

Cómo repartir la torta económica



Daron Acemoglu y James A. Robinson

Economic Origins of Dictatorship and Democracy

Cambridge University Press, 2005, 540 págs.
US\$28,00 (tela).

Francis Fukuyama presentó su famosa teoría de que la democracia, junto con el capitalismo de mercado, anunció el “fin de la historia”. H.L. Mencken, por su parte, se refirió con cinismo a la democracia como “la patética fe en una sabiduría colectiva surgida de la ignorancia individual”. Pero la democracia no ha sido inevitable como lo vería Fukuyama ni debería considerarse un hecho consumado que convendría evitar rotundamente como parecería indicar Mencken, lo que da pie a plantearse preguntas fascinantes, a saber: ¿cómo surge la democracia? ¿por qué se afianza a veces en algunos lugares mientras que en otros solo aparece brevemente? Daron Acemoglu y James Robinson asumen el reto de proponer respuestas sencillas y directas, y llegan a la altura del mismo.

Las situaciones políticas como la democracia y la dictadura reflejan un conflicto fundamental entre las élites y las masas sobre sus porciones respectivas de la torta económica. Cada grupo quiere más, pero son las élites quienes deciden cómo se reparte. Si bien es relativamente fácil compartir la torta en el presente, puede incumplirse la promesa de compartirla en el futuro. La tesis principal de los autores es que ampliar los derechos (la democracia) es una forma más creíble de estar de acuerdo en compartir la torta en el futuro que una simple promesa: puede incumplirse más fácilmente la promesa de dar más comida que la de

permitir el derecho de voto. En el primer caso es una política, en el segundo es una institución.

Acemoglu y Robinson analizan en qué circunstancias les conviene a las élites ampliar los derechos más que mantener una dictadura. La desigualdad es un factor esencial. Cuanto más desigual sea una sociedad, más probable será que el establecimiento posterior de la democracia iguale la riqueza mediante la redistribución, aumentando el costo de la democratización. Otro factor determinante es el tipo de activos que poseen las élites. Si las masas de una democracia pueden expropiar fácilmente los activos, como por ejemplo la tierra, la transición hacia la democracia puede ser más costosa para las élites. La democracia no se ha afianzado en América Latina en gran medida debido a la gran desigualdad y a la vulnerabilidad de los activos.

Es posible que las élites no quieran ceder poder, pero su capacidad para resistir dependerá de la facilidad y la eficacia con la que las masas puedan cuestionar el statu quo. Si estas pueden agruparse sin dificultades o expropiar fácilmente los activos sin destruir la base para la creación futura de riqueza, es más probable que deseen enfrentarse a su rival. Ocurre lo contrario en las sociedades agrarias con masas dispersas. No obstante, con la aparición del sector manufacturero y la urbanización, es más fácil superar los problemas de acción colectiva.

Valorar las pruebas

¿En qué medida es comparable el resultado de estas largas explicaciones con la experiencia? Acemoglu y Robinson aplican su teoría a cuatro casos: Inglaterra, Argentina, Singapur y Sudáfrica y observan que la teoría se ajusta bien a la experiencia histórica, lo que es tranquilizador porque muestran en forma convincente que la lista de países es representativa de la experiencia histórica más amplia. Con todo, el examen de la experiencia de estos países podría haber sido más exhaustivo.

La excepción más obvia a casi todas las teorías de la democracia, y que ha confundido a los científicos políticos, es India, que ha mantenido la democracia a pesar de los aplastantes pronósticos negativos. Los autores no se refieren

a la experiencia de este país predominantemente agrario, con bajos niveles de alfabetización, altos niveles de desigualdad y hasta hace poco una clase media muy pequeña. Y sin embargo, ha seguido siendo demócrata. ¿Por qué? Y, ¿por qué Pakistán que se creó en unas condiciones casi idénticas evolucionó de forma tan diferente?

