

desarrollo

MAS ALLA DE LA ECONOMIA

Informe 2000

Progreso económico y social
en América Latina

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

Un Apéndice Estadístico con información económica actualizada sobre América Latina y el Caribe
está disponible en: www.iadb.org/int/

DESARROLLO MAS ALLA DE LA ECONOMIA

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2000

Esta publicación se puede obtener en:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos

Tel: (202) 623-1753

1-877-PUBS IDB

Fax: (202) 623-1709

Correo electrónico: idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

ISBN: 1-886938-76-8

ISSN: 0253-6013

Contenido

Prefacio	v	CAPITULO 3	
CAPITULO 1		Geografía y desarrollo en América Latina ...	131
Cómo llega América Latina		Las regiones geográficas de América Latina	132
al siglo XXI	1	Historia	135
El estado del desarrollo	2	Productividad de la tierra	139
Desarrollo humano	6	Condiciones de salud	146
Desarrollo social	13	Desastres naturales	148
¿Un desarrollo desequilibrado?	17	Acceso a los mercados	153
Los condicionantes estructurales del desarrollo	18	Primacía urbana en América Latina	156
¿Hasta dónde llega la influencia de la demografía,		¿Será importante la geografía en el futuro?	159
la geografía y las instituciones?	28	Políticas para vencer las limitaciones	
Apéndices	33	geográficas	167
Bibliografía	38	Apéndices	177
		Bibliografía	179
CAPITULO 2		CAPITULO 4	
Demografía: ¿amenaza u oportunidad		Instituciones políticas	
para América Latina?	41	y gestión pública en América Latina	181
La importancia de la demografía	43	La ola de democracia en América Latina	181
La transición demográfica en América Latina	50	El nivel de satisfacción con la democracia	
Demografía y políticas laborales	66	en América Latina	182
Las características demográficas de la violencia		Problemas políticos y desarrollo	186
y la criminalidad	80	Evaluación de los factores de fracaso político	
La oportunidad demográfica		en América Latina	189
para mejorar la educación	88	Ilustraciones empíricas de la política	
Las políticas de atención de la salud		y los resultados en materia de desarrollo	205
y el cambio demográfico	98	Las reformas políticas en perspectiva	212
Un futuro inquietante: sistemas de pensiones		Apéndice técnico	216
en América Latina	104	Bibliografía	218
Apéndices	113		
Bibliografía	127		

RECONOCIMIENTOS

Dirección

La preparación del *Informe de progreso económico y social en América Latina* es responsabilidad del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, dirigido por el Economista Jefe, Ricardo Hausmann. La coordinación de esta edición estuvo a cargo de Eduardo Lora. Las investigaciones de base fueron hechas por equipos combinados de investigadores del Banco y consultores externos (cuya afiliación se señala entre paréntesis)

Investigación

El capítulo 1 fue escrito por Eduardo Lora con la asistencia de Patricia Cortés y Mauricio Olivera. El capítulo 2 fue ensamblado por Miguel Székely, utilizando material de investigación preparado por Jere Behrman (Universidad de Pennsylvania), Suzanne Duryea y Miguel Székely; por el equipo liderado por David Bloom (del Harvard School of Public Health, compuesto por David Canning, David K. Evans, Bryan S. Graham, Patrick Lynch y Erin E. Murphy); por Carmen Pagés y Andrew Morrison, y por Orazio Attanasio y Giovanni Violante (ambos de University College de Londres). Partes de este capítulo fueron escritas por Eduardo Lora, Gustavo Márquez, Carmen Pagés, Claudia Piras y William Savedoff. Fueron asistentes de investigación Mauricio Olivera y Marianne Hilgert. El capítulo 3 fue escrito conjuntamente por John Gallup (Center for International Development, Harvard University) y Eduardo Lora, incorporando además contribuciones preparadas por Celine Charveriat y Alejandro Gaviria. Este capítulo se benefició de los nueve estudios sobre Geografía y Desarrollo en América Latina del Proyecto de la Red de Centros de Investigación. El capítulo 4 fue escrito por Alejandro Gaviria y Mark Payne con asistencia de Patricia Cortés. Los estudios de base para este capítulo fueron preparados por Alejandro Gaviria, Carlos Losada, Carmen Pagés, Ugo Panizza, Mark Payne, Jessica Seddon y Ernesto Stein. En las bibliografías de los capítulos se encuentran citados los documentos de base correspondientes.

