

The Graduate Institute, Geneva

International Development Policy | Revue internationale de politique de développement

FR EN

9 | 2017

Alternative Pathways to Sustainable Development

La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas

GUILLERMO PERRY ET EDUARDO GARCÍA

Traduction de Jessica Mc Lauchlan

Cet article est une traduction de :

The Influence of Multilateral Development Institutions on Latin American
Development Strategies

Résumé

El presente capítulo analiza las relaciones cambiantes entre los organismos multilaterales de desarrollo (OMD) y América Latina desde 1980 hasta la fecha. En primer lugar, describe cómo este cambio ha dependido del acceso de los distintos países a los mercados internacionales de capital, al desarrollo de mercados a largo plazo para bonos públicos en moneda nacional y a la reducción significativa de la vulnerabilidad macrofinanciera en la región. Luego, examina la

influencia de los desarrollos académicos y los gobiernos latinoamericanos en la evolución de los enfoques de los OMD sobre políticas macroeconómicas y de desarrollo. Finalmente, el capítulo muestra cómo la mayoría de los gobiernos de la región, tanto de izquierda como de centro-derecha, han convergido cada vez más con las recomendaciones de los OMD sobre políticas macrofinancieras, mientras que, históricamente, muchos actores de ambos extremos del espectro político aplicaron medidas, tanto macro como micro, que diferían de los puntos de vista de los OMD.

Notes de la rédaction

Agradecemos los comentarios recibidos sobre el borrador inicial por parte de los participantes del taller de autores realizado en Ginebra, en enero de 2016. También agradecemos los comentarios posteriores de un colega revisor anónimo. Los autores asumen plena responsabilidad por el contenido de este capítulo. Este último se basa tanto en una revisión de la literatura disponible como en la experiencia personal puesto que el autor principal ha tenido una experiencia significativa en organizaciones multilaterales de desarrollo (OMD), como ministro de Hacienda y Crédito Público (1994-96) y de Minas y Energía (1986-88) en Colombia, y más tarde como economista jefe para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial (1996-2007) y asesor del Presidente de la CAF (2007-2016).

Texte intégral

1. Introducción

- 1 En América Latina, los organismos multilaterales de desarrollo —especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial— suelen ser percibidos como organismos que han impuesto sus visiones «neo-liberales» o «pro-mercado» a los países de la región, que trabajan en favor de los intereses de los países del norte y de las multinacionales y contribuyen a la persistencia del subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad. Por otro lado, algunos gobiernos y tecnócratas latinoamericanos los han considerado a menudo como aliados útiles en su búsqueda de reformas modernizadoras y políticas sensatas y en su empeño en combatir a los poderosos *lobbies* internos. Como sucede con la mayoría de los relatos estereotipados, la historia verdadera se encuentra en algún lugar intermedio entre estas posiciones extremas. Además, ella ha evolucionado considerablemente a lo largo del tiempo.
- 2 Como se muestra en la sección 2, la influencia de los OMD en América Latina ha variado significativamente con el tiempo y en los distintos países, dependiendo del acceso de sus instituciones a los mercados internacionales y domésticos de capital. Su influencia también ha dependido de la importancia económica y del poder político de los países individuales.
- 3 En la sección 3, mostramos cómo los puntos de vista de los OMD sobre las políticas macroeconómicas y de desarrollo han cambiado a lo largo del tiempo, influenciados, sobre todo, por la evolución de las visiones de la comunidad académica internacional, pero también, a veces, por las propias ideas e innovaciones de los formuladores de políticas latinoamericanos. Así, los OMD han reconocido algunos de sus errores pasados y, a raíz de ello, han cambiado sus paradigmas y políticas. Además, esta sección revela que estos organismos han tenido a menudo visiones y políticas discrepantes entre sí sobre temas de desarrollo importantes; una situación que ha permitido a los países individuales salir a buscar apoyo financiero evitando condicionalidades indeseadas.
- 4 Finalmente, la sección 4 expone cómo ha habido —con pocas excepciones—, a lo largo del tiempo y en gobiernos con tendencias políticas muy diferentes, una convergencia significativa de los puntos de vista sobre políticas macrofinancieras en la región, mientras que en torno a los temas de política microeconómica siguen existiendo profundas divergencias. También se discuten casos (en la sección 3 y en la

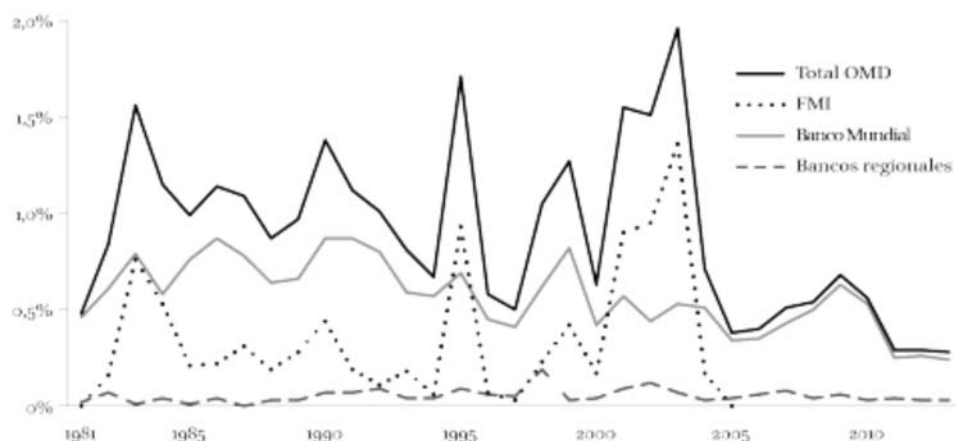
4) de gobiernos latinoamericanos de ambos extremos del espectro político que aplicaron políticas claramente discordantes con las opiniones de los OMD. Algunas de estas políticas tuvieron éxito y fueron más tarde adoptadas oficialmente por los OMD, mientras que otras, claramente, fracasaron. La sección 5 presenta las conclusiones.

2. El cambiante grado de influencia de los OMD a lo largo del tiempo

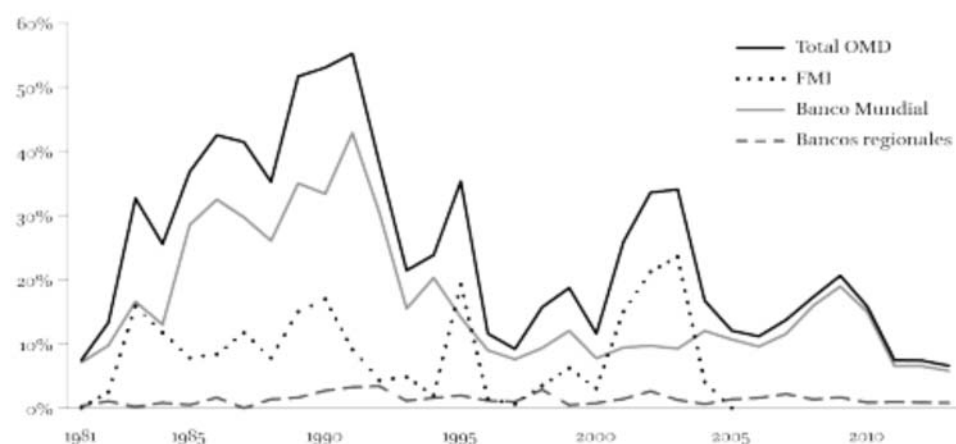
- 5 El grado de influencia de los OMD sobre las políticas de los países de América Latina (como en otras regiones en desarrollo) ha variado sustancialmente de país en país y a lo largo del tiempo, según el valor de escasez de las divisas para los países beneficiarios individuales en cada momento. Gobiernos con buen acceso a los mercados internacionales de capital, o con mercados financieros internos profundos, no han necesitado aceptar los consejos de los OMD para financiar sus necesidades de desarrollo. En el otro extremo, gobiernos que enfrentan crisis monetarias y fiscales o no tienen acceso a los mercados internacionales y domésticos de capital, sea por efecto de malas políticas o por mala suerte (por ejemplo, una fuerte caída en los términos de intercambio o el cese abrupto de flujos de capital debido a contagio financiero), han necesitado imperiosamente los recursos financieros de los OMD con el objeto de evitar fuertes ajustes recesivos, y por ello han tenido escaso poder de negociación frente a condicionalidades indeseadas.
- 6 Así, tanto las tendencias a largo plazo como las variaciones cíclicas en los mercados internacionales de capital y en los sistemas financieros nacionales, han sido factores determinantes del grado de influencia de los OMD sobre los países de América Latina. Esas tendencias y variaciones cíclicas también han definido las actitudes de los OMD y los países beneficiarios respecto a las condicionalidades.

Figura 10.1 Flujos brutos de los OMD a los 7 países más grandes de América Latina* como porcentaje del PIB y de las entradas totales de capital (1980-2015).

Desembolsos brutos como % del PIB



Desembolsos brutos como % de desembolsos totales de deuda externa



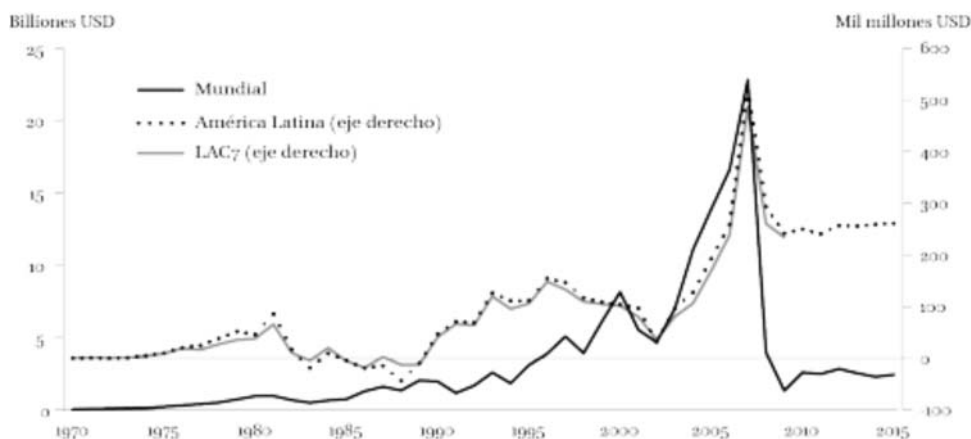
Fuentes: *Indicadores de Desarrollo Mundial*, base de datos sobre deuda pública de CAF, BID, FMI.

Nota: *Estos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

7 La Figura 10.1 muestra el fuerte incremento del peso relativo de los desembolsos brutos del FMI y de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD)¹ a las siete principales economías de América Latina durante la década de 1980 a 1990, debido a la interrupción o el cambio de rumbo de los flujos de capital que se dio luego del alza de las tasas de interés de la Reserva Federal de los EE.UU. en 1982 (Végh et al., 1994). Este episodio condujo a una serie de incumplimientos del pago de la deuda pública, y muchos países quedaron sin acceso, o solo con acceso precario, a mercados financieros internacionales durante gran parte de la década. Las tasas de crecimiento regional fueron muy bajas durante ésta, la llamada «década perdida». Este período coincide con el apogeo de la influencia de los OMD en la región, con relación a la apertura comercial y a la inversión extranjera directa (IED), las privatizaciones y los ajustes fiscales y monetarios, a través de programas estándar con el FMI y programas de ajuste estructural con el Banco Mundial.

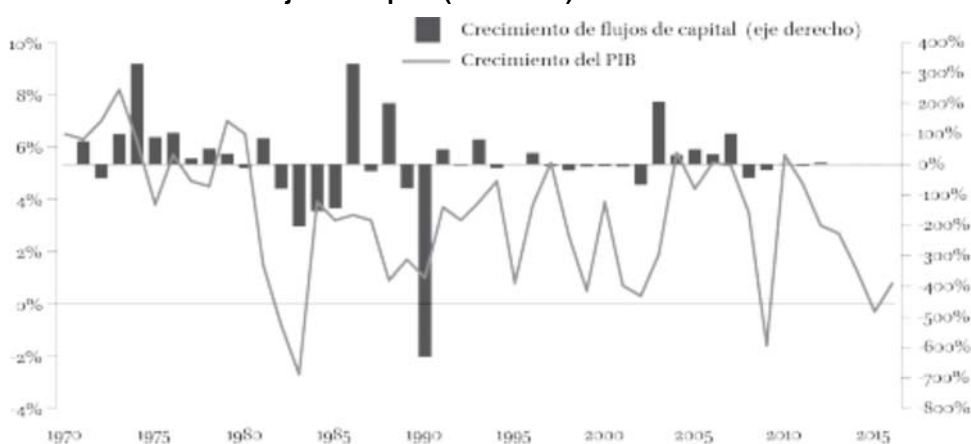
8 Los ajustes fiscales y la reestructuración de la deuda pública mediante los bonos Brady² durante la segunda mitad de la década de 1980, junto con el rápido crecimiento de los mercados internacionales de capital en la década del 90 (Figuras 10.2 y 10.3), dieron auge a un mercado efervescente para la colocación internacional de bonos latinoamericanos. En consecuencia, la participación de los flujos de los OMD en las entradas totales de capital bruto a América Latina disminuyó drásticamente, pasando de un nivel máximo de 55 por ciento durante el período 1990-91, a menos del 10 por ciento durante 2011-13, con incrementos temporales durante episodios de crisis regionales o mundiales, tales como en 1995, 1999-2003 y 2009.

