto de un estudio más detenido.

MACDONAGH-DUMLER: El debate sobre la manera de “salvar la Seguridad Social” ha suscitado muchas alternativas, pero en pocas de ellas parece recomendarse una reforma significativa, en especial porque el sistema de Seguridad Social registra actualmente grandes superávits. De hecho, ¿qué razones habría para modificarlo a esta altura?

SHOVEN: Sean cuales fueren las reformas necesarias a partir de 2017, desde el punto de vista político y económico es mejor enunciarlas ya, para que las personas puedan elaborar sus planes en función de esos anuncios. No hay que dejarse engañar por los superávits, que son meramente el producto de desequilibrios demográficos. Si se considera exclusivamente el flujo de caja, los resultados del sistema de Seguridad Social son satisfactorios, y seguirán siéndolo durante otra década, aproximadamente. No obstante, los superávits son engañosos. Reflejan los tributos pagados por una gran cohorte de la generación de la post-guerra que se encuentra en sus años de mayores ingresos. Los actuales jubilados, cuyos beneficios se están financiando, representan una cohorte relativamente pequeña de personas nacidas durante la gran depresión y la segunda guerra mundial. Deberán transcurrir unos diez años



antes de que el primero de los integrantes de esa generación —es decir los nacidos en 1946 y 1947— comience a jubilarse. Posteriormente, el número de jubilados de esa generación empezará a aumentar rápidamente y el péndulo de la economía del sistema se desplazará en gran medida hacia el extremo opuesto. Pero todo esto es previsible, por lo cual no sería sensato esperar hasta que ocurra para hacer algo.

MACDONAGH-DUMLER: Puede explicar el funcionamiento de su sistema y su contraste con las tres propuestas emanadas de la Comisión de Fortalecimiento de la Seguridad Social del Gobierno de Bush?

SHOVEN: En nuestro plan, desarrollado conjuntamente con Syl Shieber, de Watson Wyatt, se habla de “partir de cero”, es decir de una reforma prácticamente total del sistema, aunque por etapas, a lo largo de un proceso muy lento. Toda persona que haya cumplido 55 años de edad recibiría exactamente los beneficios que actualmente le concede la ley. Quien no haya cumplido los 25 años sólo podría pertenecer al nuevo plan. Para las demás categorías, de personas de 25 a 55 años de edad, los beneficios reflejarían una combinación del viejo y del nuevo plan.

Nuestra propuesta tiene dos componentes. El primero consiste en una red de seguridad social que brindaría un beneficio mensual fijo de US\$550 en dólares de hoy. Las parejas casadas con dos sueldos recibirían US\$1.100. Para los trabajadores de bajo ingreso, US\$550 representan un nivel mínimo bastante sólido. Para quienes ganan US\$80.000, naturalmente, US\$550 por mes es mucho menos satisfactorio, pero es así como quisimos establecerlo.

El segundo plano consiste en una cuenta individual preceptiva en la que se vierte el 5% del salario del trabajador hasta un nivel máximo de US\$85.000. Cada

Shoven: “No hay que dejarse engañar por los superávits. Reflejan los tributos pagados por una gran cohorte de la generación de la post-guerra que se encuentra en sus años de mayores ingresos”.

Podemos jugar con la edad jubilatoria, reajustar el sistema de indización de los beneficios iniciales, elevar los impuestos, u optar por varios de esos mecanismos. Pero se requeriría una reforma considerable para salvar al sistema clásico.

—John Shoven

trabajador aportaría el 2 1/2% de su paga y el Gobierno equipararía ese monto en una relación de 1:1. Sería similar a una cuenta 401(k) con una equiparación del 100%, lo que cuenta con muchas adhesiones en el sector privado estadounidense.

Según el Actuario Principal para la Seguridad Social de Estados Unidos, nuestro sistema es viable desde el punto de vista financiero. Hemos estimado que el total de los beneficios muy probablemente sería igual o mayor al total de los beneficios previsto en la legislación actual. Digo “muy probablemente” porque las inversiones en activos de riesgo, como acciones y bonos, tienen tasas de rentabilidad inseguras. Si no se asume riesgo alguno y se invierte en bonos públicos indizados en función de la inflación, la mayor parte de las personas recibiría un poco más que hoy.

Si bien los beneficios son tan generosos como los actuales, el programa requiere una contribución adicional del 2 1/2%. No obstante, ningún plan de reforma de la Seguridad Social que restablezca su solidez financiera dará resultado a menos que se reduzcan los beneficios o se encuentre nuevo financiamiento. Optamos por esta última solución. Dos de las tres propuestas de la Comisión Bush optaron por el otro camino: reducir los beneficios.

MACDONAGH-DUMLER: ¿La reducción de los niveles de beneficios es la principal diferencia entre el plan de la Comisión y el suyo?

SHOVEN: Esencialmente, sí. Mucho me complacería que se reconociera que sólo hay dos alternativas: obtener financiamiento adicional o reducir los beneficios.