Los autores no mencionan Oriente Medio y las economías petroleras, donde la falta de democratización muestra obviamente la importancia de analizar y explicar esos casos. Es sorprendente que los autores no se refieran a esta región, dada la relevancia y la aplicabilidad evidentes de la teoría: estas economías son tal vez el ejemplo típico de élites que perciben abundantes rentas y se resisten ferocemente a renunciar a ellas mediante la democratización.

En opinión de Acemoglu y Robinson, tampoco hay mucho margen para los objetivos no económicos o fuentes de conflicto. Amartya Sen señaló que la libertad, incluida la libertad política, es y debería ser un objetivo independiente del desarrollo. ¿Solo de pan vive el hombre? El bienestar económico puede ser una droga para los habitantes de Singapur (opinión debatible), pero la India pobre y desigual se rebeló cuando Indira Gandhi trató de recortar libertades.

Una queja sobre la estructura del libro. Si se hubieran separado las partes más matemáticas, el libro sería más accesible para todos los lectores en general, además de constituir una obra de referencia para el especialista. No obstante, esta objeción es insignificante en relación con el objetivo ambicioso del libro: nada menos que proporcionar una explicación susceptible de ser tergiversada, sencilla, uniforme y, tal vez, la más estimulante de la democracia. Los autores se han arriesgado a ser blanco de ataques. Es poco probable que los protestones y los quisquillosos se resistan a atacar. Y tampoco deberían. Si el trabajo de los autores sobrevive a los golpes, como bien podría ser, habrán triunfado no solo los autores sino también la economía y sus métodos.

Arvind Subramanian

Jefe de División

Departamento de Estudios del FMI

¿Fuga o ganancia de cerebros?

Devesh Kapur y John McHale

Give Us Your Best and Brightest

Center for Global Development, Washington, 2005, 246 págs., US\$22,95 (rústica).

A medida que el mercado mundial se ha vuelto más competitivo, las empresas multinacionales de los países ricos se han convertido en compradores mundiales de talento. Este fenómeno plantea varias cuestiones: ¿Retrasa el crecimiento económico la migración calificada proveniente de países en desarrollo? ¿Agrava la pobreza? ¿Frena el progreso democrático? O, en cambio, ¿fomenta la formación técnica, el flujo de remesas y la vuelta de mano de obra dinámica y calificada? Devesh Kapur y John McHale examinan estas y otras cuestiones en este libro bien escrito y lleno de información oportuna y valiosa sobre el debate cada vez más candente de la migración calificada.

China, Corea e India se han beneficiado del regreso de emigrantes calificados.

El aumento de la demanda de servicios calificados en los países ricos se debe al envejecimiento de la población y la abundancia y al deseo de mantener la ventaja competitiva en industrias de uso intensivo de conocimientos técnicos y de alto valor. Pero estas no son las únicas razones. Los conocimientos técnicos también son necesarios para innovar y crear empleo. Y si bien estos factores (y muchos otros) sirven para alcanzar una sólida convergencia de los intereses del Estado y de los empleadores con respecto a la inmigración calificada, la resistencia interna de los sindicatos suele ser débil. Estas presiones no desaparecerán. No obstante, como sugieren los autores, pueden reducirse si los países ricos invierten más en el capital humano interno y si los países en desarrollo utilizan mejor los conocimientos subvalorados de sus posibles emigrantes.

Si la migración calificada implica la erosión del capital humano, debemos



saber cómo medir esa erosión. Kapur y McHale señalan acertadamente que el indicador habitual —los años de escolaridad o el nivel de educación— no dice mucho sobre la calidad, porque esta no es solo una cuestión de excelencia académica sino también de relevancia. En muchos países en desarrollo, el desajuste entre las necesidades específicas de conocimientos técnicos de la economía y el contenido de los programas educativos crea un problema de “exceso de cerebros”. En este libro, resultado de una investigación muy exhaustiva, debería haberse prestado más atención a este aspecto.