Figura 10.2 Flujos de capital bruto (mundial y hacia LAC7) —1970-2015.



Fuentes: Banco Mundial, BPI, CEPAL, Broner et al. (2013).

Figura 10.3 Producto interno bruto (PIB) de América Latina y el Caribe (LAC) y crecimiento anual de flujos de capital (1970-2015).

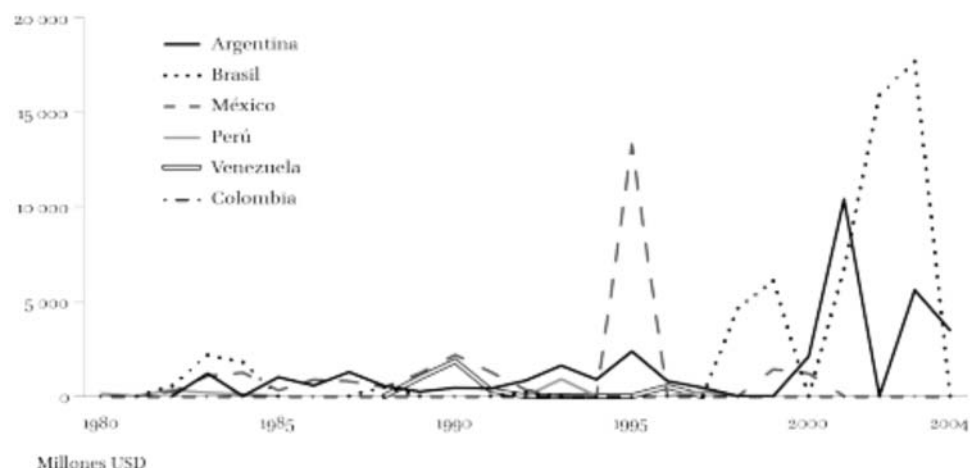


Fuentes: *Indicadores de Desarrollo Mundial*, base de datos sobre deuda pública de CAF, BID, FMI.

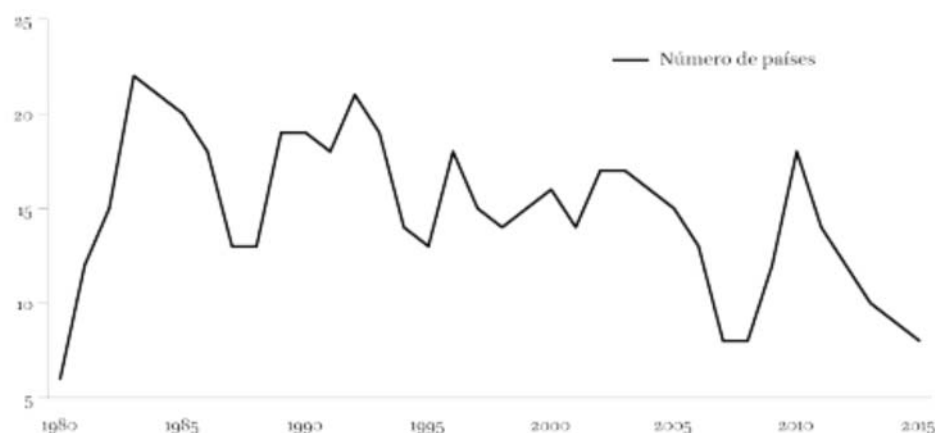
- 9 El número de programas activos del FMI en la región alcanzó su cifra máxima de 22 durante la década del 80, y disminuyó a partir de principios de los 90, cayendo a ocho en 2013-14 (Figura 10.4). Los desembolsos del FMI estuvieron dominados por los grandes programas de México en 1995, luego de la crisis «Tequila» de la deuda pública de ese país en 1994, y de Brasil y Argentina entre 1998 y el 2003, cuando ambos países enfrentaron crisis cambiarias y bruscos cambios de rumbo de los flujos de capital, después de la crisis rusa de 1998. Del mismo modo, los desembolsos brutos de los BMD a las siete principales economías de América Latina (LAC7), como porcentaje de las entradas totales de capital, alcanzaron su máximo en 1992 (45 por ciento) y luego cayeron de manera drástica a alrededor del 12 por ciento a partir de 1996, con un repunte transitorio de 20 por ciento durante la crisis mundial de 2009 (Figura 10.1). Estos desembolsos alcanzaron sus niveles máximos locales alrededor de los períodos de crisis en los países más grandes (México y Argentina, 1995; Brasil y Argentina, 1998-2001) y la crisis mundial del 2009 (Brasil, México, Argentina y Colombia) (Figura 10.5).
- 10 Los flujos brutos del FMI han sido claramente anticíclicos, tanto respecto a las entradas de capital privado como al crecimiento de PIB³. Esto es congruente con el objetivo del Fondo de brindar apoyo a los países que experimentan crisis de balanza de pagos. En cambio, los flujos de los BMD no muestran un patrón congruente en relación con los ciclos económicos. Dado los objetivos de desarrollo de largo plazo de estos bancos, sus desembolsos deberían comportarse de manera anticíclica (Perry, 2011), o por lo menos acíclica, pero han sido procíclicos, al comportarse, a menudo, más como bancos privados que como instituciones de desarrollo (ver, por ejemplo, Perry, 2009).

Figura 10.4 Desembolsos del FMI y número de países con programas activos.

Desembolsos brutos del FMI

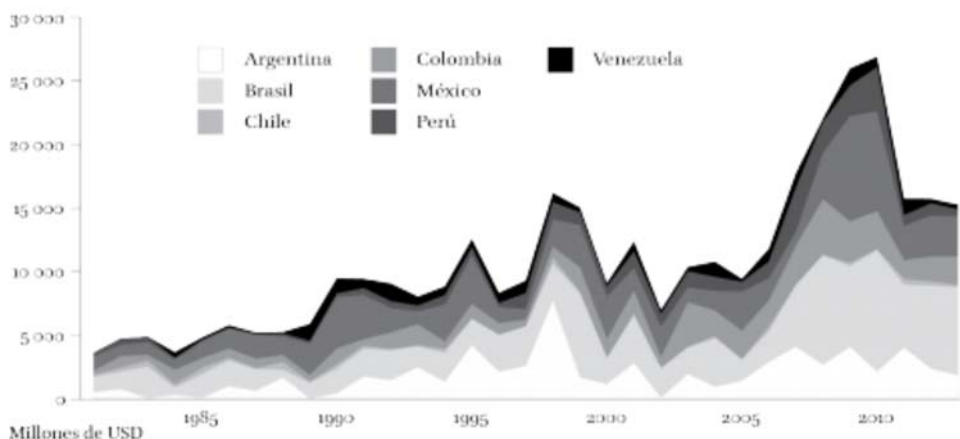


Países latinoamericanos con acuerdos con el FMI



Fuentes: Indicadores de Desarrollo Mundial, FMI.

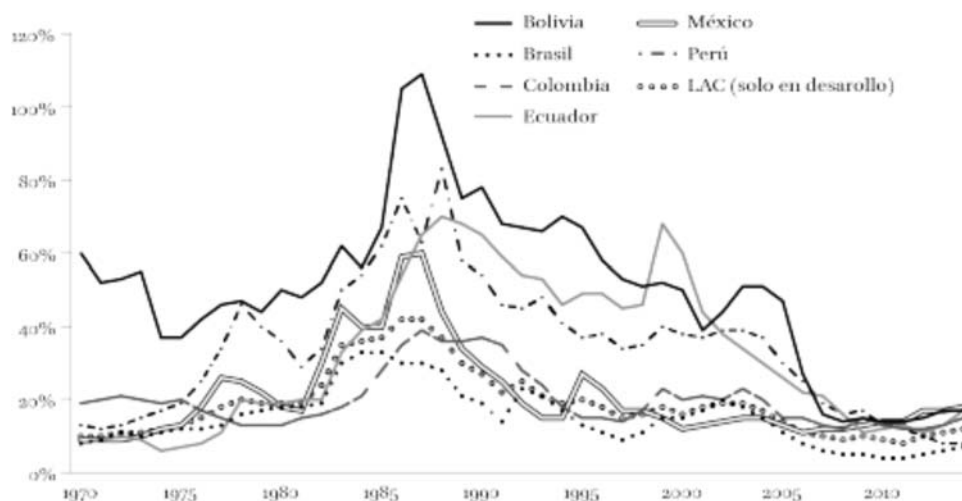
Figura 10.5 Desembolso total de los OMD por país.



Fuentes: Indicadores de Desarrollo Mundial, base de datos de deuda de CAF, BID, FMI.

11 Paralelamente, varios países latinoamericanos desarrollaron mercados muy activos para bonos públicos y corporativos de largo plazo en sus respectivas monedas nacionales. Así, se redujo la dependencia de las finanzas públicas frente a fuentes externas, incluidos los BMD (Figura 10.6), con la ventaja adicional de disminuir la exposición al riesgo cambiario de los gobiernos y corporaciones en actividades no transables.

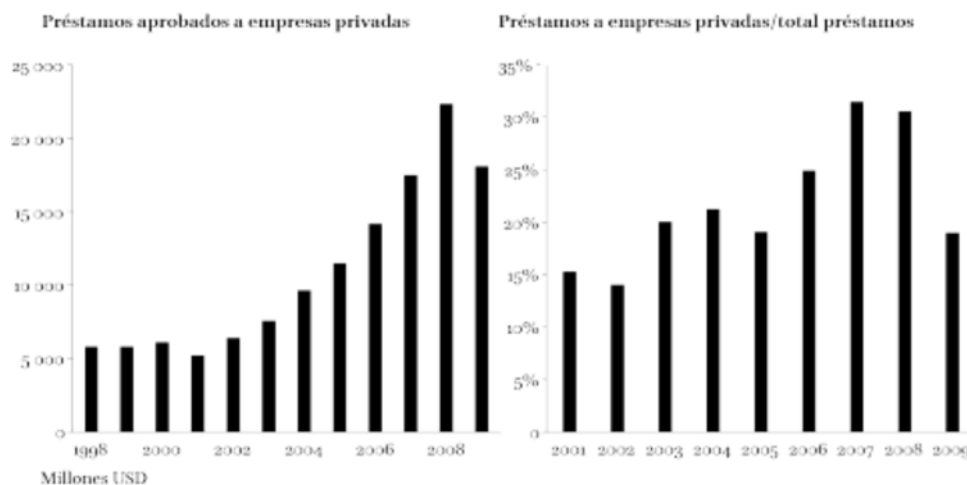
Figura 10.6 Saldos de deuda pública externa y de deuda con garantía pública (porcentaje del PIB).



Fuentes: *Indicadores de desarrollo mundial*, FMI. La deuda externa se define como toda la suma adeudada en moneda extranjera a no residentes.

- 12 Por lo tanto, no es de extrañar que el apogeo de la influencia y las condicionalidades de los OMD ocurriera durante la crisis de la deuda de América Latina de la década del 80, cuando la mayoría de los países de la región solicitó paquetes de rescate del FMI y aceptó los muy criticados «préstamos de ajuste estructural» del Banco Mundial (se discute este período en las secciones 3 y 4 de este capítulo). En cambio, durante los períodos de 2003-08 y 2010-14, cuando gran parte de los países latinoamericanos fueron bendecidos con términos de intercambio altos y crecientes (debido a los altos y crecientes precios reales de las materias primas) —especialmente en América del Sur— y entradas explosivas de capital, como consecuencia de la alta liquidez internacional y de las buenas perspectivas de crecimiento regional, la influencia y las condicionalidades de los OMD registraron su mínimo histórico. Así, muy pocos países de la región necesitaron acceder a los fondos del FMI en el período 2003-2004, y muchos de ellos redujeron drásticamente sus solicitudes de préstamo a los BMD.
- 13 Tampoco es de extrañar que, desde fines de los 70 pero sobre todo en los primeros años del nuevo milenio, el FMI entrara en un período de «examen de conciencia», tratando de redefinir su rol y de rediseñar sus instrumentos financieros («flexibilizando» el acceso a sus líneas de crédito, como la Línea de Crédito Contingente), a fin de mantener su relevancia en los países en desarrollo de rápido crecimiento. Durante este período, los BMD, y en menor grado el FMI, empezaron a hablar de «asociaciones» y de «*country ownership*», o apoyo a las estrategias de desarrollo y programas de ajuste diseñadas por los gobiernos. Por lo tanto, el término «condicionalidad» se desvaneció de manera significativa en los documentos oficiales.
- 14 Además, preocupados por sus perspectivas de negocio, los BMD estaban diseñando afanosamente «estrategias MIC», destinadas a atraer a los países de ingresos medios [o MIC, por sus siglas en inglés] que habían logrado un acceso más fácil a recursos financieros privados, más baratos y de más largo plazo, para mantener algunas relaciones de préstamo y asistencia técnica con ellos (Perry, 2011). Por la misma razón, gran parte de los BMD incrementaron activamente, desde entonces, sus préstamos al sector privado y a las empresas públicas o gobiernos subnacionales, sin garantías soberanas (Perry, 2009) (Figura 10.7)

Figura 10.7 Préstamos de los OMD al sector privado.