Aunque existen varios mecanismos para reducir los beneficios, la Comisión sugirió uno que no ha recibido mucha atención, pero que merece un estudio más detenido porque puede mejorar en gran medida las finanzas del sistema mediante la modificación del sistema de indización de los beneficios iniciales. En virtud del actual sistema de Seguridad Social los beneficios iniciales se basan en los salarios anteriores del jubilado,

y éstos se deflactan mediante un índice de inflación salarial de Estados Unidos en el período de trabajo del jubilado. Durante el período jubilatorio esos beneficios se incrementan en función del índice de precios al consumidor (IPC). En virtud del segundo plan la Comisión sustituye el sistema de indización de los beneficios iniciales basado en los salarios medios por el basado en el IPC. Esta sencilla reforma casi restablece la solvencia del sistema, sin aumento de los impuestos.

No obstante, la variación es mayor de lo que parece. De aquí a 50 años esos beneficios serían bastante menores que los que emanan de la actual legislación: tal vez en un tercio. No obstante, ésa es también la magnitud del problema y el monto en que tendrían que reducirse los beneficios si no se aumentan los impuestos.

También vale la pena considerar la modificación de la edad jubilatoria. Conforme a la legislación actual, esa edad aumenta hasta llegar a 67 años a mediados de la década de los veinte, pero luego permanece fija en ese nivel. Parece razonable prever que en 2080 la esperanza de vida será cuatro años mayor, por lo cual la edad jubilatoria también debería aumentar a fin de mantener el sistema en equilibrio. En el sistema que promovemos se indizarían los incrementos de la edad jubilatoria a los cambios en la esperanza de vida para mantener constante la relación entre la vida de trabajo y la jubilación.

MACDONAGH-DUMLER: En su informe del año pasado, los técnicos del FMI señalaron que con cambios paramétricos relativamente pequeños —por ejemplo, un incremento de 2 a 4 puntos porcentuales de los impuestos sobre la nómina—, Estados Unidos podría mantener el sistema actual. No parece un incremento de grandes proporciones. ¿Se requiere un mayor volumen de recursos?

SHOVEN: No, pero sólo se dispone de 100 puntos porcentuales a esos efectos, por lo cual esos 2 a 4 puntos porcentuales no deben tomarse a la ligera. En mi plan se prevé una contribución obligatoria del 2 1/2%, que a lo largo de 40 años equivale a verter en una cuenta la paga de un año. Un plan de mantenimiento del sistema actual determinaría una diversificación aún mayor. Podemos jugar con la edad jubilatoria, reajustar el sistema de indización de los beneficios iniciales, elevar los impuestos, u optar por varios de esos mecanismos. Pero se requeriría una reforma considerable para salvar al sistema clásico.

Si la parte de jubilaciones y pensiones del sistema de Seguridad Social fuera el único problema, sería más concebible apuntalar el régimen actual. No obstante, Medicare se encuentra en una situación aún peor. Casi inevitablemente requerirá más impuestos. Ni la Comisión ni nosotros hemos encontrado una solución para Medicare.

MACDONAGH-DUMLER: Un componente de las cuentas jubilatorias personales que suele pasarse por alto consiste en la manera de extraer dinero de la cuenta

Tasas del FMI

Semana del	Tasa de interés del DEG	Tasa de remuneración	Tasa de cargos
3 de junio	2,32	2,32	2,97
10 de junio	2,32	2,32	2,97

La tasa de interés del DEG y la tasa de remuneración se calculan como promedio ponderado de las tasas de interés de determinados valores financieros nacionales a corto plazo que se negocian en los mercados monetarios de los cinco países cuyas monedas constituyen la cesta de valoración del DEG. La tasa de remuneración es la tasa de rentabilidad del saldo remunerado de los países miembros en el tramo de reserva. La tasa de cargos, una proporción de la tasa de interés del DEG, es el costo del uso de los recursos financieros del FMI. Las tres tasas se calculan todos los viernes y se aplican a la semana siguiente. Las tasas básicas de remuneración y de cargos se ajustan además con arreglo a los mecanismos de distribución de la carga. Las tasas más recientes pueden obtenerse llamando al teléfono (202) 623-7171 o consultando Internet (www.imf.org/cgi-shl/bur.pl?2002).

Puede obtenerse información general sobre financiamiento y tasas del FMI en www.imf.org/external/fin.htm.

Datos: FMI, Departamento de Tesorería

durante la etapa jubilatoria. Actualmente los jubilados pueden hacerlo con las anualidades, pero el mercado de anualidades es desigual desde el punto de vista actuarial. ¿Usted se propone considerar este aspecto? ¿Su sistema requiere anualizaciones?

SHOVEN: Excelente pregunta. ¿Por qué son desiguales los mercados de anualidades? Por selección adversa. Los únicos jubilados que actualmente quieren una anualidad son los que gozan de buena salud y esperan superar la edad promedio.

En el plan que proponemos en parte se tiene en cuenta ese hecho. Los interesados podrán hacer lo que quieran con sus cuentas individuales. Sin embargo, la mitad de las cuentas personales de la que está a cargo el Gobierno se anualizaría preceptivamente, con lo cual se suprimiría la selección adversa. Sería recomendable que las personas invirtieran su dinero en anualidades, pero los economistas creen en la selección, especialmente cuando se trata del dinero de uno.