Talleres de discusión

Los documentos de base de este informe fueron discutidos en varios talleres académicos. Deseamos expresar nuestro reconocimiento a Jeffry Frieden (Universidad de Harvard), promotor del taller de ciencia política realizado en el Center of Basic Research of Social Sciences, y a los demás participantes en esa ocasión. También agradecemos los aportes que en otros talleres recibimos de David Canning, Celine Charveriat, Alberto Chong, Jesús Duarte, Isaac Ehrlich, Deon Filmer, John Gallup, Carlos Garguilo, Amanda Glassman, Stephen Haggard, Witold Henisz, Robert Kaplan, David Lam, Paolo Mauro, Juan Carlos Navarro, William Savedoff, T. Paul Schultz, y Mitchell Seligson.

Comentarios

Este informe se benefició además de comentarios y sugerencias de Andrés Allamand, Omar Arias, Neville Beharie, Euric Bobb, Carles Boix, César Bouillon, Mayra Buvinic, Luis René Cáceres, Fernando Carrillo, Xavier Comas, Ruthanne Deutsch, Mack Friedrich, Amanda Glassman, Edmundo Jarquín, Bernardo Kliksberg, Nora Lustig, Miguel Martínez, Andrew Morrison, Ferdinando Regalia, William Savedoff, Graciela Schamis, Carlos Valencia, Waldemar Wirsig y Laurence Wolff.

Traducción, edición y soporte administrativo

Larry Hanlon y Carlos Trípodi estuvieron a cargo de traducciones para las versiones en inglés y español, respectivamente. Mauricio Olivera fue responsable de la preparación de gráficos y cuadros y del proceso de compilación electrónica. La revisión editorial fue responsabilidad de David Einhorn y Gerardo Giannoni. El diseño gráfico estuvo a cargo de Valkiria Peizer. Luisa Fernanda Rodríguez brindó soporte administrativo durante todo el proceso.

Las opiniones expresadas en este Informe son responsabilidad del equipo de investigadores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo o de su Directorio Ejecutivo.

Desarrollo más allá de la economía

América Latina comienza el siglo XXI sacudiéndose de la última crisis. Tal como ha sucedido en el pasado, perturbaciones de origen externo han arruinado las proyecciones optimistas y los planes de muchos gobiernos. El crecimiento durante los últimos años ha sido insatisfactorio, obligando a los gobiernos a concentrarse, nuevamente, en mantener la disciplina fiscal y la estabilidad de precios y en profundizar las reformas económicas para robustecer la confianza y mejorar las posibilidades de la recuperación.

Para la mayoría de los latinoamericanos este estado de cosas resulta bastante desalentador. Mientras que los esfuerzos de los gobiernos tienen que concentrarse en enfrentar las turbulencias macroeconómicas, los latinoamericanos perciben que esos esfuerzos no bastan para resolver los problemas más críticos de sus países, como son las escasas oportunidades laborales, la carencia de educación, la pobreza, la corrupción y la delincuencia. No son pocos quienes creen incluso que los esfuerzos de estabilización macroeconómica tienden a agudizar innecesariamente algunos de estos problemas, cuya verdadera solución parece cada vez más remota.

En anteriores ocasiones, el *Informe de progreso económico y social* ha contribuido a este debate al analizar las implicaciones de la volatilidad y las consecuencias de las políticas macroeconómicas de los países de la región. En esta oportunidad queremos adoptar una perspectiva más amplia para discutir los problemas del desarrollo. No sólo porque el comienzo de siglo sea una ocasión propicia para las grandes preguntas sino, también, porque creemos que así lo están demandando los latinoamericanos.