Fuente: Perry, 2011.

- 15 La crisis mundial de 2009, con su fuerte reducción de flujos de capital, constituyó un cambio de rumbo temporal de estas tendencias y fue, para los países de ingresos medios, un duro recordatorio de que podían aún necesitar, en algún momento, el acceso a recursos del FMI o de los BMD y que por tanto deberían permanecer con estas organizaciones. Algo similar, aunque menos notorio, sucedió luego de la fuerte reducción de precios de las materias primas ocurrida a partir de 2013. Sin embargo, desde 2009 la mayoría de los países latinoamericanos ha evitado las crisis monetarias, fiscales y financieras (las excepciones han sido la profunda crisis monetaria y fiscal en Venezuela y, en menor medida, la que ocurrió en Argentina entre el 2013 y el 2016), al reducir las vulnerabilidades macrofinancieras de manera significativa en comparación al pasado (Perry y Forero, 2014)⁴. En la sección 4 de este capítulo, se encuentra una discusión del devenir de estas relaciones en el período pos-2013.
- 16 Por ello, en la actualidad es improbable que la importancia relativa de los préstamos y la influencia de los OMD retornen a niveles cercanos a los de la década de los 80.
- 17 *El tamaño importa:* un complemento a esta historia es el hecho de que la influencia de los OMD siempre ha sido mayor en los países con mercados financieros nacionales comparativamente poco desarrollados y con escaso acceso a mercados financieros internacionales, sobre todo si estos son, a la vez, países pequeños con escaso poder político en la arena internacional. La comunidad internacional sabe muy bien que los países grandes como China o —en América Latina— Brasil y México, y previamente Argentina, han recibido a menudo un tratamiento *VIP* (con menores condicionalidades y más respeto a sus opiniones), comparados con los países pequeños como Bolivia, Ecuador o Nicaragua. Los países medianos con buen acceso a los mercados privados, tales como Chile y Colombia, también han sido favoritos de los OMD. Para ser justos, también es cierto que países como Brasil, Chile, Colombia y México (y Argentina en la década de 1990) han tenido equipos técnicos más sólidos y más capaces de diseñar buenos programas y persuadir a las tecnocracias de los BMD acerca de la importancia de sus propias visiones, en comparación con otros países de la región.
- 18 En resumen, el grado de influencia de los OMD ha obedecido tanto al valor relativo de los recursos de los OMD para los países individuales en cada momento (siendo mayor en períodos de reducción de flujos de capital privado y crisis macroeconómica), como a la relativa ausencia de capacidades técnicas y poder político de los países beneficiarios.

3. Políticas y «Paradigmas» de los

OMD: Un blanco móvil con insumos latinoamericanos

3.1 Las visiones cambiantes en los Bancos Multilaterales de Desarrollo

- ¹⁹ Easterly (2001) muestra, de manera elocuente, cómo las opiniones del Banco Mundial sobre el desarrollo han evolucionado significativamente. En un inicio, en las décadas de 1950 y 1960, el Banco Mundial parecía creer que la construcción de infraestructura pública adecuada era la clave para el desarrollo y, por ende, tenía una cartera de préstamos muy concentrada en proyectos de inversión en infraestructura⁵. Cabe recordar que el Banco Mundial fue creado para ayudar a financiar la reconstrucción de la infraestructura europea después de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, la creación de capital humano fue siendo considerada, cada vez más, como otro factor clave del desarrollo, lo que llevó a la ampliación de la cartera de inversión a los sectores sociales. A partir de la presidencia de Robert Mc Namara, la reducción de la pobreza se volvió un objetivo complementario al crecimiento para el Banco Mundial.
- ²⁰ Sin embargo, para principios de la década del 80, el Banco ya había adoptado una nueva visión, considerando que lo más importante para el desarrollo (y para «la eficacia de la ayuda») eran las llamadas políticas pro mercado (apertura comercial, políticas macrofinancieras prudentes, reducción de las dimensiones del Estado y promoción de la inversión privada). Por ello, amplió otra vez la cartera con préstamos al por mayor en apoyo de políticas de programas de ajuste estructural y sectorial. Este período (la década de los 80 y principios de los 90) asociado con el denominado «Consenso de Washington» coincidió con el apogeo de la influencia de los OMD sobre América Latina debido a la crisis monetaria y financiera de la región, como se examinó en la sección anterior.
- ²¹ Los cambios en las visiones de los BMD fueron a menudo influenciados por la investigación académica sobre el desarrollo, así como por las opiniones de los formuladores de políticas latinoamericanos. Así, durante las décadas del 50 y del 60, las opiniones del Banco Mundial estuvieron muy influenciadas, entre otras fuentes⁶, por las opiniones de Albert Hirschman, basadas en su experiencia latinoamericana (Hirschman, 1995). Por otro lado, los contenidos del Consenso de Washington, y su propio nombre, fueron extraídos por John Williamson de las actas de una reunión en Washington a la que asistieron varios formuladores de política latinoamericanos de alto nivel (Williamson, 2004). De hecho después de la crisis de la deuda de la década del 80, una nueva generación de tecnócratas y políticos latinoamericanos de alto nivel estaban convencidos de la necesidad de abrir sus economías, reducir el ámbito y la intensidad de la intervención del Estado y adoptar políticas macrofinancieras prudentes. Así, estaban presionando de manera autónoma a favor de visiones similares a las de los BMD en sus propios países.
- ²² Por tanto, la visión convencional de que las reformas que se dieron en muchos países de América Latina durante la década de los 80 y principios de los 90 fueron simplemente impuestas por el FMI y el Banco Mundial es exagerada en muchos casos —hubo, más bien, una confluencia de visiones compartidas y una necesidad significativa de recursos—, o completamente equivocada en otros.
- ²³ Así, por ejemplo, el FMI o Banco Mundial influyeron muy poco en las reformas pioneras chilenas de mediados de los 70 (asociadas, más bien, con los llamados «Chicago boys» locales a cargo de la política económica durante el régimen autoritario de Pinochet) o en su profundización y desarrollo durante los gobiernos de centro-izquierda de la Concertación, de los 90. Por el contrario, Chile adoptó a

menudo reformas que solo más tarde fueron promovidas por los OMD en otros países y latitudes, tales como las reformas de pensiones de la década de los 80 (basadas en los ahorros individuales y los fondos de capitalización, administrados mayormente de manera privada) o la regla fiscal⁷ de fines de los 90.

24 Y aunque *sí hubo* influencia de los OMD, también hubo importantes iniciativas nacionales en las reformas promulgadas a fines de la década de los 80 o principios de los 90 por los gobiernos de Salinas en México, Menem en Argentina (el régimen de «convertibilidad» no solo se había originado localmente, sino que no era visto con entusiasmo por algunos de los OMD —ver abajo—), Fujimori en Perú, Gaviria en Colombia y Cardoso en Brasil (mantenida y profundizada por el gobierno de Lula), entre otros.

25 Como ejemplo, cuando adoptó reformas tipo Consenso de Washington, Colombia tenía fácil acceso a mercados internacionales de capital y no contaba con un programa del FMI. Aún más, en los 25 años previos solo había tenido un programa de monitoreo del FMI (sin recursos financieros de éste), y solo requirió acceso a los fondos del FMI durante su crisis de 1999, casi una década después de la adopción de las reformas tipo Consenso de Washington (Edwards y Steiner, 2008; Junguito, 2015).

26 Desde mediados de los 90, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) evolucionaron hacia una visión más integral del desarrollo, en la cual otros factores adquirieron un rol por lo menos tan importante como los postulados centrales del Consenso de Washington. A partir de los 90, una serie de informes analíticos del Banco Mundial, en particular, empezaron a subrayar la importancia decisiva de las instituciones para el crecimiento y el desarrollo (ver, por ejemplo, Burki y Perry, 1998). Se abrió, así, una nueva cartera de préstamos relacionados con reformas institucionales en una amplia variedad de campos, y se elaboró un conjunto de mediciones de la calidad institucional (los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad de Kaufmann-Kraay, ver Kaufmann et al., 2010), que se han convertido en marcos de referencia.

27 Esta preocupación clave, prácticamente ausente durante el período del Consenso de Washington, resurgió gracias a la creciente influencia de la «nueva economía institucional» de North (1990), Coase (1960) y otros⁸, y la clara evidencia del fracaso inicial de las reformas orientadas al mercado en Rusia y otros estados de la ex Unión Soviética y sus áreas de influencia (apoyadas por los OMD, después de la caída del muro de Berlín), donde había una ausencia significativa de instituciones favorables al mercado (Stiglitz, 2002)

28 De manera similar, el entusiasmo de los OMD por los «ajustes estructurales» mediante reformas de estilo *big bang*, se fue apagando cuando se hizo evidente que éstas podían fácilmente desahacerse en países en los que habían sido adoptadas a través de poderes de emergencia, sin amplio apoyo político interno, tal como había sucedido en Argentina durante el período de Menem. De hecho, la mayoría de las reformas de los 90 en Argentina fueron revocadas a principios de la década del 2000. En cambio, los OMD empezaron a apreciar a los llamados «reformadores lentos», antes despreciados, tales como Costa Rica y Uruguay, donde tanto el paso lento como la resiliencia de las reformas, y su éxito último, estaban íntimamente conectados con sus profundos procesos democráticos y políticos, vale decir, con una mejor calidad de sus instituciones.

29 Como consecuencia, los BMD emprendieron una reevaluación significativa de su visión acerca del papel del Estado. Así, el debate intelectual en el Banco Mundial acerca de los Estados demasiado grandes frente a los Estados pequeños, que había caracterizado la era del Consenso de Washington, cambió hacia una discusión acerca de los Estados fuertes y competentes frente a los Estados frágiles y fallidos (Banco Mundial, 1995).

30 De igual modo se volvió a valorizar la inversión pública en infraestructura, que

había caído en una especie de negligencia benigna durante los años del Consenso de Washington, promovida por una fe ingenua en la participación privada y también como consecuencia de un creciente activismo local e internacional alrededor de las consecuencias sociales y ambientales de algunos de estos proyectos, que planteó altos costos de transacción y riesgos reputacionales mayores a los BMD. Gracias a la presión de la comunidad académica y de los gobiernos latinoamericanos, emergió una visión más equilibrada de la importancia de estos asuntos y de la complejidad de las asociaciones público-privadas. El acceso de los países de América Latina a un banco de desarrollo regional autogestionado en crecimiento, la Corporación Andina de Fomento – CAF,- que participó intensamente en la sustitución de los préstamos del Banco Mundial y de los BMD para infraestructura pública, desempeñó un papel fundamental en este renovado interés, como se analiza más adelante.

31 Asimismo, la reducción de la pobreza se volvió el principal objetivo explícito en el apoyo del Banco Mundial⁹ durante el mandato de Wolfhenson, y la proporción de programas de lucha contra la pobreza se incrementó considerablemente dentro de la cartera del Banco. El Banco Mundial ha estado desde entonces asociado con la mayoría de los programas de transferencias condicionadas de dinero en efectivo (como fue el caso en Brasil, Colombia y Perú), aunque no había tenido ninguna relación con la promulgación del más famoso e innovador de estos programas (Progresá, cuyo nombre fue luego cambiado a Oportunidades, en México)¹⁰.

32 También, desde la década de los 90, el Grupo del Banco Mundial ha sido precursor en temas de sostenibilidad ambiental y cambio climático. Las llamadas «salvaguardas» ambientales y sociales (que el BID y la CAF también han implementado) han afectado la aprobación, el diseño y las operaciones de proyectos públicos y privados en infraestructura y en otras áreas, lo cual ha contribuido a elevar los estándares en la región. Además, en el Banco se estableció un sólido cuerpo técnico en estas áreas y una importante cartera, financiada por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). Esta agenda fue inicialmente promovida por los países de la OECD y las ONG internacionales, pero la mayoría de los gobiernos y sociedades de los países en desarrollo han terminado por adoptarla como propia.

33 Un desarrollo más reciente está relacionado con las políticas industriales y de promoción de la innovación. Desde la década de los 50 hasta de los 70, el Banco Mundial financió muchos proyectos industriales públicos, así como también manufactureros privados, mediante líneas de crédito a bancos centrales y bancos de desarrollo locales. Sin embargo, estas operaciones fueron suspendidas en las décadas del 80 y del 90 como parte de la era del Consenso de Washington, que propiciaba el libre comercio y la reducción de la intervención estatal en la industria. No obstante, las críticas desde la academia (Hausman y Rodrik, 2003) y la creciente evidencia y creencia en América Latina y otras regiones de que la apertura comercial era, por sí misma, insuficiente para promover el crecimiento liderado por las exportaciones (tal como lo sugerían los primeros proponentes de tal estrategia), condujeron al resurgimiento de «políticas industriales» (más precisamente, políticas sectoriales), orientadas a la provisión de bienes públicos sectoriales específicos y a la superación de las fallas de coordinación y otras fallas de los mercados. Estas visiones están empezando a calar dentro de los bancos de desarrollo¹¹, aunque aún no son parte importante de las doctrinas «oficiales» o de las carteras de préstamos de estos bancos.