Publicaciones recientes

Working Papers (Documentos de trabajo; US\$10)

02/77: *Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low-Income Countries*, Sanjeev Gupta, Benedict J. Clements, Emanuele Baldacci y Carlos Mulas-Granados.

02/78: *Composition of Government Expenditures and Demand for Education in Developing Countries*, Era Dabla-Norris y John M. Matovu

02/79: *The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries*, Philippe Beaugrand, Boileau Loko y Montfort P. Mlachila

02/80: *Monetary Policy Transmission Mechanisms and Inflation in Slovakia*, Louis Kuijs

02/81: *Statistical Inference as a Bargaining Game*, Eduardo Ley

02/82: *Do "Flexible" Exchange Rates of Developing Countries Behave Like the Floating Exchange Rates of Industrialized Countries?* Peter Wickham

02/83: *Family Attachment and the Decision to Move by Race*, Antonio Spilimbergo y Luis Ubeda

02/84: *Money, Meat, and Inflation: Using Price Data to Understand an Export Shock in Sudan*, Rodney Ramcharan

02/87: *Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions in Advanced Economies*, Richard Hemming, Selma Mahfouz y Axel Schimmelpfennig

02/88: *Caribbean Offshore Financial Centers: Past, Present, and Possibilities for the Future*, Esther C. Suss, Oral Williams y Chandima Mendis

02/89: *Export Orientation and Productivity in Sub-Saharan Africa*, Taye Mengistae y Catherine A. Pattillo

02/90: *More on the Effectiveness of Public Spending on Health Care and Education: A Covariance Structure Model*, Emanuele Baldacci, Maria T. Guin-Siu y Luiz de Mello

02/91: *Yield Spread as a Leading Indicator of Real Economic Activity—An Empirical Exercise on the Indian Economy*, K. Kanagasabapathy y Rajan Goyal

IMF Staff Country Reports (Informes del FMI sobre las economías nacionales; US\$15)

02/92: Burkina Faso: 2002 Article IV Consultation and Fifth Review Under the PRGF

02/93: Burkina Faso: Selected Issues and Statistical Annex

02/94: Gabon: Selected Issues and Statistical Appendix

02/95: Gabon: 2001 Article IV Consultation

02/96: Lesotho: 2001 Article IV Consultation and the Second Review Under the PRGF

02/97: Lesotho: Statistical Annex

02/98: Gabon: Financial System Stability Assessment, Including Reports on the Observance of Standards and Codes on Monetary and Financial Policy Transparency, Banking Supervision, and Insurance Regulation

02/99: People's Republic of China—Hong Kong Special Administrative Region: Selected Issues

02/100: People's Republic of China—Hong Kong Special Administrative Region: 2002 Article IV Consultation Discussions

02/101: Denmark: 2002 Article IV Consultation

02/102: Denmark: Selected Issues—The Danish Fiscal Framework—Looking Back and Ahead

02/103: Federal Republic of Yugoslavia: Selected Issues and Statistical Appendix

02/104: Sri Lanka: Report on the Observance of Standards and Codes

02/105: Federal Republic of Yugoslavia: 2002 Article IV Consultation, Third Review Under the Stand-By Arrangement, and Request for an Extended Arrangement

Otras publicaciones

Guía de la Encuesta coordinada sobre inversión de cartera (Segunda edición) (US\$26)

Macroeconomic Management: Programs and Policies, Mohsin S. Khan, Saleh M. Nsouli y Chorng-Huey Wong (US\$28)

Los pedidos deben dirigirse a: IMF Publication Services, Box X2002, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-7430; fax: (202) 623-7201; correo electrónico: publications@imf.org.

En el sitio www.imf.org se publica información en inglés sobre el FMI, entre la que se incluye la versión completa en inglés del Boletín del FMI, el suplemento anual del Boletín del FMI, Finanzas & Desarrollo, el catálogo actualizado de publicaciones y los tipos de cambio diarios del DEG con respecto a 45 monedas. El texto completo en inglés de todos los documentos de trabajo del FMI y de los documentos de análisis de política económica también puede consultarse en dicho sitio. En www.imf.org/external/spa/index.htm se presenta una selección de documentos en español.



MACDONAGH-DUMLER: ¿Qué impacto tendrán esas cuentas en el mercado de anualidades?

SHOVEN: Existan o no esas cuentas individuales, el mercado de anualidades de Estados Unidos va a crecer rápidamente. Las cuentas 401(k) y las cuentas personales de ahorro jubilatorio, que ganaron aceptación a mediados de la década de los ochenta, se encuentran aún en la fase de acumulación. No obstante, se está aproximando la fase de pago de su producto, dada la inminente jubilación de los integrantes de la generación de la post-guerra. El día que ello ocurra irá creciendo el mercado de anualidades al incrementarse la demanda de su producto. Obviamente, las cuentas individuales simplemente llevarán a que se preste más atención a las anualidades.