El objetivo de este informe es doble. Por un lado, describe el estado del desarrollo de América Latina en comparación con otras regiones del mundo, entendiendo por “desarrollo” no solamente progreso económico sino, también, desarrollo humano y capacidad de convivencia social. Por otro lado, este informe destaca la influencia que ejercen en el desarrollo económico, humano y social tres grupos de factores estructurales: la demografía, la geografía y las instituciones. Aunque son determinantes importantes del desarrollo a largo plazo, no han recibido suficiente atención, en parte porque superan el ámbito convencional de la economía.

El estado del desarrollo

El panorama del desarrollo latinoamericano es muy diverso. No se trata simplemente de que haya un gran contraste entre los países de la región. Más importante resulta el hecho de que en algunos aspectos del desarrollo América Latina se distingue por su progreso relativo frente a otras regiones del mundo en desarrollo, mientras que en otros presenta indicadores realmente críticos.

En materia de desarrollo económico, América Latina puede ser clasificada en la actualidad como una región de ingresos medios. Mundialmente, ocupa el quinto lugar en términos de ingreso per cápita después de los países desarrollados, el Sudeste Asiático, los países del Medio Oriente y el grupo de economías de Europa del Este. Sólo los países del resto de Asia y Africa tienen ingresos menores. Esta no era la situación hace medio siglo, cuando América Latina

sólo era superada por los países actualmente desarrollados. Esto es reflejo de que América Latina no ha ocupado un papel especialmente destacado en materia de crecimiento económico en décadas recientes. Aparte de moderado, el crecimiento económico ha sido notablemente inestable, un problema crónico de la región, cuyas manifestaciones recientes quizás han sido más notorias y perniciosas que en el pasado.

Pero lo más crítico del patrón de desarrollo económico latinoamericano se encuentra en la forma como está distribuido el ingreso, tema al cual estuvo dedicada la edición anterior de este informe. En América Latina se encuentran algunos de los países con las peores distribuciones de ingreso del mundo. Pero incluso aquellos países con las mejores distribuciones de ingreso de la región presentan índices de concentración que superan el promedio mundial. Por consiguiente, la mala distribución del ingreso es un rasgo común a toda la región.

Frente a este cuadro poco alentador, América Latina presenta indicadores muy destacados en diversas áreas del desarrollo humano. De acuerdo con el Índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas, la región tiene niveles de desarrollo humano muy semejantes a los países del Sudeste Asiático, e inferiores solamente a los países desarrollados. Detrás de este resultado se encuentran la elevada esperanza de vida, las reducidas tasas de mortalidad infantil y las altas tasas de alfabetismo que ha alcanzado América Latina. Aunque varios países de la región aún padecen serias deficiencias en estos campos, prácticamente sin excepción los logros conseguidos en estas áreas superan lo que podría esperarse con base solamente en los niveles de ingreso per cápita de los países. Es notable que los avances en la salud hayan continuado durante las décadas turbulentas de los años ochenta y noventa. No puede decirse lo mismo del progreso educativo. Aunque el acceso inicial al sistema educativo se ha ampliado en toda la región y en los primeros años escolares la matrícula es elevada, los años de educación alcanzados por las cohortes actuales de jóvenes latinoamericanos no superan en mucho los de hace veinte años. En promedio, los latinoamericanos están alcanzando menos de nueve años de educación, apenas un año y medio más que dos décadas atrás, y mucho menos que los 13,5 años que logran los jóvenes de Estados Unidos o los 12 años o más de los coreanos o taiwaneses.