Los autores tienden a hacer demasiado hincapié en el potencial de las comunidades transnacionales de inmigrantes y las remesas de emigrantes, lo cual refleja la actual euforia generalizada con respecto a las ventajas que ofrecen. La experiencia demuestra que cuando un país en desarrollo alcanza el punto de despegue económico, y prevalece un sentimiento general de revitalización y optimismo entre la población, estas comunidades se interesan más por restablecer vínculos con sus países de origen. También suele producirse la vuelta de emigrantes prósperos y calificados. China, Corea e India se han beneficiado del regreso de emigrantes calificados y del apoyo de las comunidades transnacionales de inmigrantes al despegar sus economías, pero hasta ese punto los esfuerzos por atraer dicho apoyo fueron en su mayor parte infructuosos. La experiencia de estos países demuestra que, si no existe un entorno político y macroeconómico estable, el sesgo por el país de los grupos de emigrantes, aunque sea real, no es eficaz. Como lo reconocen los propios autores, estos grupos no pueden mejorar por sí solos las perspectivas de desarrollo de un país.

Lo mismo ocurre con las remesas. En 2004, los países en desarrollo probablemente recibieron US\$160.000 millones en remesas, una cifra importante que sin duda contribuyó a fomentar el bienestar de los hogares en el lugar de origen. Pero si la economía no es flexible, las condiciones macroeconómicas no son adecuadas y el entorno empresarial no es lo suficientemente propicio, el crecimiento inducido por las remesas se limitará a las zonas locales y a unos pocos centros urbanos. Entretanto, los países dependientes de las remesas seguirán siendo vulnerables a los shocks externos.

Kapur y McHale reconocen que es imposible llegar a una conclusión clara sobre la migración calificada. Al final, sin embargo, concluyen que el desplazamiento del talento escaso sin duda hace un flaco servicio a un país que lo necesita para su desarrollo a largo plazo. Pero también explican por qué los efectos podrían variar según la situación específica del país. El libro incluye una lista de opciones sensatas de política para mejorar el equilibrio de los efectos de la migración calificada en los países pobres.

Sin embargo, no se menciona que para implementar eficazmente estas opciones es necesario que los distintos protagonistas involucrados apliquen medidas simultáneamente y en forma concertada en varios frentes. La prohibición de los países ricos de contratar a doctores africanos no sustituye la creación de condiciones que garanticen la retención y mejoren el uso de los servicios en el país. No obstante, para implementar medidas concertadas y eficaces es necesario adoptar un marco común acordado libremente entre los países ricos y los países pobres. Este régimen no existe actualmente. La principal justificación para la creación de una nueva organización internacional de la migración (a la que se refieren los autores) se basa precisamente en el establecimiento de este marco. Aunque este libro reflexivo y con visión de futuro se limita a examinar la migración calificada, estimulará nuevas ideas y medidas para el logro de este objetivo.

Bimal Ghosh

*Consultor internacional sobre migración, comercio y desarrollo
Ex Director Principal,
Sistema de las Naciones Unidas
para el Desarrollo*

Evaluar los riesgos



Kern Alexander, John Eatwell y
Rahul Dhumale

Global Governance of Financial Systems

The International Regulation of Systemic Risk

Oxford University Press, 2006, 328 págs.,
US\$45,00 (tela).

Según la nota publicitaria de la contratapa de *Global Governance of Financial Systems*, la estructura actual de la reglamentación financiera internacional es ineficiente y fragmentada, no tiene legitimidad política y no permite manejar el riesgo sistémico. Aunque la nota presenta el argumento principal de forma sugerente, no hace justicia al análisis sutil del libro sobre los dilemas que deben afrontarse para mejorar la supervisión del sector financiero a escala mundial. Kern Alexander, John Eatwell y Rahul Dhumale han unido su experiencia económica, financiera y jurídica para escribir un libro muy lúcido en el que se examinan dos cuestiones diferentes. En primer lugar, ¿cómo puede la comunidad financiera internacional mejorar la reglamentación y la supervisión prudencial? Y, segundo, ¿quién realiza el seguimiento del riesgo sistémico en el sistema financiero mundial, y cómo está desempeñando esta función?