MACDONAGH-DUMLER: ¿Qué puede hacer el FMI para promover el debate sobre la Seguridad Social?

SHOVEN: A mi juicio puede cumplir dos funciones importantes. Primero, debe prestarse más atención al impacto de la demografía en los presupuestos actuales. El método de contabilidad fiscal que actualmente se aplica en Estados Unidos puede ocultar el impacto de la demografía y hacer que los superávit presupuestarios parezcan mayores de lo que realmente son.

En segundo lugar, los presupuestos estadounidenses no son coherentes en cuanto al manejo de los fondos fiduciarios, y por varias razones el Gobierno de Estados Unidos ha utilizado esos fondos —por ejemplo el de la Seguridad Social— para ocultar pasivos así como las sociedades estadounidenses han utilizado las cuentas extraterritoriales para preservarse de los impuestos. El presupuesto público de Estados Unidos ha registrado superávit artificialmente grandes (y déficit más reducidos de lo que realmente son) porque la contabilidad presupuestaria estadounidense ha imputado el superávit de la Seguridad Social al superávit presupuestario global, pero ha excluido los pagos de intereses generados por esos fondos fiduciarios.

El FMI debería examinar la contabilidad pública y la de los fondos fiduciarios y formular las preguntas que los auditores debieron haber formulado a Enron. Debe impedirse que el Gobierno de Estados Unidos cometa los mismos errores contables que el sector privado. Por muchas vías, los fondos fiduciarios se han convertido en las cuentas “extraterritoriales” del Gobierno estadounidense. Estas cuentas permiten al Congreso o al Poder Ejecutivo actuales consolidar los superávit —y excluir los costos— cuando ello resulta políticamente conveniente. ■

Seminario del Instituto del FMI

Desarrollo financiero y crecimiento económico

Una de las preguntas que se plantean los economistas es si el crecimiento económico es más acelerado en los países con bancos y mercados de valores más desarrollados. Ross Levine, Profesor de Finanzas de la Universidad de Minnesota, señaló en un seminario que los economistas sustentan opiniones sorprendentemente diferentes acerca de si los mercados financieros promueven o dificultan el crecimiento económico a largo plazo. Basándose en debates teóricos y pruebas de muy diversas fuentes, Levine señaló que los bancos y los mercados de valores estimulan el crecimiento económico a través de una mejor asignación de los recursos, más que a través del incremento de la tasa de ahorro.

Dos preguntas clave sirven de marco para el debate sobre desarrollo financiero y crecimiento económico. ¿Los mercados de valores y las instituciones financieras de los países en desarrollo son poco más que casinos donde los bancos de inversión internacionales realizan sus apuestas, o afectan fundamentalmente, a largo plazo, al desarrollo económico de los países? Por otra parte, suponiendo que exista cierta relación entre desarrollo financiero y crecimiento económico, ¿qué tipo de reformas legales, reglamentarias y de política económica debe emprender un país?

El debate es de larga data y en él han intervenido prestigiosos participantes, pero los argumentos pueden clasificarse en cinco puntos de vista principales. El

Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Alexander Hamilton, sostuvo en 1791 que “los bancos son los motores del crecimiento económico más eficaces que se hayan inventado”, condensando así la opinión de que los sistemas financieros cumplen un papel positivo y destacado. John Adams, segundo Presidente de Estados Unidos, adoptó el punto de vista contrario, afirmando que “el daño que han hecho los bancos a la moralidad, tranquilidad e inclusive riqueza de esta nación supera todo bien que hayan hecho o puedan llegar a hacer”.

Desde otra perspectiva, la de la economista Joan Robinson y otros, la relación se da a la inversa: el desarrollo financiero es fruto del crecimiento económico. Según una cuarta teoría, el sistema financiero no influye sobre el crecimiento económico, sino que éste puede atribuirse a factores como el progreso tecnológico. Finalmente, según una quinta opinión, los mercados financieros cumplen una función que deriva de las crisis que se producen de cuando en cuando, y no de la existencia de fuertes vínculos entre finanzas y crecimiento económico.

¿Cuál de esas opiniones corresponde a la verdad? Para tratar de dar respuesta a esta pregunta, Levine comenzó por examinar algunos de los argumentos teóricos acerca del papel que cumplen los intermediarios y mercados financieros y las razones por las cuales las finanzas influyen o no influyen en el crecimiento. A mediados del siglo XIX, el banquero y periodista Walter

Bagehot sostuvo que los mercados y los intermediarios financieros promueven el crecimiento económico al movilizar capital para la realización de “ingentes obras”. Levine subrayó que a este respecto es importante tener en cuenta que el vínculo entre finanzas y crecimiento económico no discurre a través del ahorro, ya que existen abundantes pruebas de que las altas tasas de ahorro poco influyen sobre el crecimiento económico. El argumento clave de Bagehot es que si una entidad puede movilizar un gran volumen de capital y canalizarlo a grandes proyectos que requieren enormes inversiones de capital —como los de construcción de vías férreas— pueden existir economías de escala.