Pero donde más notorios y preocupantes son los contrastes en el desarrollo de América Latina es en el área de la convivencia social. En las dos últimas décadas la región ha progresado hacia la democracia a un ritmo sin precedentes mundiales. Las democracias están lejos de ser perfectas, por supuesto, y aún nos separa una distancia nada despreciable de los países desarrollados. Pero en las dos últimas décadas se han ampliado las libertades de los ciudadanos para participar en los procesos políticos y ejercer oposición a los gobiernos y para expresarse e informarse. Con diferencias importantes entre países, los latinoamericanos gozan hoy de más protección frente a la arbitrariedad, la discriminación y la injusticia que hace dos o más décadas.

Considérese en cambio lo que ha ocurrido en materia de criminalidad. Ya en los setenta las tasas de homicidio de América Latina eran en promedio las más altas del mundo. Desde entonces se han elevado en casi todos los países de la región y en varios casos han llegado a niveles que son cuarenta veces más altos que en el promedio de los países desarrollados o del sudeste asiático.

La opinión de los latinoamericanos

El grueso de los latinoamericanos posiblemente no están familiarizados con estos indicadores comparativos. Pero sus opiniones reflejan los problemas del desarrollo de la región, incluso en forma demasiado crítica. Según encuestas realizadas durante tres años consecutivos recientes, sólo un 10% de los latinoamericanos cree que la situación económica actual de sus países sea buena, mientras que un abrumador 60% considera que sus padres vivían mejor. Estas percepciones están muy afectadas por las preocupaciones de los latinoamericanos sobre la inestabilidad de la situación económica y sobre la falta de justicia en la distribución del ingreso. En efecto, la mitad de los latinoamericanos destaca alguno de estos cinco problemas como el más importante de su país: la desocupación, los bajos salarios, la inflación, la pobreza y la inestabilidad del empleo.

Más allá de las dimensiones económicas del desarrollo, las principales preocupaciones de los latinoamericanos se concentran en la educación, la corrupción y la delincuencia. Cuatro de cada cinco lati-

noamericanos consideran que en los últimos años la delincuencia ha aumentado mucho y dos de cada cinco afirman que ellos o sus familiares más cercanos han sido víctimas de algún crimen.

Factores estructurales que afectan el desarrollo

Algunos de los rasgos del desarrollo latinoamericano pueden haberse acentuado en los últimos años como resultado de cambios en el contexto mundial o de las políticas nacionales. La globalización o las políticas neoliberales a menudo se mencionan como causas del bajo crecimiento, la inestabilidad, la concentración del ingreso u otras deficiencias del desarrollo latinoamericano. Pero ninguno de estos problemas es nuevo, de modo que no pueden ser atribuidos exclusivamente a estos fenómenos. Dado que los efectos e implicaciones para América Latina de las nuevas políticas económicas en el contexto de la globalización han sido ampliamente discutidas en los más diversos medios, en este informe adoptamos una perspectiva más amplia para discutir la influencia de factores estructurales que han recibido menor atención: la demografía, la geografía y las instituciones.

Estos tres factores comparten ciertas características fundamentales: están conformados por variables influidas por la historia y que cambian lentamente, pero su influencia sobre el desarrollo puede ser modificada por las políticas que se adopten. En sí mismos, estos factores no constituyen designio alguno sobre el futuro de mediano y largo plazo. Pero si se ignora su importancia, o si queda oscurecida por los fenómenos más coyunturales, sus efectos no controlados pueden ser perniciosos para el desarrollo.

La oportunidad demográfica

La discusión pública sobre los temas demográficos se ha concentrado en las consecuencias del crecimiento demográfico y en los pros y contras y en las implicaciones éticas del control de la natalidad. Paradójicamente, los acalorados debates sobre estos temas han llevado a descuidar muchos de los más importantes canales de influencia de la demografía sobre el desarrollo.

Desde el punto de vista del desarrollo económico y humano, la variable demográfica clave no es la

tasa de crecimiento de la población sino su composición por edades. Obviamente, ambas cosas están relacionadas, pero las implicaciones de política son radicalmente distintas. Mientras que el énfasis en el crecimiento poblacional lleva al espinoso debate sobre el control de la natalidad, el énfasis en la composición por edades de la población conduce a explotar las oportunidades y enfrentar los retos que plantea cada una de las etapas de la transición demográfica.