34 De manera simultánea, se ha reconsiderado el papel de los bancos nacionales de desarrollo, que, irónicamente, fueron considerados superfluos o inconvenientes por los bancos multilaterales de desarrollo durante la era del Consenso de Washington. Iniciativas exitosas, como la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO), la Nacional Financiera (NAFIN) en México, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) en Brasil, el Banco de Comercio

Exterior (BANCOLDEX) en Colombia, y la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) en Perú, tuvieron una influencia importante en la revisión de la doctrina de los BMD. Más aún, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la CAF se han convertido, incluso, en accionistas minoritarios de COFIDE en Perú, y de la reciente Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) en Colombia.

- 35 Como ejemplo final, dentro de los BMD está emergiendo la discusión acerca de la necesidad, o la conveniencia, de enfocar la entrega de servicios básicos como educación y salud desde la perspectiva de los derechos ciudadanos, y no solo desde el punto de vista de la «política social» tradicional. Esta iniciativa está aún en ciernes dentro de la comunidad de los BMD, pero es probable que a la larga, se convierta en parte de la doctrina oficial, como ha sido el caso en varios otros temas mencionados en esta sección.

3.2 Visiones cambiantes en el FMI.

- 36 La «ortodoxia» del FMI sobre diversos temas centrales a la actividad principal del Fondo también ha experimentado una importante evolución. La investigación académica ha influido, con frecuencia, en estos cambios, pero también los debates públicos con los BMD y con las autoridades de América Latina (y otros países en desarrollo), como se analiza más adelante.

- 37 El FMI fue creado para apoyar el sistema de Bretton Woods de tipos de cambio fijos y controles de capital, mediante la provisión de apoyo financiero durante los periodos de crisis de balanza de pagos. Sin embargo, los intentos de América Latina y otros países en desarrollo de mantener las paridades fijas ocasionaron crisis monetarias frecuentes, seguidas por devaluaciones masivas en pos de una nueva paridad fija, y, por ende, de una alta volatilidad del producto y de la inflación. Los efectos de las crisis externas (o internas) adversas fueron exacerbados por políticas monetarias procíclicas que intentaban defender las paridades fijas y contener la erosión de las reservas, hasta que, cuando se volvía evidente que la anterior paridad no podía ser mantenida, resultaba necesario decretar o permitir devaluaciones masivas. Las recomendaciones y los programas del FMI fueron importantes factores que motivaron estos inconvenientes ciclos de políticas de avance intermitente, que exacerbaban la volatilidad de los países sujetos a frecuentes crisis de términos de intercambio y a cambios de rumbo de los flujos de capital. Hubo grandes confrontaciones entre el FMI y algunos países respecto a estas políticas, y el caso más destacado fue cuando Colombia adoptó, en 1966, un sistema cambiario móvil y controles de capital generalizados (Espinosa, 1970; Junguito, 2015).

- 38 Después de la desaparición del sistema de Bretton Woods, las recomendaciones del FMI evolucionaron hacia un apoyo cada vez mayor a la flexibilidad cambiaria. Durante las décadas siguientes, el FMI apoyó, en particular, los ajustes graduales del tipo de cambio establecidos por Colombia, Brasil y Chile. Sin embargo, debido a la creciente preocupación de que tales sistemas contribuían a la indexación de los precios y salarios y a una inflación moderada persistente, las políticas de estos países cambiaron (a fines de la década de 1980 o a principios de 1990) hacia «bandas cambiarias móviles», dentro de las cuales se permitía que la moneda flote. Más tarde, cuando la alta volatilidad de la entrada de capital hizo difícil o muy costoso defender esas bandas, las recomendaciones del FMI y las políticas de estos países devinieron cada vez más favorables a la flexibilidad total del tipo de cambio. Paralelamente, las opiniones sobre los regímenes monetarios se inclinaron, de manera progresiva, hacia el apoyo de estrategias basadas en objetivos de inflación, que son compatibles con la flexibilidad del tipo de cambio y permiten la aplicación de políticas monetarias anticíclicas¹².

- 39 Sin embargo, los programas del FMI, hasta hace poco, apoyaron —en varias ocasiones— sistemas de tipo de cambio fijos insostenibles y sobrevaluados (como la

divisa argentina desde 1997 hasta 2001) o las bandas (como en Brasil de 1998-99). El FMI ha recibido fuertes críticas de su Oficina de Evaluación Independiente por no haber señalado el alto grado de vulnerabilidad del sistema de convertibilidad argentino ni haber promovido una salida temprana y ordenada, además de continuar apoyando dicho sistema en 2000-01 cuando era claramente insostenible (Independent Evaluation Office, 2004; Perry y Servén, 2003). Estos casos ponen de relieve el hecho, señalado en la sección 2 del presente capítulo, de que los países grandes con poder político significativo eran a menudo tratados con mayor deferencia, aun cuando los funcionarios del FMI tuvieran serias dudas sobre sus políticas.

40 Esta evolución de las recomendaciones del FMI sobre las políticas cambiarias fue paralela a sus posturas respecto a la apertura de las cuentas de capital. Las consultas del Artículo IV criticaban los controles de capital establecidos en Brasil, Chile y Colombia y en otros países, aunque, en alguna ocasión, el directorio del FMI reconoció que el uso de esos controles podía ser una herramienta legítima cuando actuaba como complemento de políticas macrofinancieras sólidas, a fin de evitar corrientes desestabilizadoras de las entradas de capital a corto plazo¹³.

41 En 1997, la gerencia del FMI propuso cambiar la carta del FMI para exigir la apertura total de las cuentas de capital de sus miembros. Esta iniciativa recibió una fuerte oposición por parte de una coalición activa de países de América Latina y Asia¹⁴, y, por tanto, no logró obtener aprobación en la asamblea del FMI de aquel año en Singapur. Poco después estalló la crisis asiática, demostrando una vez más¹⁵, los peligros de la apertura rápida e inadecuada de las cuentas de capital. En consecuencia, la posición del FMI sobre el control de capitales evolucionó hacia a un punto de vista más matizado. Hace poco, el Fondo ha llegado a reconocer explícitamente las ventajas de la flotación controlada y de la intervención de los bancos centrales en el mercado de divisas en economías «dolarizadas», tales como Perú (ver, por ejemplo, FMI, 2015), como un medio de evitar apreciaciones y depreciaciones excesivas que pudieran conducir a problemas de balance y a una inestabilidad financiera.

42 Como lo sugiere esta exposición, algunas innovaciones y posiciones latinoamericanas tuvieron un rol influyente en la evolución de las políticas del FMI sobre las políticas cambiarias y el uso eventual de controles de capital.

43 Las posiciones del FMI respecto a asuntos fiscales han tenido cambios similares. Las recomendaciones y programas del FMI recibieron fuertes críticas por poner excesivo énfasis en objetivos de corto plazo, sin tener debidamente en cuenta los ciclos económicos o los efectos a largo plazo. La concentración de los programas y recomendaciones del FMI en objetivos fiscales de corto plazo, en particular, llevaba a menudo, en América Latina, a políticas fiscales procíclicas inconvenientes, a recortes excesivos en infraestructura pública y a una falta de preocupación por los términos y la composición monetaria de la deuda pública (Perry et al., 2008). Un volumen de investigación significativo ha demostrado el carácter altamente procíclico de las políticas fiscales en América Latina¹⁶, y ha llamado la atención sobre los determinantes de la política económica y del sector financiero en estos fenómenos, pero también sobre el rol desempeñado por los objetivos fiscales de corto plazo del FMI que no se adaptaban a factores cíclicos.

44 Chile fue el primer país de la región en salir de este círculo vicioso cuando promulgó en el año 2001 una regla fiscal sensible al ciclo económico interno, y también a las desviaciones del precio del cobre (su principal fuente de divisas e ingresos fiscales) de su tendencia a largo plazo (Perry, 2003; Frankel, 2010; y Engel et al., 2011; entre otros). Colombia en 2011 y Perú en 2015 promulgaron reglas similares. Estas tres reglas son, por lo menos, neutras con respecto a la fase del ciclo y permiten cierto grado de anticiclicidad en circunstancias especiales.

45 El FMI devino, de manera gradual aunque vacilante, partidario de estas

innovaciones de política. Desde la crisis mundial de 2009, se ha convertido en un firme defensor de políticas fiscales anticíclicas en países industrializados y en desarrollo con suficiente espacio fiscal, y de ajustes fiscales procíclicos más progresivos cuando estos son inevitables para una sostenibilidad a largo plazo (Blanchard y Leigh, 2013). Aún así, una evaluación de 2013 (Independent Evaluation Office, 2013) concluye que si bien el FMI ha avanzado en esta área desde la anterior evaluación sumamente crítica realizada en 2003¹⁷, sigue no tomando suficientemente en cuenta la necesidad crítica de políticas fiscales anticíclicas en los países dependientes de las materias primas, como es el caso de la mayoría de las naciones de América del Sur.

46 De igual modo, los estudios pioneros del Banco Mundial sobre los «desfases en infraestructura pública» en muchos países de América Latina han demostrado que éstos se han originado a menudo en los fuertes ajustes fiscales de los 80 y principios de los 90, a menudo bajo los programas del FMI, después de que la mayoría de los países de la región tuvo que incumplir el pago de su deuda pública (Calderón y Servén, 2010). Los analistas de los BMD llamaron la atención sobre los altos costos del crecimiento a largo plazo de tales ajustes (Calderón y Servén, 2010) y sobre su ineficiencia e incumplimiento a la larga desde una perspectiva intertemporal (Easterly y Servén, 2003). Los recientes consejos del FMI a los países europeos para que implementaran un gran programa de inversión en infraestructura como un medio para estimular la demanda agregada en el corto plazo e incrementar la productividad a largo plazo, sugieren una reconsideración significativa de estos temas.

47 En términos más generales, las recomendaciones y los programas del FMI han sido cada vez más sensibles a la calidad de los ajustes fiscales, tratando de limitar su efecto sobre los programas de lucha contra la pobreza y la tan necesaria inversión en infraestructura (Independent Evaluation Office, 2013). En consecuencia, el Fondo ha empezado a aceptar que los costos de inversión de las concesiones de infraestructura pueden espaciarse a lo largo de la vida económica de los proyectos, si los riesgos de construcción son asumidos por empresas privadas, no apareciendo así como fuertes incrementos del déficit fiscal y de la deuda pública en el corto plazo¹⁸.

48 En un ánimo parecido, a finales de los 90, el Banco Mundial y el BID empezaron a llamar la atención sobre que varias de las últimas crisis fiscales, en América Latina y en otras partes, no se hubieran originado por niveles excesivos de déficit fiscal y deuda pública (al menos como comúnmente se miden con los niveles de tipo de cambio prevalecientes), sino por desajustes cambiarios que habían conducido a niveles de deuda insostenibles, cuando los shocks adversos hacían necesarias fuertes devaluaciones monetarias (BID, 2007; Fiess, 2004; Perry et al., 2008). El FMI ha incorporado gradualmente estos temas en sus trabajos de supervisión y sus programas.

49 Con la misma importancia, a partir de mediados de la década del 90 los programas del FMI, en respuesta a las críticas del Banco Mundial y de América Latina a los efectos adversos de los ajustes fiscales patrocinados por dicho organismo sobre los niveles de pobreza, empezaron a proteger los programas de lucha contra la pobreza de los recortes generales del gasto fiscal exigidos. Además, en 1996, el Fondo se unió a los BMD para lanzar el programa para los Países Pobres Muy Endeudados, que desde entonces ha diseñado 36 programas de alivio de la deuda, para reducir la carga de la deuda y del ajuste fiscal requerido en los niveles de crecimiento y pobreza. En 1999 también lanzó los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, como un esfuerzo conjunto con el Banco Mundial y las autoridades de los países de bajos ingresos, con el objetivo de garantizar, no solo que los programas de ajuste macroeconómico requeridos tengan un efecto potencial mínimo sobre los países de bajos ingresos, sino que el apoyo coordinado de los OMD garantice una reducción más rápida de la pobreza a mediano plazo. Estos programas fueron impulsados por los debates sobre los efectos de los programas del FMI en los países más pobres de

África y Asia (Stiglitz, 2006). En América Latina, región dominada por las preocupaciones de los países de ingresos medios, han beneficiado a países como Haití, Bolivia y Nicaragua.

50 Todo esto demuestra, en conjunto, que el FMI ha aceptado de manera gradual algunas críticas, provenientes de la comunidad académica y de los encargados de formular políticas, a sus anteriores marcos analíticos y programas deficientes o excesivamente simplistas. También indica la necesidad de realizar revisiones adicionales sobre varias cuestiones de política.