Joseph Schumpeter, comúnmente conocido como el padre de la economía del desarrollo, creía que los intermediarios financieros promueven el crecimiento económico al movilizar el ahorro de la sociedad y determinar qué empresas podrían utilizarlo. Por lo tanto, si el sistema financiero elige con acierto el destino de ese ahorro, la asignación del capital será más eficiente y se promoverá el crecimiento económico. Un aspecto clave de ese proceso de asignación es el referente al control de las empresas por parte de los bancos tras la inversión de los fondos: debe existir un mecanismo que garantice que los administradores de determinada empresa no utilicen inadecuadamente los fondos prestados, para lo cual es preciso obtener información sobre la empresa y sus administradores.

Los intermediarios financieros —específicamente los mercados financieros líquidos— reducen un importante desincentivo a la inversión en proyectos de gran escala y a largo plazo, que tardan en ser redituables para los inversionistas. Un mercado líquido permite a los inversionistas realizar y abandonar inversiones, lo que aumenta la probabilidad de ingreso de inversionistas, quienes saben que sus fondos no tendrán que estar paralizados a largo plazo.

La gestión de los riesgos es otro mecanismo a través del cual los intermediarios y los mercados financieros promueven el crecimiento económico. Los mercados financieros que estén en condiciones de diversificar los riesgos facilitan la realización de inversiones de riesgo por parte de las personas físicas.

¿El desarrollo financiero va en detrimento del crecimiento económico?

En diversos modelos teóricos se señala que el desarrollo financiero y el mejoramiento de los sistemas financieros pueden ir en detrimento del crecimiento económico a largo plazo. Si el sistema financiero realiza una adecuada asignación del capital puede incrementarse la rentabilidad del ahorro, pero teóricamente es posible que esa mayor rentabilidad reduzca las tasas de ahorro. Y si el ahorro es un factor clave del crecimiento económico, las mejoras de los sistemas financieros pueden reducir el ahorro en medida suficiente como para desacelerar el crecimiento económico.

Otro mecanismo clave en virtud del cual el desarrollo financiero puede ir en detrimento del crecimiento económico a largo plazo, guarda relación con los efectos ambiguos de la diversificación del riesgo en lo que respecta a las tasas de ahorro. Si se reduce el riesgo que afecta a la cartera de los inversionistas, la consiguiente reducción de la incertidumbre general puede reducir el ahorro cautelar de los inversionistas.

Según un tercer modelo, en que no se percibe ningún vínculo positivo entre desarrollo financiero y crecimiento económico, algún tercer factor puede impul-



sar el desarrollo financiero y el crecimiento económico, en cuyo caso el desarrollo financiero en verdad no influye sobre el crecimiento económico.

¿Cómo se mide la eficacia con que la economía dispensa esos servicios financieros? Levine comenzó por examinar la manera de determinar la escala de un sistema financiero, y señaló que el nivel de actividad financiera puede medirse utilizando varios patrones. Algunos guardan relación con la magnitud total del sistema financiero; otros simplemente con la magnitud del sector bancario comercial; otros con el volumen del crédito asignado al sector privado, expresado como proporción del PIB. Según Levine, pese a las diversas modalidades que asumen esas medidas, todas ellas tienden a ser “extraordinariamente útiles” para prever las tendencias del crecimiento del PIB. Levine clasificó a cerca de 100 países en cuatro categorías, basándose en el nivel de actividad financiera registrado por los mismos en 1960, y llegó a la conclusión de que los países con mercados financieros más activos en ese año tendieron a experimentar un crecimiento económico más acelerado que los restantes en los 40 años siguientes.

¿A través de qué canal opera este vínculo? Examinando las tendencias del aumento de la productividad registradas en el período 1960–99 en esos mismos cuatro grupos de países, Levine concluyó que el vínculo positivo entre nivel de actividad financiera y



La influencia del desarrollo financiero sobre el crecimiento económico es de grandes proporciones, no obedece a una causalidad a la inversa y se ejerce principalmente a través de la productividad.

—Ross Levine

crecimiento económico parece estar relacionado con el aumento de la productividad. Examinando el ahorro privado en el mismo período en relación con esos países, Levine llegó a la conclusión de que el vínculo es mucho más débil: el nivel de actividad financiera no permite prever las tasas de ahorro.

Al tratar de determinar la relación entre la liquidez en los mercados de valores y el crecimiento del PIB, y el crecimiento de la productividad, Levine observó también una correlación pronunciadamente positiva: los países con mercados de valores dotados de mayor liquidez experimentaban un crecimiento económico más acelerado.

Los datos muestran también que ni la escala del mercado de valores ni la inestabilidad reinante en los mismos permiten prever con acierto el crecimiento económico. Esto lleva a pensar que la posibilidad de negociar acciones en un mercado de valores —más que el valor total de las acciones registradas en la bolsa, o la inestabilidad de los índices— constituye el factor determinante de que el desarrollo del mercado de valores influya positivamente sobre el crecimiento.