En la etapa de la transición demográfica en que se encuentran la mayoría de los países de América Latina, los grupos más numerosos de la población son adultos jóvenes que están incorporándose o se incorporarán en las próximas décadas a las actividades productivas. En esta etapa de la transición las oportunidades de progreso económico y social son extraordinarias, porque disminuirán rápidamente las tasas de dependencia infantil y aún será reducida la proporción de ancianos. En este período habrá mayores posibilidades de generación de ingresos per cápita de las familias (y por consiguiente de la economía en su conjunto), serán mayores las posibilidades de ahorrar y de invertir, y habrá más posibilidades de ofrecer una educación mejor al número más reducido de niños de las nuevas generaciones. Pero también será una época de grandes retos, porque será necesario crear fuentes de trabajo a ritmos acelerados, será necesario extender los esfuerzos educativos más allá de las edades escolares básicas para mejorar las posibilidades laborales de los nuevos entrantes y será necesario crear mecanismos de incorporación social para evitar el aumento de la delincuencia y la desafección social entre los jóvenes.

El balance final entre las oportunidades y los desafíos que plantea esta etapa de la transición demográfica dependerá de las políticas económicas y sociales. Solamente un buen entendimiento de las implicaciones económicas y sociales del cambio demográfico hará posible escoger y adaptar las políticas en la dirección adecuada. Por consiguiente, sería un grave error continuar ignorando la demografía, como de hecho está ocurriendo en los medios oficiales y académicos de muchos de nuestros países.

En las próximas décadas se requerirán políticas laborales que faciliten la incorporación de los jóvenes y las mujeres al mercado laboral y que les ofrezcan las condiciones de seguridad social que hasta ahora han favorecido especialmente a los hombres adultos.

La transformación de los sistemas de seguridad social será esencial además para aprovechar mejor el potencial de ahorros de las generaciones actuales y evitar que cuando lleguen a la edad de retiro se conviertan en una carga para las generaciones futuras. Los sistemas educativos tendrán que transformarse para responder en forma flexible a la cambiante composición por edades de la población y para ofrecer la diversidad de servicios educativos que requieren los heterogéneos grupos de población. Uno de los principales retos de la actual etapa del cambio demográfico será el control del crimen juvenil, especialmente en los grandes centros urbanos. Cada país y cada ciudad deberán encontrar la combinación de políticas que les permita ampliar los esfuerzos de prevención, mejorar las posibilidades de cooperación entre los organismos públicos, incorporar a las comunidades en las tareas de detección y control del crimen, y hacer efectivos los canales regulares de la justicia.

La geografía: un potencial factible

Por las connotaciones racistas y fatalistas que adquirió el tema de la geografía en ciertos círculos desde hace varias décadas, en América Latina se ha optado por ignorar a las variables geográficas en la discusión y el diseño de las políticas públicas. El costo de esta postura no ha sido de poca monta: carencia de desarrollo tecnológico adecuado a las condiciones agrícolas y a las enfermedades propias de las zonas tropicales; falta de prevención e incapacidad de respuesta a los terremotos, las inundaciones y otros desastres naturales; criterios inadecuados para las inversiones en infraestructura de transporte y comunicaciones; y desarrollo desordenado de las ciudades.

Las posibilidades de desarrollo económico y social han sido y continúan siendo afectadas tanto por la geografía física, es decir el clima, las características de las tierras y la topografía, como por la geografía humana, es decir los patrones de asentamiento de la población. Los canales más relevantes son la productividad de la tierra, la distancia a los mercados mundiales y las condiciones de salud. Las probabilidades de crecer en forma sostenida y de lograr altos niveles de desarrollo económico y humano son menores en los países más tropicales y en aquellos que están ubicados muy lejos de los mercados mundiales. Pero las dificultades no son insuperables, como lo demuestran

los ejemplos de algunos de los países más exitosos del Sudeste Asiático y de algunas economías europeas actualmente desarrolladas. Las limitaciones geográficas tienden además a perder relevancia en la medida en que los países superan un cierto umbral de desarrollo económico, quizás a consecuencia de la urbanización y el acceso a ciertos avances tecnológicos que acompañan el desarrollo.