3.3 Diversidad y competencia en el mundo de los OMD

51 Los pasajes anteriores ilustran importantes diferencias entre las posiciones técnicas de los BMD y las posiciones oficiales del FMI sobre varios temas que han afectado a los países de América Latina y a otros países en desarrollo. Algunos de estos debates se originaron en torno a experiencias en otras regiones, como fue el caso de aquel acerca de los efectos de los programas del FMI sobre la pobreza (sobre todo en África) y el tratamiento deficiente de la crisis asiática de 1997 (Stiglitz, 2006). Aunque estos debates no estuvieron centrados en temas latinoamericanos, también se dieron tales desacuerdos sobre programas de América Latina. Las fuertes críticas del Banco Mundial a la manera en que los programas del FMI abordaban las crisis financieras, en particular, llevaron finalmente a un fortalecimiento significativo de la capacidad técnica del FMI en esta área y a la creación conjunta de Programas de Evaluación del Sector Financiero¹⁹.

52 En resumen, los países de América Latina y otros países en desarrollo no han enfrentado a menudo una visión “ortodoxa” unificada de las instituciones con sede en Washington. Esta divergencia de visiones entre el FMI, el Banco Mundial y el BID ha llevado a veces al FMI a cambiar o moderar sus posiciones iniciales, que habían tenido efectos negativos sobre las economías latinoamericanas.

53 La diversidad de puntos de vista y la competencia entre los BMD desempeñaron otros roles útiles. Como ya se mencionó, en la cúspide de los excesos ideológicos del Consenso de Washington, el apoyo del Banco Mundial y el BID a proyectos de infraestructura pública se fueron desvaneciendo, en la creencia ingenua de que, con regulación y contratos de concesión adecuados, la inversión privada en infraestructura podía reemplazar en gran medida al financiamiento público²⁰. Aunque esto resultó cierto en las áreas de las telecomunicaciones y la energía, nunca fue así en transporte o en el suministro de agua y la infraestructura de saneamiento. Por suerte, la CAF —un BMD creado, financiado y dirigido exclusivamente por países latinoamericanos— no estaba convencida de estas visiones extremas y decidió llenar el vacío dejado por el Banco Mundial y el BID. Para el 2010, sus préstamos para proyectos de infraestructura pública en América Latina fueron mayores que los de aquellas dos instituciones juntas. Más tarde, los BMD con sede en Washington reconocieron su error, y las oportunidades de negocio perdidas que favorecieron a la CAF, y empezaron a participar otra vez con mayor energía en esta área.

54 Este es solo un caso, si bien el más destacado, en el que la diversidad de puntos de vista y la competencia entre los BMD propiciaron la posibilidad de que los países latinoamericanos salieran a comparar políticas y a encontrar el necesario financiamiento barato a largo plazo, sin tener que aceptar condicionalidades indeseadas.

55 El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) ha desempeñado un papel similar, aunque significativamente más limitado, para algunos países pequeños de América Latina y el Caribe que necesitan financiar sus balanzas de pagos. Este respaldo del FLAR ha funcionado casi siempre como fuente complementaria a los recursos del

FMI, actuando como «prestamista de primera instancia» mientras se arma un programa del FMI, aprovechando los procedimientos más rápidos y la menor condicionalidad del FLAR (FLAR, 2015).

- 56 La mayor flexibilidad del BID y, en especial de la CAF, en el financiamiento de programas y políticas de gobiernos regionales originados localmente, en comparación con el Banco Mundial, tal vez esté relacionado con el mayor porcentaje de personal técnico que proviene de la región y que, por tanto, conoce más las circunstancias específicas de los países y es más benévolo con ellos. Sin embargo, el último análisis refleja el mayor peso de los países latinoamericanos en sus directorios. Esto es especialmente cierto respecto a la CAF (y el FLAR), cuya propiedad y gestión está íntegramente en manos de gobiernos latinoamericanos y, en consecuencia, no está influenciada por agendas extra-regionales. Además, cada uno de ellos ha construido estructuras de gobernanza que dan mayor flexibilidad a sus órganos administrativos, a fin de poder adaptarse con rapidez a las circunstancias específicas y cambiantes de cada país (Perry, 2016).

4. Reconsiderando la ortodoxia y la heterodoxia: De los estereotipos a las realidades

- 57 Aunque las visiones «ortodoxas» de los OMD han cambiado a lo largo del tiempo, como se ha analizado en la sección 3 de este capítulo, los principales postulados de sus políticas macroeconómicas recomendadas (disciplina fiscal y monetaria, y apertura comercial) han permanecido bastante constantes desde la década de los 80. De hecho, si bien los cambios en la doctrina oficial de los OMD a lo largo del tiempo incluyen la adopción de nuevas opiniones sobre el grado deseado de flexibilidad cambiaria e integración financiera (apertura de cuentas de capital), políticas fiscales anticíclicas y la calidad de los ajustes fiscales, la mayoría de los cambios significativos en la doctrina oficial de los OMD ha estado relacionada con los determinantes microeconómicos del crecimiento (en especial respecto al papel que desempeñan las instituciones) y con el creciente peso atribuido a los temas de igualdad y sostenibilidad de largo plazo.
- 58 Durante las últimas décadas, gran parte de los gobiernos latinoamericanos, independientemente de su orientación política, ha adoptado crecientemente los elementos básicos de las políticas macroeconómicas «ortodoxas»: disciplina fiscal y monetaria y apertura comercial²¹. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los gobiernos «izquierdistas» encabezados por Lula, en Brasil; Lagos y Bachelet, en Chile; Tabaré Vázquez y Mujica, en Uruguay; Ortega, en Nicaragua; Evo Morales, en Bolivia; y Toledo y Humala en Perú, y en menor grado por Correa en Ecuador. Todos estos gobiernos han seguido claramente políticas fiscales y monetarias tan o más estrictas que las de sus predecesores, y similares a las de los gobiernos de centro-derecha contemporáneos en otros países de América Latina, como los de Pastrana, Uribe y Santos, en Colombia, y los de Fox, Calderón y Peña Nieto, en México.
- 59 De hecho, aunque los déficits fiscales y la inflación no dependen solo de las políticas gubernamentales, las cifras son bastante sugerentes²². Ellas muestran, por ejemplo, que el proceso de consolidación fiscal y reducción de la tasa de la inflación iniciado por los gobiernos de Cardoso, en Brasil, fueron intensificados con Lula, aunque la situación fiscal se deterioró con Dilma Rousseff. También muestran la rígida política fiscal mantenida por los gobiernos de la Concertación, de centro izquierda, en Chile, y la exitosa reducción de las tasas de inflación durante los períodos de Alwyn y de Frei. Es notable que el gobierno de Lagos estableciera y siguiera de manera estricta la, hoy famosa, «regla fiscal» chilena y que el primer

gobierno de Bachelet fortaleciera esta regulación, haciéndola jurídicamente vinculante, y mantuviera un alto superávit durante los años de auge (un promedio de 3 por ciento del PIB, y un máximo de alrededor del 6 por ciento), a pesar de la fuerte presión política para debilitar o abandonar la regla. En cambio, el gobierno de derecha de Piñera que le siguió, debilitó en cierto grado la orientación de la política fiscal, mediante el cambio de la meta del déficit estructural y de otros parámetros²³.

60 Estos datos también muestran que los presidentes elegidos con plataformas populistas en Perú —entre ellos Toledo y Humala— mantuvieron el equilibrio fiscal bajo control y las tasas de inflación más bajas de la región. Igualmente sorprendente es que Alan García, quien durante su período de 1985-90 presidió el gobierno más populista del Perú —lo cual llevó a una hiperinflación, una crisis monetaria y una recesión—, mantuviera, en su segundo gobierno, superávits fiscales y una tasa de inflación baja.

61 Aún más sorprendente, los gobiernos de Evo Morales en Bolivia mantuvieron el mayor superávit de la región, en marcado contraste no solo con lo que su principal aliado y mentor (Chávez) hizo en Venezuela, sino también con los resultados de las políticas de sus propios predecesores de centro-derecha. Lo mismo ha ocurrido con los gobiernos de Ortega en Nicaragua. Los resultados fiscales y de inflación también sugieren que Correa en Ecuador no derivó hacia políticas fiscales y monetarias excesivamente expansivas, en comparación a sus predecesores.

62 Los hechos mencionados indican que estas visiones «ortodoxas» sobre políticas macroeconómicas se han convertido en convicciones arraigadas en América Latina, independientemente de las tendencias políticas de las coaliciones gobernantes. Naturalmente, ha habido excepciones a esta regla, como los gobiernos de Chávez y Maduro en Venezuela, y, hasta cierto punto, el gobierno de Cristina Fernández en Argentina²⁴ (véase más adelante).

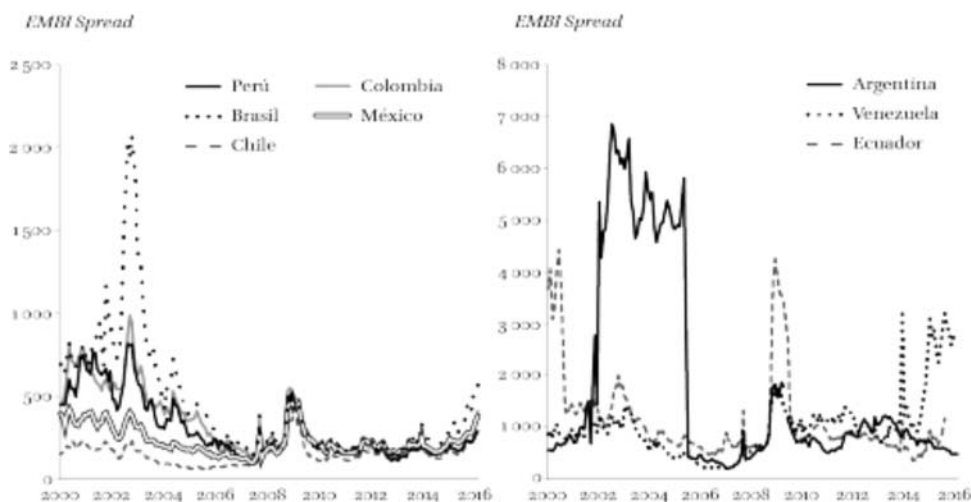
63 Los nuevos gobiernos izquierdistas también han mantenido políticas comerciales relativamente abiertas, al menos similares a las de sus predecesores, así como regulaciones y supervisión financiera prudentes, las cuales evitaron quiebras o compresiones del crédito durante la última crisis financiera mundial (Perry y Forero, 2014). Los gobiernos de la Concertación de Chile, en particular, mantuvieron aranceles efectivos medios más bajos que los del régimen de Pinochet y entraron a negociar una multitud de acuerdos de libre comercio con países desarrollados y en desarrollo en la mayoría de las regiones. Por ello los índices de apertura comercial en Chile son los más altos entre los países de mayor tamaño económico de la región y ha continuado en alza. Aunque otros países de la región (con la excepción de México) mantienen políticas comerciales más restrictivas que Chile (especialmente Brasil y Argentina) y tienen puntajes más bajos en los índices de apertura comercial, las cifras no indican que los regímenes de izquierda hayan sido significativamente más propensos al proteccionismo de lo que fueron sus predecesores²⁵.

64 El ajuste a la realidad puede haber desempeñado un papel importante en estas tendencias. Así, por ejemplo, Lula pudo haberse visto obligado, a principios de su primer mandato, a nombrar un equipo económico muy «ortodoxo» (en Hacienda y en el Banco Central) para restablecer la confianza del mercado, en vista de la considerable volatilidad y fuga de capitales que había estado dándose desde las últimas etapas de la campaña electoral²⁶. Más tarde nombró a un ministro de Hacienda más «heterodoxo», pero mantuvo la importante autonomía que el Banco Central había disfrutado durante el período de Cardoso, y continuó con una política fiscal dentro de límites razonables.

65 Lula también conservó las reformas microeconómicas pro mercado de Cardoso (por ejemplo, con respecto a la apertura comercial, la inversión extranjera directa y las asociaciones público-privadas en infraestructura), aunque no continuó su impulso reformista respecto a otros asuntos microeconómicos, salvo en relación con las políticas sociales (véase más adelante). Su sucesora, Dilma Rousseff, se inclinó más

hacia políticas intervencionistas y a la expansión fiscal en su primer gobierno y, en parte por esto, encontró serios problemas de confianza de los mercados a partir de 2013 (Figura 10.8), que, junto con un shock negativo para las condiciones de intercambio, hizo que Brasil entrara en una profunda recesión (Figura 10.11). Estos resultados indujeron a Rousseff a nombrar como ministro de Hacienda a un conocido candidato «ortodoxo», Joaquim Levy, quien anunció de inmediato un fuerte paquete de ajuste fiscal. Sin embargo, los disturbios políticos impidieron su aprobación en el Congreso y el ministro Levy tuvo que renunciar.

Figura 10.8 EMBI* de LAC7 2000-16.



*Índice de Bonos de Mercados Emergentes.

Fuente: JP Morgan.