Levine concluyó también que el fuerte vínculo entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico no

parece obedecer a otros efectos específicos de países, como la liberalización del comercio exterior o la inflación. De las pruebas recogidas dedujo además que la influencia del desarrollo financiero sobre el crecimiento económico es de grandes proporciones, no obedece a una causalidad a la inversa y se ejerce principalmente a través de la productividad.

“Prácticas óptimas” óptimas

Suponiendo que exista alguna relación entre desarrollo financiero y crecimiento económico, ¿qué conclusiones debemos sacar a ese respecto? Levine afirma que dedicó la mayor parte de su obra, en los últimos cinco años, a distinguir entre métodos de regulación y supervisión bancarias eficaces e ineficaces.

Es cada vez mayor la labor realizada para preparar listas cada vez más extensas de “prácticas óptimas”. Éstas abarcan muchos aspectos, como lo que pueden hacer los bancos, políticas de ingreso de bancos, régimen de propiedad, potestades de supervisión, suficiencia del capital, clasificación, diseño de seguros de depósitos y divulgación de información. El problema —señala Levine— es que en esencia no se han encontrado pruebas comparadas de países de que las prácticas óptimas, en esas esferas, sean realmente “óptimas”. Además, no abundan los datos reales sobre interrelación entre desempeño de los bancos y prácticas óptimas.

Junto con James Barth y Gerard Caprio Jr., Levine llevó a cabo el primer amplio estudio comparado de países —referente a la regulación bancaria en 107 países— para tratar de reducir en cierta medida la insuficiencia de datos y examinar la interrelación entre desempeño de los bancos y prácticas óptimas. Los autores llegaron a la conclusión de que la creación de un poderoso mecanismo oficial de supervisión puede suscitar, o no, resultados satisfactorios. Además, la existencia de sistemas políticos cerrados, vulnerables a la corrupción, puede agravar esa relación negativa entre potestades oficiales de supervisión y desarrollo bancario.

Los autores llegaron también a la conclusión de que los sistemas generosos de seguro de depósitos y la propiedad pública de los bancos son, respectivamente, factores asociados con “resultados insatisfactorios” en materia de estabilidad y desempeño de los bancos. Sin embargo, los efectos perturbadores de un sistema generoso de seguro de depósitos tienden a mitigarse en los países con un sólido imperio de la ley. Los datos recogidos muestran, además, que las restricciones a las actividades y al ingreso de los bancos tienden a afectar negativamente a la estabilidad y al desempeño de los mismos. En los países con un amplio control privado de los bancos, los resultados tienden a ser satisfactorios. Por lo tanto, a los efectos del desarrollo del sector financiero uno de los factores en los que debe hacerse mayor hincapié es la creación de incentivos a la diversificación y al control privado. ■

Publicado en Internet, en inglés (www.imf.org)

Notas informativas

02/43: El Director Gerente se reúne con el Ministro de Economía de Argentina; el Directorio amplía el reembolso del SCR, 21 de mayo

02/44: El Director Gerente del FMI, Horst Köhler, muestra un mayor respaldo a Uruguay, 28 de mayo

02/45: Zambia: El FMI concluye el cuarto examen del acuerdo en el marco del SCLP y aprueba el desembolso de US\$64 millones, 30 de mayo

Comunicados de prensa

02/26: Zambia acepta las obligaciones del Artículo VIII, 20 de mayo

Notas de información al público

02/55: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con Dinamarca, 21 de mayo

02/56: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con la República Federativa de Yugoslavia (Serbia/Montenegro), 23 de mayo

02/57: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con Suiza, 3 de junio

Discursos

“Desafíos a los que se enfrenta el sector financiero de China: Enseñanzas recogidas de las experiencias de otros países”, Stefan Ingves, Director del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del FMI, Segundo Foro Financiero de China, Beijing, 15 de mayo

“Cómo lograr la estabilidad financiera: Una perspectiva internacional”, Shigemitsu Sugisaki, Subdirector Gerente del FMI, Programa de Financiamiento y Desarrollo de la APEC, Primer Foro Anual, Beijing, 26 de mayo

Transcripciones

Conferencia de prensa de Thomas C. Dawson, Director del Departamento de Relaciones Externas del FMI, 16 de mayo

North señala que las instituciones desempeñan una función esencial en el crecimiento económico

La razón por la cual algunas economías crecen, mientras que otras se mantienen estancadas, es una de las preguntas fundamentales que plantea la teoría del crecimiento económico y en la que se centró un seminario reciente del Instituto del FMI ofrecido por Douglas North, Profesor de economía de la Universidad Washington (St. Louis). North, que obtuvo el Premio Nobel de Economía en 1993 compartido con Robert Fogel por haber renovado la investigación de la historia económica aplicando la teoría económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico, analizó por qué considera que las instituciones constituyen la base del proceso dinámico del desarrollo económico.

Los economistas saben mucho sobre las ventajas del desarrollo económico, pero mucho menos sobre cómo generarlo. ¿Por qué el panorama está incompleto? North señaló que los economistas luchan desde hace tiempo contra dos limitaciones fundamentales. Primera, la teoría neoclásica que utilizan es primordialmente estática, es decir, se centra en el desempeño de una economía en un momento en el tiempo, mientras que las economías son dinámicas y los participantes cambian constantemente. De hecho, la mayor parte de los problemas interesantes que ocupan a las autoridades nacionales y a los economistas del FMI se centran en cómo conseguir que las economías logren un buen desempeño económico a través del tiempo.