Por supuesto, las políticas públicas pueden también atenuar los factores geográficos más desfavorables y canalizar positivamente los más favorables. Cabe destacar, en especial, el papel que juegan las inversiones en infraestructura, tecnología e información.

Las inversiones en infraestructura pueden modificar la influencia de la geografía mejorando la productividad de las tierras, facilitando el acceso a los mercados y ampliando el acceso de los hogares a los servicios básicos de agua, saneamiento, electricidad y comunicaciones. Dadas las limitaciones de recursos los proyectos de inversión deben responder a prioridades claras de política que sólo pueden establecerse con un buen entendimiento de los factores geográficos de cada país y cada región. Las inversiones más eficientes desde el punto de vista económico serán usualmente aquéllas que se concentren en las áreas más favorecidas geográficamente y aquéllas con mayor densidad de población. Sin embargo, por razones de equidad social, los criterios de eficiencia económica deben complementarse con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de servicios de toda la población.

La diversidad de problemas que plantea la geografía no podrá ser atendida sino se cuenta con información que en muchos países no existe o no se difunde adecuadamente. Esto es especialmente válido en relación con los desastres naturales. Con mejor información sobre los riesgos y las formas de prevenirlos podrían evitarse los asentamientos en zonas de alto riesgo, podrían adoptarse las tecnologías adecuadas de construcción de viviendas, edificaciones e infraestructura y podrían adoptarse mejores preparativos de respuesta frente a los desastres. Obviamente, no basta la información. El marco de incentivos y la organización institucional son decisivos para el éxito de cualquier esfuerzo de prevención.

Algunos de los más graves problemas de origen geográfico no podrán ser resueltos con políticas nacionales, ya que obedecen a sesgos en el desarrollo

tecnológico mundial. El lento crecimiento de la productividad agrícola de las zonas tropicales se debe a que los esfuerzos de desarrollo tecnológico han estado concentrados en las últimas décadas en la agricultura de las zonas templadas. Por razones de mercado, la investigación farmacéutica mundial ha descuidado los problemas de la salud de las zonas tropicales. La solución de estos problemas requiere esfuerzos transnacionales de grupos de países, orientados por los organismos multilaterales especializados en la agricultura y la salud.

La importancia de las instituciones

Según análisis econométricos que se presentan en este informe, más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los latinoamericanos se encuentran asociadas a las deficiencias en las instituciones de estos últimos. La falta de respeto por la ley, la corrupción y la ineficacia de los gobiernos para proveer los servicios públicos esenciales son problemas que en mayor o menor medida padecen los países latinoamericanos, incluso más que otras regiones del mundo en desarrollo. Estas deficiencias constituyen una barrera muy grande para el progreso económico y para el desarrollo social.

Aunque la demografía y la geografía son factores de importancia que contribuyen a explicar las diferencias en los niveles de desarrollo entre países, su peso relativo es menor que el de las instituciones y, más importante aún, su influencia varía fuertemente de país a país dependiendo de circunstancias específicas a cada caso. La asociación entre calidad de las instituciones y desarrollo económico, humano y social es especialmente estrecha, en parte porque las instituciones están influidas por el mismo proceso de desarrollo.

La importancia de las instituciones ha sido reconocida en forma creciente por los gobiernos y las sociedades latinoamericanas, y recientemente ha sido objeto de gran atención de expertos y los organismos internacionales. Que se requieren buenas instituciones para acelerar el desarrollo es algo que nadie pone en duda actualmente. La pregunta que aún no se ha respondido en forma suficientemente satisfactoria es ¿cómo se cambian las instituciones?