66 En Nicaragua, Ortega, a pesar de su estrecha relación con Venezuela (que ha provisto apoyo financiero importante a Nicaragua), ha seguido políticas macroeconómicas estrictas y políticas microeconómicas muy favorables al mercado. Por cierto, se ha vuelto el favorito de los inversores privados en Centroamérica. Ese cambio dramático respecto de su ideología y prácticas anteriores puede reflejar ya sea nuevas convicciones, al haber sido testigo del fracaso económico de las políticas intervencionistas y expansionistas durante el régimen sandinista, o una posición pragmática, dados los compromisos y oportunidades relacionados con el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y la obvia importancia de las grandes inversiones extranjeras directas y los flujos de inversión privada para el crecimiento de Nicaragua.

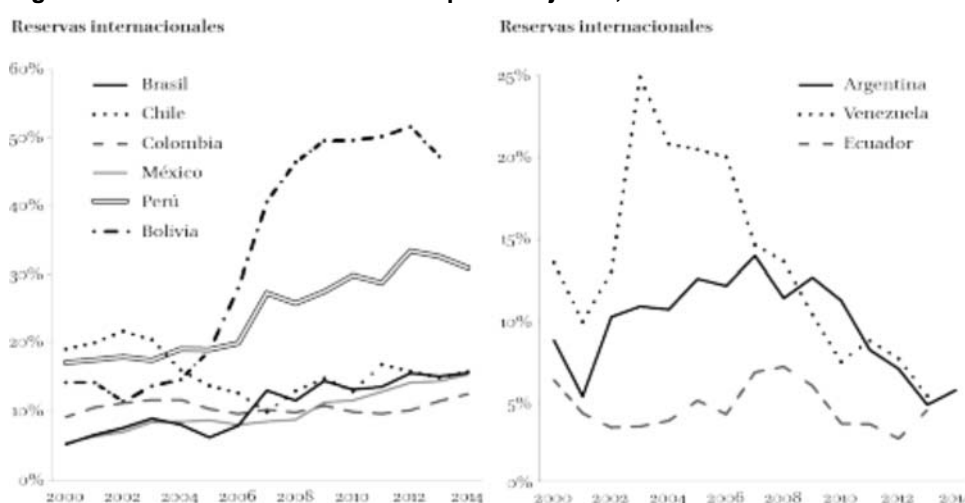
67 La ortodoxia macroeconómica de los gobiernos de Morales, ya mencionada, es digna de ser resaltada. A pesar de la estrecha relación con Venezuela y las políticas microeconómicas inicialmente izquierdistas y populistas (la «nacionalización» de la producción de gas y los intentos de imponer una reforma agraria en Santa Cruz y sustraer las regalías del petróleo y la autonomía a las provincias), el régimen de Morales ha aplicado las políticas fiscales y monetarias más austeras de la región (los mayores superávits fiscales y acumulación de reservas internacionales; véase Figura 9), sin duda mucho más ortodoxas que cualquiera de sus predecesores.

68 A diferencia de la relativa convergencia de sus políticas macrofinancieras, los gobiernos latinoamericanos han tenido más diferencias en sus políticas microeconómicas y sociales. En un extremo, luego del retorno a la democracia en Chile, la victoriosa coalición de centro-izquierda decidió mantener y profundizar la mayoría de las políticas macroeconómicas, comerciales, financieras y microeconómicas favorables al mercado que habían logrado un alto crecimiento y estabilidad durante la segunda mitad de la dictadura de Pinochet, y complementarlas con políticas sociales agresivas y sumamente innovadoras. Así, los gobiernos de la Concertación desarrollaron, además de la mundialmente famosa «regla fiscal», la

mejor regulación y supervisión del sector financiero de la región. Además promovieron más tratados de libre comercio que cualquier otro país en la región, implementaron asociaciones público-privadas muy ambiciosas y bien diseñadas en infraestructura, realizaron una reforma de segunda generación (y ahora una tercera) de su pionero sistema de pensiones y pusieron en marcha políticas ambiciosas para promover la innovación. Al mismo tiempo, implementaron reformas educativas y de salud bastante exitosas, y el primer programa de la región que intentó erradicar la pobreza extrema (Chile Solidario). Aunque los OMD tuvieron poco que ver con la mayoría de estas iniciativas (o con aquellas implementadas bajo el régimen de Pinochet), posteriormente las incorporaron a su paquete de políticas recomendadas.

69 Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay y los de Lula en Brasil fortalecieron de manera sustancial las políticas sociales e introdujeron innovaciones en ellas (incluida *Bolsa Familia* y *Primer Empleo* en Brasil)²⁷. Sin embargo, aunque mantuvieron las reformas microeconómicas pro mercado de los gobiernos anteriores, no las profundizaron. Como se mencionó antes, durante el gobierno de Rousseff hubo algunas reversas en varias de estas áreas.

Figura 10.9: Reservas internacionales/porcentaje PIB, 2000-15.



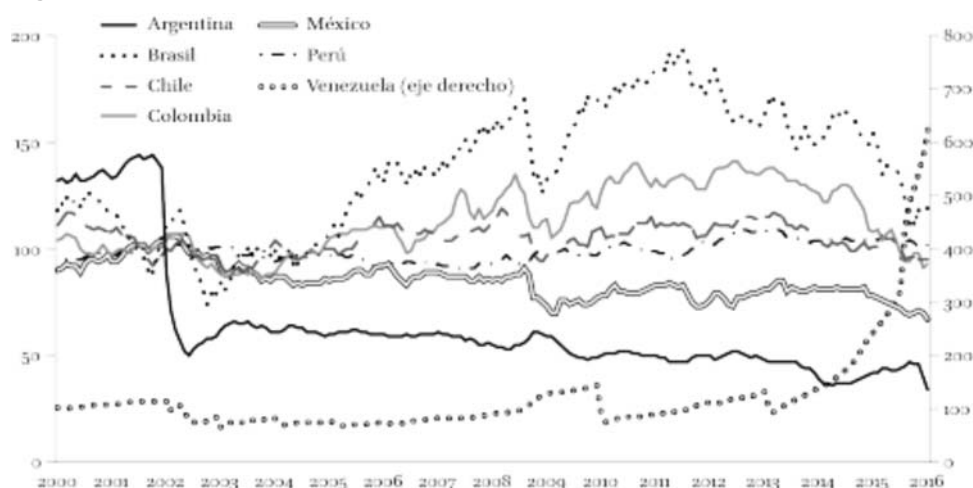
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

70 Todos estos gobiernos de izquierda tuvieron relaciones muy estrechas y productivas con los OMD. Este fue el caso del primer gobierno de Lula con el Banco Mundial, en particular. Por ejemplo, el Banco sugirió al gobierno de Lula que estableciera un agresivo programa de Transferencias Condicionadas de Dinero en Efectivo (*Bolsa Familia*, basado en una ampliación del programa anterior *Bolsa Escolha*), en lugar del conjunto de programas sociales fuertemente intervencionistas que había previsto inicialmente su gobierno, y ayudó a diseñarlo y financiarlo.

71 Algo muy distinto sucedió en el caso de Venezuela y, en menor medida, en los casos de Argentina y Ecuador. Los gobiernos de Chávez y Maduro tuvieron las mayores desviaciones de las políticas macroeconómicas y microeconómicas «ortodoxas» pro mercado. A pesar de beneficiarse del más alto nivel de ganancias cambiarias y auge fiscal en comparación con el resto de la región y con su propia historia (Figura 10.12) —debido al gran aumento de los precios del petróleo desde 2003 al 2014—, Venezuela incurrió en importantes déficits fiscales durante parte de este período. También perdió acceso a los mercados (desde 2009) y agotó sus reservas internacionales (Figura 10.9), de modo que, aún cuando impuso controles estrictos de capital y devaluó en varias oportunidades la moneda oficial con relación al dólar (Figura 10.10), la diferencia entre el tipo de cambio en el mercado negro y el tipo de cambio oficial se disparó y terminó con escasez de alimentos y medicamentos básicos por falta de divisas externas. Además, ha tenido la más alta inflación de la región, como consecuencia de la enorme expansión monetaria para financiar los crecientes déficits fiscales y de las fuertes devaluaciones de la moneda.

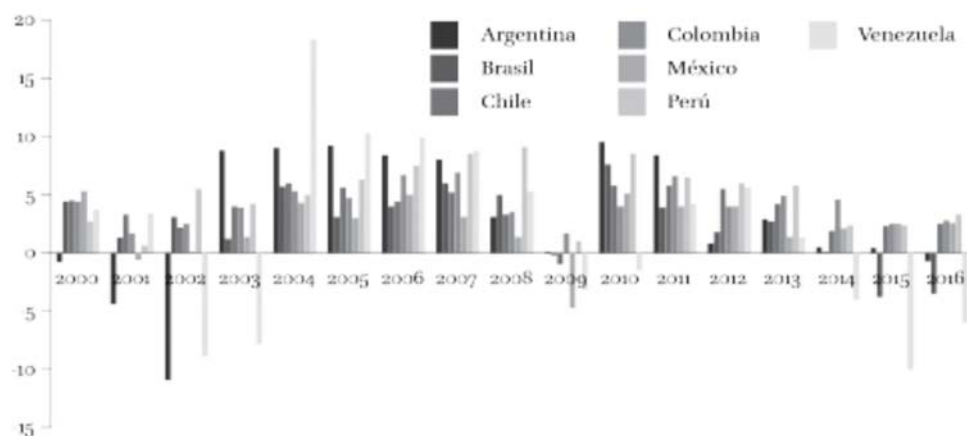
Las políticas microeconómicas en Venezuela se han caracterizado por un fuerte tono populista y anti sector privado: expropiaciones (incluidas las de supermercados y fábricas de cemento), control de precios generalizado, severas restricciones a los flujos comerciales con la vecina Colombia, y otros. Aunque ha habido gastos significativos en programas sociales (las llamadas Misiones), algunos de estos han sido cuestionados por corruptos e ineficaces, y han utilizado menos recursos públicos que los inmensos subsidios aplicados a los precios de la gasolina y a la electricidad, que favorecen a la clase media alta y a los ricos. Esta combinación de políticas macro y microeconómicas populistas condujo al país a una fuerte contracción, que empezó incluso antes de la caída de los precios del petróleo (Figura 10.11).

Figura 10.10 Tipos de cambio reales—2000-15.



Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BIS). Los datos argentinos fueron calculados mediante la tasa de cambio oficial.

Figura 10.11 Tasa de crecimiento por país



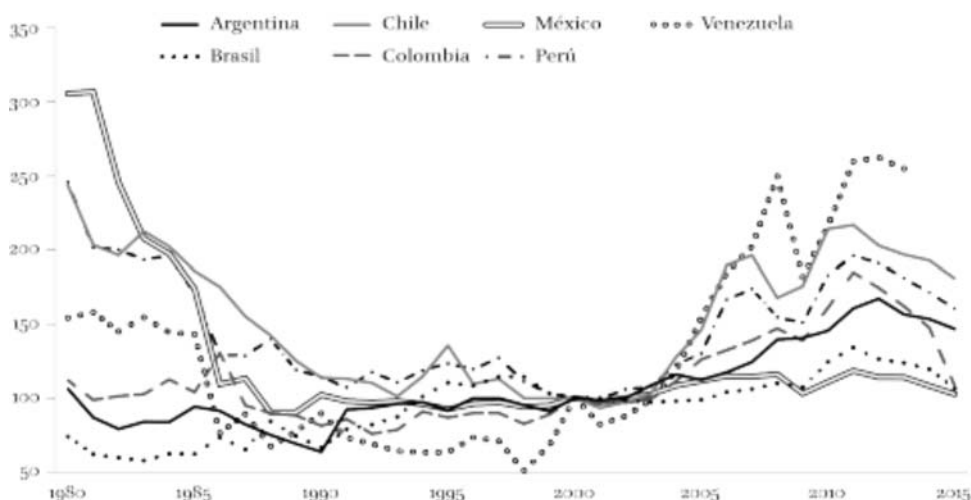
Fuentes: Banco Mundial, WEO octubre de 2014 y WEO actualización de 2016.

Las políticas microeconómicas argentinas desde el 2000, y especialmente desde el 2012, hasta el final del período de los Kirchner, mostraron algunas similitudes con las de Venezuela (expropiaciones, aranceles generalizados y control de precios, impuestos y prohibiciones a la exportación y restricciones a la importación), aun cuando no fueron tan extremas. La gestión macrofinanciera siguió siendo muy prudente hasta 2009. De hecho, a pesar del efecto adverso de algunas políticas microeconómicas, los bajos déficits fiscales, la expansión monetaria limitada y un tipo de cambio competitivo (Figura 10.10) facilitaron una muy pronta recuperación de la crisis de 1999-2002 (Figura 10.11)

Sin embargo, desde que aumentaron el déficit fiscal y la tasa de inflación en 2009, el país perdió acceso a los mercados internacionales de capital (Figura 10.8) y el Banco Central perdió reservas rápidamente (Figura 10.9), incluso antes de la caída de

los precios de los commodities y a pesar de la imposición de controles de capital. En consecuencia, hubo una desaceleración más significativa que la experimentada por otros países de la región que se vieron afectados por caídas en los términos de intercambio más severas que las que había sufrido Argentina (Figura 10.12).