En segundo lugar, la teoría económica neoclásica consideró originalmente que las economías no generan fricciones, asumiendo que los mercados funcionan perfectamente, la información es simétrica, los gobiernos son neutrales y las instituciones no importan. North, que estudió la economía neoinstitucional desde el punto de vista de un historiador, sostiene que, de hecho, las instituciones importan muchísimo. Las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y, como tales, constituyen los factores determinantes del desempeño económico. Toda recomendación económica que no tenga en cuenta las instituciones está condenada al fracaso.

¿Qué son las instituciones? Según North, son, en términos generales, las reglas de juego de una sociedad. Constituyen la forma en que las personas estructuran sus interacciones. Sin ellas, no hay orden ni civilización. Estas reglas tienen tres componentes:

Reglas formales: constituciones, leyes y reglamentos, definidos claramente que son establecidos por las entidades políticas y de cumplimiento obligatorio.

Reglas informales: normas de comportamiento, convenios y códigos de conducta autoimpuestos que regulan una parte considerable de las relaciones humanas. Estas reglas son más complicadas y no se

comprenden tan bien. Según North, lo que determina el desempeño de un país es una combinación de reglas formales, modificadas por reglas informales y características de aplicación coercitiva de dichas reglas. Si las reglas informales no complementan las reglas formales, los resultados serán radicalmente distintos de los previstos. Además, si bien pueden establecerse rápidamente reglas formales, las reglas informales, como las normas de comportamiento, no se afianzan hasta pasado mucho tiempo. Un país puede adoptar derechos de propiedad en una tarde, pero su aplicación coercitiva y el establecimiento de normas para complementarlos puede tomar otros 20 ó 30 años.

La *aplicación coercitiva de las reglas*, que normalmente se lleva a cabo a través de múltiples formas, que suelen reforzarse entre sí, tiene lugar a tres niveles. El primero se basa en códigos de ética y de comportamiento autoimpuestos; el segundo depende de la capacidad de contraatacar, y el tercero depende de que el gobierno cumpla los términos de los acuerdos.

La combinación de reglas formales e informales y las características de aplicación coercitiva de las reglas configura la estructura de incentivos de una sociedad, señaló North. Dicha estructura determina, a su vez, la forma en que los participantes de una economía, como los organismos y las empresas, desarrollan el juego. Cuando los incentivos alientan a las personas a ser productivos, las economías crecen, y cuando éstos fomentan un comportamiento improductivo, éstas se estancan. Lo esencial, en primer lugar, es comprender cómo se desarrolla el juego en una sociedad.

Costos de transacción

Las entidades políticas establecen las reglas formales y especifican la aplicación coercitiva de las mismas. Por esta razón, siempre están en el centro de la estructura de incentivos. Sin embargo, los organismos políticos son imperfectos y nunca son completamente imparciales, incluso en democracias que funcionan. Y ahí radica el dilema, según North, porque se sabe mucho menos sobre cómo lograr que los mercados políticos funcionen bien en el corto plazo de lo que se sabe sobre los mercados económicos.

Para analizar este dilema, North utiliza el marco de los costos de transacción, es decir, los costos de realizar un intercambio. A medida que los sistemas económicos crecen y logran resultados más satisfactorios, los recursos agregados invertidos en las transacciones también crecen. En Estados Unidos, por ejemplo, los costos de transacción representaron el 25% del PNB en 1870. En 1970, se elevaron al 45% y es posible que actualmente estos costos representen más de la mitad del PNB. Los costos no aumentan porque la economía es menos

Toda recomendación económica que no tenga en cuenta las instituciones está condenada al fracaso.

— Douglas North



Laura Wallace

Directora

Sheila Meehan

Elisa Diehl

Natalie Hairfield

Jacqueline Irving

Redactoras

Philip Torsani

Director de artes gráficas

Julio R. Prego

Diseñador gráfico

Con la colaboración de

Prakash Loungani

Edición en español

División de Español

Departamento de Tecnología
y Servicios Generales

Lourdes Reviriego

Traducción

Adriana Vilar de Vilarino

Corrección de pruebas

María Sara McClain

Autoedición

El *Boletín* (ISSN 0250-7240) es una publicación del FMI. Durante el año aparecen 23 números en español, francés e inglés, además del *Suplemento sobre el FMI* y un índice anual. Las opiniones e información publicadas no representan necesariamente la posición oficial del FMI. Los mapas que se publican para orientar a los lectores provienen de la sexta edición de *Atlas of the World*, de National Geographic; los nombres y las fronteras que aparecen en los mismos no reflejan la posición del FMI con respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni tampoco la conformidad de la institución en relación con dichas fronteras. El material publicado puede reproducirse mencionando la fuente de información. Las cartas a la directora deben dirigirse a: Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-8585; dirección electrónica: imfsurvey@imf.org. El *Boletín del FMI* se distribuye por correo aéreo (Canadá, Estados Unidos y México: *first class*; otros países: *airspeed*). El precio de la suscripción anual, para empresas privadas y particulares, es de US\$79. Las solicitudes de pedido deberán dirigirse a: Publication Services, Box X2002, IMF, Washington D.C. 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-7430. Fax: (202) 623-7201. Correo electrónico: publications@imf.org.