Desde un punto de vista analítico es necesario entender primero qué determina la calidad de las

instituciones para poder abordar luego el problema de cómo cambiarlas. Las instituciones públicas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan resolver sus problemas colectivos. Por consiguiente, la calidad de las instituciones públicas debe estar influida, necesariamente, por las reglas y prácticas del sistema político. No obstante, las relaciones entre la política y la calidad de las instituciones han sido objeto de muy pocos estudios, incluso entre los organismos internacionales, a pesar de las importantes implicaciones para sus actividades. En este informe hemos decidido incursionar, con cierto temor, en el difícil terreno de las ciencias políticas.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes.

No es posible determinar en abstracto qué instituciones políticas permiten alcanzar esos objetivos sin tener en cuenta las condiciones específicas de cada país. Por ejemplo, aquellas instituciones electorales que dan cabida a un buen número de intereses minoritarios en los cuerpos legislativos serían adecuadas para un país con varias y complejas divisiones sociales, pero no necesariamente para un país más homogéneo. De la misma manera, la reelección presidencial puede ser conveniente en un país donde existen elaborados sistemas de control sobre el uso de fondos públicos con fines electorales, pero puede no serlo así en caso contrario. En consecuencia, este informe se abstiene de formular recomendaciones concretas y opta más bien por discutir objetivamente los méritos y problemas de varias clases de instituciones políticas. Este análisis no aspira a ser exhaustivo. El énfasis se centra en las instituciones electorales y en la participación política. Estas dos dimensiones, centrales como son en el sistema político, tienen dos ventajas adicionales desde un punto de vista metodológico. Primero, tanto las instituciones electorales como la participación política pueden describirse cuantitati-

vamente, lo que facilita la comparación entre países. Y segundo, ambas dimensiones tienen claras e importantes conexiones con la calidad de las instituciones públicas.

Las instituciones electorales juegan un papel preponderante en la política. De las instituciones electorales depende si los políticos concentrarán sus esfuerzos en satisfacer intereses colectivos o particulares. Asimismo, las instituciones electorales determinan en última instancia el tamaño y las estrategias de los partidos políticos. Por su parte, la participación política –que consiste no sólo en acudir a las urnas, sino en tomar parte en el proceso de discusión, selección y vigilancia de las decisiones públicas– es la esencia misma de la política. Sin participación no hay democracia efectiva: los intereses ciudadanos no quedarán reflejados en las decisiones, los políticos no estarán sometidos al control público y los espacios políticos tenderán a ser ocupados por grupos de presión y expuestos a objetivos contrarios al interés público.

Una nota final

Este informe está inspirado por la convicción de que el estado del desarrollo de nuestros países es en gran medida el resultado de circunstancias propias, que no hemos entendido ni controlado suficientemente. Las

deficiencias de nuestro estado de desarrollo no pueden atribuirse a la posición pasiva que nos correspondió jugar en el ajedrez geopolítico mundial, como llegó a ser creencia común en la región durante el período de la guerra fría. Y tampoco pueden atribuirse a la orientación intervencionista y autárquica de nuestras políticas económicas, como ha estado en boga afirmar en la última década bajo la influencia del Consenso de Washington y de las interpretaciones más divulgadas por los organismos internacionales sobre las causas del milagro de los tigres asiáticos. Por supuesto, las fuerzas de la geopolítica mundial y la orientación de nuestras políticas económicas son importantes y tienen influencia en nuestras tasas de crecimiento económico. Pero estos factores no pueden explicar satisfactoriamente nuestros niveles de ingreso, nuestras desigualdades, la calidad de nuestra educación o los niveles de criminalidad de algunas de nuestras grandes ciudades. Este informe es un intento por buscar las raíces más profundas de estos problemas y encontrar soluciones para resolverlos.

Ricardo Hausmann
Economista Jefe
Banco Interamericano de Desarrollo