Figura 10.12 Índice de términos netos de intercambio.

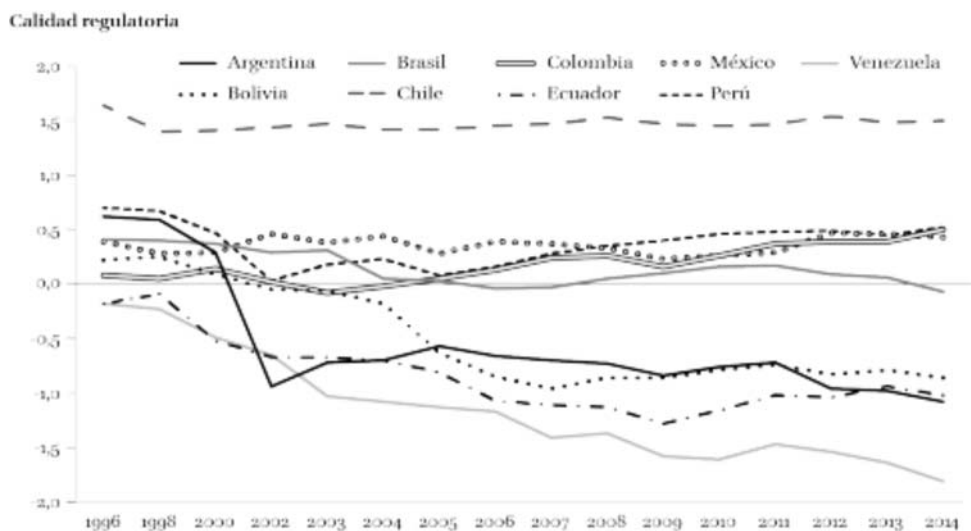


Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

75 Las distorsiones significativamente más amplias causadas por las políticas microeconómicas introducidas por los gobiernos argentinos a partir de 2000, hasta el advenimiento del gobierno de Macri, y especialmente por Venezuela durante las eras de Chávez y Maduro, se reflejan en el debilitamiento de los indicadores de la calidad institucional²⁸ de Kauffmann-Kraay en estos países. Estas cifras también muestran la significativa ventaja chilena sobre otros países latinoamericanos en estos índices (ver Figura 10.13 para el ejemplo de calidad regulatoria); una ventaja obtenida gracias al proceso continuo de reformas microeconómicas a favor del mercado que acompañó a los gobiernos de la Concertación.

76 Esta breve reseña sugiere que los pocos gobiernos que adoptaron políticas macro y microeconómicas abiertamente populistas durante los primeros años de la década del 2000, llevaron finalmente a sus economías a contracciones del producto que otros países han evitado hasta ahora, aun cuando padecieron shocks externos adversos similares. También muestra la estrecha y productiva colaboración de los OMD con la mayoría de los nuevos gobiernos de la región, con tendencias políticas ampliamente diferenciadas.

Figura 10.13 Indicadores de gobernanza.



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

5. Conclusiones

- 77 Este capítulo muestra que ha habido cambios significativos a lo largo del tiempo en los paradigmas y políticas de los OMD y en su relación con, y grado de influencia en, las políticas de desarrollo de los gobiernos latinoamericanos.
- 78 Los OMD, influenciados por los hallazgos de la investigación académica y, a veces, por las opiniones de los formuladores de políticas en América Latina y otras regiones en desarrollo, han reconocido a menudo sus errores previos y sus visiones excesivamente simplistas, y, a raíz de ello, han adaptado sus posiciones oficiales. El análisis presentado aquí también muestra cómo la divergencia de puntos de vista sobre temas particulares ha sido algo común entre los mismos OMD, y cómo los OMD regionales (el BID, la CAF y el FLAR) han respondido mejor a las preocupaciones y opiniones regionales. Asimismo, han desempeñado un papel cada vez más importante y ejercido una creciente influencia dentro de la comunidad internacional.
- 79 El capítulo también muestra cómo el grado de influencia de los OMD ha variado con el desarrollo y los ciclos de los mercados financieros internacionales privados y el acceso de los países individuales a ellos, entre otros factores. Así, su mayor influencia fue durante la crisis latinoamericana de la deuda, en la década de los 80 (el período de «ajuste estructural» y el denominado Consenso de Washington, cuando la mayoría de los países de la región perdieron el acceso a los mercados internacionales de capital), pero ha disminuido de manera significativa desde inicios de la década de los 90, con algunos repentes de corta duración luego del impacto de la crisis rusa de 1998 sobre el rumbo de los flujos de capital en la región, y durante la última crisis financiera mundial de 2009. Es probable que la influencia de los OMD crezca algo otra vez en el actual entorno de términos de intercambio más limitados y menores entradas de capital.
- 80 Además, el capítulo expone cómo incluso gobiernos fuertemente a favor del mercado tuvieron a menudo serias confrontaciones respecto a lo que consideraban visiones simplistas de los OMD sobre importantes temas de política. Algunas de las innovaciones de política de estos gobiernos, ya sea en políticas macro o microeconómicas y sociales, fueron posteriormente adoptadas y promovidas en otras lugares por los OMD. Al mismo tiempo, hemos visto cómo muchas de las reformas políticas pro mercado y sociales fueron resultado de visiones compartidas entre formuladores de política latinoamericanos y los OMD, o fueron iniciativas exclusivas de los gobiernos latinoamericanos.
- 81 Finalmente, el capítulo muestra cómo los gobiernos de la región —con una amplia variedad de tendencias políticas— han aplicado cada vez más, con algunas notables excepciones, políticas macroeconómicas ortodoxas, y cómo han disfrutado de una estrecha colaboración con los OMD y han encontrado esa relación provechosa para la búsqueda de sus objetivos económicos y sociales, pero sigue existiendo una gran divergencia de opiniones sobre las políticas microeconómicas y de desarrollo social en toda la región.
- 82 El panorama que emerge es, por tanto, más complejo que una división del mundo entre visiones o estrategias «ortodoxas» y «heterodoxas», tanto entre gobiernos de «izquierda» como de «derecha», o entre los propios OMD. Se describe mejor como un panorama cambiante con influencias mutuas ejercidas entre los puntos de vista de los OMD, de la academia y de las autoridades regionales.

Bibliographie

Banco Mundial (1995) *World Development Report: Workers in an Integrated World* (New York: Oxford University Press), <http://hdl.handle.net/10986/5978>.

- Batini, N., P. Breuer, K. Kochhar y S. Roger (2006) *Inflation Targeting and the IMF* (Washington, D.C.: Monetary and Financial Systems Department, Policy and Development Review Department, and Research Department, FMI), <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/031606.pdf> (accedido el 11 de diciembre de 2016).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015) *Rethinking Productive Development Policies: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank), <http://www.iadb.org/en/research-and-data/dia-development-in-the-americas-idb-flagship-publication,3185.html?id=2014> (accedido el 12 de diciembre 2016).
- BID (2007) *Living with Debt: How to Limit the Risks of Sovereign Finance, Economic and Social Progress in Latin America* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank), http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=B-2007 (accedido el 12 de diciembre 2016).
- Blanchard, O. y D. Leigh (2013) *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, IMF Working Paper WP/13/1 (Washington D.C.: FMI).
- Bova, E., N. Carcenac y M. Guerguil (2014) *Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World*, IMF Working Paper WP/14/122 (Washington, D.C.: FMI). DOI : 10.5089/9781498305525.001
- Broner, F., T. Didier, A. Erce y S.L. Schmukler (2013) 'Cross Capital Flows: Dynamics and Crises', *Journal of Monetary Economics* 60(1), pp. 113-133, DOI: 10.1016/j.jmoneco.2012.12.004. DOI : 10.1016/j.jmoneco.2012.12.004
- Burki, S. J. y G. Perry (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints (Washington, D.C.: Banco Mundial) <http://documents.worldbank.org/curated/en/556471468265784712/Beyond-the-Washington-Consensus-institutions-matter> (accedido el 11 de diciembre 2016).
- Calderón, C. y L. Servén (2010) *Infrastructure in Latin America*, Policy Research Working Paper WPS5317 (Washington, D.C.: Banco Mundial), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3801/WPS5317.pdf> (accedido el 11 de diciembre 2016).
- Calvo, G. A. (2008) 'Crisis in Emerging Market Economies: A Global Perspective', in K. Cowan, S. Edwards, y R. Valdes (eds.) *Current Account and External Financing* (Santiago: Central Bank of Chile), pp. 85-115.
- Coase, R. (1960) 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics*, 3(Oct), pp. 1-44.
- De Ferranti, D., G. Perry, I. Gill, W. Maloney, C. Sánchez-Páramo y N. Shady (2003) *Closing the Gap in Education and Technology* (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Domar, E. (1946) 'Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment', *Econometrica*, 14 (2), pp. 137-147. DOI : 10.2307/1905364
- Easterly, W. y L. Servén (eds.) (2003) *The Limits of Stabilization : Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America* (Palo Alto: Stanford University Press; Washington, D.C.: Banco Mundial), <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/BookTheLimitofStabilization.pdf> (accedido el 11 de diciembre 2016).
- Easterly, W. (2001) *The Elusive Quest for Growth* (Cambridge MA: MIT Press).
- Ebeke, C. y A. Fouejieu (2015) *Inflation Targeting and Exchange Rate Regimes in Emerging Markets*, IMF Working Paper WP/15/228, (Washington D.C.: FMI).
- Edwards, S. y R. Steiner (2008) *La revolución incompleta: Las reformas de Gaviria*, (Bogotá: Grupo Editorial Norma).
- Engel, E., C. Neilson y R. Valdés (2011) *Chile's Fiscal Rule as Social Insurance*, Working Papers Central Bank of Chile 627 (Santiago : Central Bank of Chile) <http://si2.bcentral.cl/public/pdf/documentos-trabajo/pdf/dtbc627.pdf> (accedido el 11 de diciembre 2016).
- Espinosa A. (1970) *Memoria de Hacienda 1966-1970* (Bogotá: Talleres Gráficos del Banco de la República).
- Fiess, N. (2004) 'Chile's Fiscal Rule', Econometric Society 2004 Latin American Meetings 348 (New York: Econometric Society).
- FLAR (Fondo Latinoamericano de Reservas) (2015) *Building a Latin American Reserve Fund: 35 Years of Flar* (Bogotá: Fondo Latinoamericano de Reservas).
- Forteza, A., M. Tommasi y G. Herrera (2006) *Understanding Reform in Latin America*, Global Research Project on Understanding Reform: Synthesis of Country Studies from Latin America (Washington D.C.: Global Development Network), http://www.decon.edu.uy/~alvarof/URLA_Forteza_Tommasi_250406.pdf (accedido el 12 de diciembre 2016).

- Frankel, J. A. (2010) *Monetary policy in emerging markets: a survey*, NBER working paper 16125 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research), DOI: 10.3386/w16125.
DOI : 10.3386/w16125
- Harrod Roy, F. (1939) 'An Essay in Dynamic Theory', *The Economic Journal*, 49(193), pp. 14-33.
DOI : 10.2307/2225181
- Hausmann R. y D. Rodrik (2003) 'Economic Development as Self-Discovery', *Journal of Development Economics*, 72(2), pp. 603-633, DOI: 10.1016/S0304-3878(03)00124-X.
DOI : 10.1016/S0304-3878(03)00124-X
- Hausmann, R., E. Talvi, M. Gavin y R. Perotti (1996) *Managing Fiscal Policy in LAC: Volatility, Procyclicality and limited Creditworthiness*, Working Paper 326 (Washington, D.C.: BID).
- Hirschman, A.O. (1995) *Development Projects Observed*, 4 ed. (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015) *Peru: Staying the Course of Economic Success* (Washington, D.C.: FMI).
- Independent Evaluation Office (2013) *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs*, Evaluation Report, Independent Evaluation Office (Washington, D.C.: FMI).
- Independent Evaluation Office (2004) *The IMF and Argentina, 1991-2001*, Evaluation Report, Independent Evaluation Office (Washington, D.C.: FMI).
- Independent Evaluation Office (2003) *Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs*, Evaluation Report, Independent Evaluation Office (Washington, D.C.: FMI).
- Junguito R. (2015) *El Fondo Monetario y el Banco de la Republica* (Mimeo).
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2010) *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Policy Research Working Paper 5430 (Washington D.C.: Banco Mundial).
DOI : 10.1017/S1876404511200046
- Klemm, A. (2014) *Fiscal Policy in Latin America Over the Cycle*, Working Paper 14/59, (Washington D.C.: FMI).
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press) DOI: 10.1017/CBO9780511808678.
DOI : 10.1017/CBO9780511808678
- Nahuelhual, J. (2010) 'Andres Velasco: La administración Piñera "optó por una senda de menor rigor fiscal que el gobierno anterior"', *La Tercera*, 31 de octubre. <http://www.latercera.com/noticia/andres-velasco-la-administracion-pinera-opto-por-una-senda-de-menor-rigor-fiscal-que-el-gobierno-anterior/> (accessed on 27 February 2016).
- Perry, G. (2016) 'The role of regional multilateral institutions' III CAF-LSE Conference *Global Governance in an Era of Uncertainty*, Londres, 15 de enero.
- Perry, G. (2011) *Growing Business or Development Priority? Multilateral Development Banks' Direct Support to Private Firms*, CGD Report (Washington, D.C.: Center for Global Development) http://www.cgdev.org/files/1424992_file_Perry_MDB_Direct_Support_FINAL.PDF (accedido el 12 de diciembre 2016).
- Perry, G. (2009) *Beyond Lending: How Multilateral Banks Can Help Developing Countries Manage Volatility*, 1st ed., (Washington D.C.: Center for Global Development).
- Perry, G. (2003) *Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and the Caribbean Region*, Policy Research Working Paper Series 3080 (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Perry, G. y A. Forero (2014) *Latin America: The Day After. Is This Time Different?* (Washington, D.C.: Center for Global Development), www.cgdev.org/publication/latin-america-day-after-time-different (accedido el 12 de diciembre 2016).
DOI : 10.2139/ssrn.2537602
- Perry, G. y L. Servén (2003) *The anatomy of a multiple crisis : Why was Argentina special and what can we learn from it?*, Policy Research Working Paper Series 3081 (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- Perry, G., L. Servén y R. Suescún (2008) *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?*, Latin American Development Forum (Washington, D.C.: Banco Mundial) <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6818>
- Stiglitz, J.E. (2006) *Making Globalization Work* (New York, Londres: Norton).
- Stiglitz, J.E. (2002) *Globalization and Its Discontents* (New York, Londres: Norton).
- Talvi, E. y C. A. Végh (2005) 'Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy in Developing

Countries', *Journal of Development Economics*, 78(1), pp. 156–190, DOI: 10.1016/j.jdeveco.2004.07.002.