17 de junio de 2002

192

eficiente, sino por la razón contraria: a medida que la actividad económica aumenta, se necesitan más recursos para realizar las transacciones. No obstante, si bien a nivel global los costos de transacción aumentan (proporcionando empleo a contables, abogados, reguladores, etc.) en una economía en expansión, contribuyen a una disminución de los costos de producción y, por lo tanto, de los costos totales. El costo inferior de cada transacción fomenta nuevos intercambios y, por lo tanto, aumenta el crecimiento y la productividad.

Sin embargo, en mercados políticos, los incentivos de los participantes están tan diluidos que su eficacia para reducir los costos de transacción es mucho menor. En una democracia, por ejemplo, el hecho de saber que un solo voto probablemente no influirá en el resultado afecta al comportamiento (y la motivación) del votante.

Obstáculos a un buen desempeño

¿Cuáles son los obstáculos que impiden que las economías crezcan vigorosamente? North destaca tres obstáculos fundamentales.

Requisitos institucionales para la transición de formas personales a formas impersonales de intercambio.

A lo largo de casi toda la historia, las transacciones se realizaron a través de intercambios personales basados en la reputación y las relaciones personales de las partes en cuestión. Sin embargo, a medida que se desarrollaron los mercados, este tipo de intercambio dio paso a otros intercambios más impersonales. Esta transformación sumamente compleja requirió instituciones y mecanismos de aplicación coercitiva de las normas. Entre el año 1.000 y 1.800 de la era actual, en Europa occidental, por ejemplo, se crearon una gran variedad de instituciones e instrumentos institucionales. Los bancos y las letras de cambio hicieron previsible, seguros y, por lo tanto, posibles los intercambios impersonales en gran escala. Pero en las economías pobres no llegaron a establecerse las mismas instituciones. Y, como señaló North, la aplicación coercitiva de las reglas debe complementar y mantener las instituciones básicas a medida que éstas vayan desarrollándose. Las economías necesitan la aplicación coercitiva de las reglas por parte de terceros a fin de que, por ejemplo, los mercados de capital puedan desarrollar y prosperar. Evidentemente, los gobiernos que establecen esta aplicación coercitiva de las reglas rara vez son completamente neutrales, pero para ser eficaz, el sistema debe ser lo suficientemente imparcial para alentar a las personas a realizar intercambios. No sabemos cómo lograr que los gobiernos lo hagan.



North: "Lo esencial es comprender cómo se desarrolla el juego en una sociedad".

A medida que se desarrollan los mercados, el propio conocimiento va especializándose. Pero el conocimiento es valioso si puede combinarse con otros conocimientos a un bajo costo de transacción. Por ejemplo, para que la investigación genética en Estados Unidos produzca resultados económicos, es necesaria la interacción de una amplia red de entidades de diversos sectores de la economía. Esto no ocurre automáticamente, incluso en un país avanzado con un sistema de precios muy desarrollado.

Cómo lograr que los mercados funcionen de forma eficiente. Cada mercado es diferente

y para que funcione bien, es necesario hallar la combinación adecuada de reglas formales e informales y las características de aplicación coercitiva de las reglas apropiadas. No obstante, lo que contribuye a que un mercado funcione bien en un momento en el tiempo, puede no funcionar a través del tiempo. Los elementos importantes (la tecnología, los costos de información y las entidades políticas) pueden cambiar, aumentando los costos de transacción (véase el caso de Japón). Por lo tanto, para formular recomendaciones eficaces, los economistas deben considerar las limitaciones a través del tiempo y no en un solo momento en el tiempo.

¿Qué enseñanzas pueden extraerse de todo ello? En primer lugar, según North, la historia nos indica que el mundo no tiene una estructura intrínseca basada en reglas predeterminadas. Podemos aprender del pasado, pero no podemos basarnos únicamente en la experiencia pasada para resolver los complejos problemas actuales. En segundo lugar, debido a que nuestra capacidad de influir en las reglas informales y en la aplicación coercitiva de las mismas es limitada, también es limitada nuestra capacidad para mejorar el desempeño económico.

Por último, si bien no sabemos cómo lograr que las instituciones políticas funcionen de forma eficiente, estamos ampliando nuestros conocimientos en este ámbito. Sabemos, por ejemplo, que las economías eficientes, como la economía estadounidense, tienen instituciones flexibles, capaces de adaptarse y evolucionar según sea necesario. Para hacer frente a la incertidumbre, las instituciones deben tener margen para probar diferentes maneras de hacer las cosas y eliminar las que no funcionan. ■

Farah Ebrahimi
Instituto del FMI