DOI : 10.1016/j.jdeveco.2004.07.002

Végh, C., G. Calvo y C. Reinhart (1994) *Targeting the Real Exchange Rate: Theory and Evidence*, IMF Working Papers 94/22, (Washington, D.C.: FMI).

Williamson, J. (2004) 'A Short History of the Washington Consensus', paper commissioned by Fundación CIDOB for the conference *From the Washington Consensus towards a New Global Governance*, Barcelona, 24-25 de septiembre, <https://piie.com/sites/default/files/publications/papers/williamson0904-2.pdf> (accedido el 7 de august 2017).

Notes

1 El término OMD incluye al Banco Mundial y a los Bancos Regionales de Desarrollo.

2 A fines de los 80, la deuda latinoamericana pendiente a los bancos internacionales fue intercambiada por bonos soberanos de largo plazo, respaldados por bonos del Tesoro de los EE.UU. (que llevaban el nombre de su entonces tesorero, Nicholas Brady). Esto creó automáticamente un mercado secundario de bonos soberanos latinoamericanos y facilitó nuevas emisiones primarias (ver Calvo, 2008).

3 Ver estimaciones en la tabla 1 en el documento de trabajo, https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2016-16.pdf (accedido el 12 de abril de 2017).

4 Naturalmente, hay excepciones que pueden llegar a requerir importante financiamiento del FMI y los OMD.

5 Una visión influenciada por las teorías del crecimiento y desarrollo, en boga en la década de 1950 y 1960 (Harrod–Domar, Rosenstein-Rodan, y Hirschman), y por la experiencia inicial del Banco Mundial en la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial —reconstrucción que en gran parte tomó la forma de un enorme programa de inversión en (restauración de) infraestructura.

6 La mayoría de las economías llamadas «de desarrollo», desde los modelos de crecimiento de Harrod–Domar hasta el «gran impulso» de Rosenstein-Rodan, consideraban que el crecimiento de las tasas de inversión era la piedra angular del aumento de las tasas de crecimiento; sobre todo en infraestructura pública, que fue considerada decisiva para la integración de los mercados internos y el desarrollo de la industria moderna. Véase, por ejemplo, Domar (1946) y Harrod (1939).

7 La regla fiscal chilena exige que el gobierno mantenga un equilibrio «estructural» en el superávit, obligando a ahorrar en períodos de precios altos del cobre y de rápido crecimiento económico. La regla condujo a una estabilidad significativa del gasto público real a lo largo de los ciclos económicos, retirando los patrones de gasto procíclicos característicos de la historia pasada de Chile y de gran parte de los países latinoamericanos aún en nuestros días.

8 La visión institucionalista sobre el desarrollo ha sido popular en muchas escuelas (incluida la Escuela austriaca), antes del predominio de la economía neoclásica.

9 «Un mundo sin pobreza» se volvió la visión oficial del Banco, encarnada en la declaración de su misión. Los programas de reducción de la pobreza habían existido desde tiempos de Mc Namara, pero no habían logrado prominencia en las operaciones del Banco Mundial.

10 De igual importancia, una serie de informes, entre los que destaca *Equity and Development: World Development Report*, de 2006, introdujo el concepto de igualdad de oportunidades como base para un crecimiento más alto y más equitativo. Sin embargo, no está claro en qué medida este concepto ha calado en las operaciones efectivas del Banco.

11 Ver, por ejemplo, los informes publicados por el BID (2015) y el Banco Mundial (De Ferranti et al., 2003).

12 Debido a limitaciones de espacio, no podemos referirnos en detalle a la abundante literatura sobre este tema. Ver, por ejemplo, Ebeke y Fouejieu (2015) y Batini et al. (2006).

13 Ver, por ejemplo, la Declaración de la Junta de Gobernadores sobre la conclusión de las consultas del Artículo IV en Colombia en 1995.

14 El autor principal de este capítulo participó personalmente en esta discusión.

15 Ver, por ejemplo, Forteza et al. (2006).

16 Haussman et al. (1996) y Talvi y Végh (2005). El FMI ha reconocido hace poco estas contribuciones (Ver Klemm, 2014; y Bova et al., 2014).

17 Ver Independent Evaluation Office (2003). Esta evaluación indicó que la mayoría de los ajustes fiscales del programa eran excesivos (conducían a demasiadas correcciones en la cuenta corriente y recesiones) porque sobreestimaron la recuperación del crecimiento y tenían

metas fijas que no eran sensibles a los acontecimientos cíclicos.

18 Este es, por ejemplo, el caso del ambicioso programa de vías 4G que se implementa actualmente en Colombia.

19 Las acciones iniciales del FMI durante la crisis indonesia de 1998 (cierre de bancos en medio de la crisis) condujo a una crisis financiera más profunda (Independent Evaluation Office, 2003). También hubo desacuerdos en el Banco Mundial respecto a las posiciones del Fondo sobre la crisis financiera en Jamaica y en República Dominicana (el Banco, por ejemplo, estaba en contra del rescate de deudores de paraísos fiscales) y sobre la de Argentina de 2000 (el Banco estaba, por ejemplo, en contra de la «pesificación» asimétrica de los depósitos y préstamos en dólares).

20 Las salvaguardas ambientales y sociales también fueron responsables de la insuficiente inversión en proyectos de infraestructura.

21 Un desarrollo similar se dio en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, con el ascenso al poder de varios partidos ex socialistas, convertidos en partidos socialdemócratas. Estos gobiernos o coaliciones de izquierda adoptaron cada vez más políticas económicas pro mercado.

22 Ver las tablas 2 y 3 en el documento de trabajo, https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2016-16.pdf (accedido el 11 de abril de 2017).

23 Ver la entrevista con Andrés Velasco, realizada por Julian Nahuelhual (2010) en *La Tercera*, relacionada con la «regla fiscal» chilena en el gobierno de Sebastián Piñera.

24 Argentina mantuvo una política fiscal estricta durante el gobierno de Kirchner y hasta 2009, pero permitió un incremento significativo del déficit fiscal en adelante.




25 Ver tablas 4 y 5 en el documento de trabajo, https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2016-16.pdf (accedido el 11 de abril de 2017).

26 Luego de las importantes salidas de capital que ocurrieron a final de la campaña electoral, el Banco Mundial trató activamente de calmar los mercados, y solicitó que el FMI extendiera el programa por un año más, a fin de cubrir la transición, en un intento de recuperar la confianza de los mercados en Brasil.


27 Basados sobre *Bolsa Escolha*, un programa más limitado, establecido en algunos estados durante el gobierno de Cardoso.

28 Sin embargo, los índices de calidad institucional pueden ser cuestionados porque a menudo están basados en encuestas de opiniones empresariales, que pueden estar sesgadas por resultados reales o por una visión simplista del sector privado. Los indicadores de Kauffman-Kraay, a los que se hace referencia aquí, son el resultado de la extracción de información común de una amplia variedad de índices publicados por muchas agencias o empresa individuales, y por ello están menos expuestos a tales críticas.

Table des illustrations

| | | |
|---|----------------|--|
|  | Titre | Figura 10.1 Flujos brutos de los OMD a los 7 países más grandes de América Latina* como porcentaje del PIB y de las entradas totales de capital (1980-2015). |
| | Crédits | Fuentes: <i>Indicadores de Desarrollo Mundial</i> , base de datos sobre deuda pública de CAF, BID, FMI. |
| | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-1.png |
| | Fichier | image/png, 128k |
|  | Titre | Figura 10.2 Flujos de capital bruto (mundial y hacia LAC7) —1970-2015. |
| | Crédits | Fuentes: Banco Mundial, BPI, CEPAL, Broner et al. (2013). |
| | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-2.png |
| | Fichier | image/png, 52k |
|  | Titre | Figura 10.3 Producto interno bruto (PIB) de América Latina y el Caribe (LAC) y crecimiento anual de flujos de capital (1970-2015). |
| | Crédits | Fuentes: <i>Indicadores de Desarrollo Mundial</i> , base de datos sobre deuda pública de CAF, BID, FMI. |
| | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-3.png |

| | | |
|---|----------------|---|
|  | Fichier | image/png, 55k |
| | Titre | Figura 10.4 Desembolsos del FMI y número de países con programas activos. |
| | Crédits | Fuentes: Indicadores de Desarrollo Mundial, FMI. |
| | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-4.png |
|  | Fichier | image/png, 83k |
| | Titre | Figura 10.5 Desembolso total de los OMD por país. |
| | Crédits | Fuentes: <i>Indicadores de Desarrollo Mundial</i> , base de datos de deuda de CAF, BID, FMI. |
| | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-5.png |
|  | Fichier | image/png, 68k |
| | Titre | Figura 10.6 Saldos de deuda pública externa y de deuda con garantía pública (porcentaje del PIB). |
| | Crédits | Fuentes: <i>Indicadores de desarrollo mundial</i> , FMI. La deuda externa se define como toda la suma adeudada en moneda extranjera a no residentes. |
| | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-6.png |
|  | Fichier | image/png, 94k |
| | Titre | Figura 10.7 Préstamos de los OMD al sector privado. |
| | Crédits | Fuente: Perry, 2011. |
| | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-7.png |
|  | Fichier | image/png, 24k |
| | Titre | Figura 10.8 EMBI* de LAC7 2000-16. |
| | Légende | *Índice de Bonos de Mercados Emergentes. |
| | Crédits | Fuente: JP Morgan. |
|  | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-8.png |
| | Fichier | image/png, 94k |
| | Titre | Figura 10.9: Reservas internacionales/porcentaje PIB, 2000-15. |
| | Crédits | Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial. |
|  | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-9.png |
| | Fichier | image/png, 68k |
| | Titre | Figura 10.10 Tipos de cambio reales—2000-15. |
| | Crédits | Fuente: Banco de Pagos Internacionales (BIS). Los datos argentinos fueron calculados mediante la tasa de cambio oficial. |
|  | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-10.png |
| | Fichier | image/png, 90k |
| | Titre | Figura 10.11 Tasa de crecimiento por país |
| | Crédits | Fuentes: Banco Mundial, <i>WEO</i> octubre de 2014 y <i>WEO</i> actualización de 2016. |
|  | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-11.png |
| | Fichier | image/png, 21k |
| | Titre | Figura 10.12 Índice de términos netos de intercambio. |
| | Crédits | Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial. |
| | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-12.png |
| | Fichier | image/png, 82k |

| | | |
|---|----------------|---|
|  | Titre | Figura 10.13 Indicadores de gobernanza. |
| | Crédits | Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial. |
| | URL | http://journals.openedition.org/poldev/docannexe/image/2510/img-13.png |
| | Fichier | image/png, 59k |

Pour citer cet article

Référence électronique

Guillermo Perry et Eduardo García, « La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [En ligne], 9 | 2017, mis en ligne le 19 février 2018, consulté le 25 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/poldev/2510> ; DOI : 10.4000/poldev.2510

Auteurs

Guillermo Perry

Guillermo Perry es profesor en la Universidad de Los Andes, Colombia, y *non-resident fellow* del Centro para el Desarrollo Global. Ha sido ministro de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía de Colombia, así como economista jefe para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial.

Eduardo García

Eduardo García es estudiante de doctorado en la Universidad de Rochester. También ha trabajado como asistente de investigación en la Universidad de los Andes en temas relacionados con tributación, desarrollo institucional y criminalidad urbana.

Traducteur

Jessica Mc Lauchlan

Droits d'auteur



International Development Policy is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.