La demanda de mejorar la supervisión del sector financiero se originó en los países. Fue casi siempre el shock de una crisis dolorosa —y no las delegaciones de las instituciones financieras internacionales— lo que obligó a los gobiernos a pensar de forma más crítica sobre la calidad de la reglamentación financiera. Los países afectados por las cri-

sis y con una experiencia limitada en cuestiones de estabilidad financiera se mostraron dispuestos a aprovechar la experiencia de otros países. También solicitaron ayuda a varias instituciones financieras internacionales, cada una de ellas según su propia ventaja comparativa. Utilizando las palabras de moda (aunque incorrectas), se definieron varios “organismos normativos” (como el Comité de Basilea, que estableció los Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva) y “organismos supervisores” (sobre todo el FMI, con la ayuda del Banco Mundial). Entretanto, en 1998 el Grupo de los Siete países industriales estableció el Foro sobre Estabilidad Financiera, que congrega a los principales representantes en este ámbito y da el impulso político esencial al proceso.

Sin embargo, los autores opinan que esta división del trabajo está fragmen-

El riesgo sistémico continúa siendo un peligro inminente para la economía mundial.

tada y carece de legitimidad política, lo que, en parte, es cierto. Pero también es cierto que el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y varios comités que han contribuido a formular normas no están sujetos a la supervisión de una junta en la que participan todos los países del mundo. El FMI, en cambio, es un organismo de carácter casi universal. Junto con el Banco Mundial, en 1999 estableció el Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF). Tomando como base la experiencia en materia de supervisión de los centros financieros desarrollados, en el PESF se presentan evaluaciones detalladas de carácter voluntario sobre los sectores financieros de los países. En cuanto al BPI, es consciente de que debería intensificar sus propias actividades de comunicación con los países de mercados emergentes, que inició hace apenas 10 años. Sin embargo, los esfuerzos para lograr que el proceso sea más representativo no deben comprometer su eficiente pragmatismo.

La idea principal es que los acuerdos informales pueden ser mucho más

eficaces que los mecanismos generales de formulación de normas. Los autores explican en qué medida la legislación internacional (que es flexible y no obligatoria) puede alentar a las autoridades jurídicas de las diferentes jurisdicciones a adaptar sus propias reglamentaciones nacionales a las prácticas óptimas internacionales. De esta forma, pueden controlarse las prácticas de asunción excesiva de riesgos de las empresas financieras poderosas que operan en diferentes países.

La mayoría de las partes interesadas dirían que estos acuerdos *han* sido eficaces y que se ha logrado mucho más en los últimos 10 años de lo que muchos habrían previsto. Hay ahora un entendimiento común más amplio sobre las condiciones necesarias para crear un sistema financiero estable y eficiente. Es posible que el PESF haya contribuido a este proceso. Si bien en un informe reciente de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI sobre el PESF se señaló que este programa podría mejorarse, también se indicó que había contribuido a fomentar el diálogo de políticas internas en muchos países, reforzando la posición de los reformistas in situ.

La otra cuestión importante que examinan los autores sobre la calidad de la supervisión sistémica es mucho más difícil de resolver. Sin duda, tienen razón al señalar que el riesgo sistémico continúa siendo un peligro inminente para la economía mundial y, por lo tanto, debería seguir siendo uno de los puntos principales del temario de las instituciones financieras internacionales y otros foros de política. Son particularmente lúcidos los análisis sobre los riesgos microeconómicos y su interacción con la evolución macroeconómica, y las descripciones detalladas de los episodios potencialmente sistémicos. Las crisis casi siempre contienen una buena dosis de sorpresa. Las amenazas a la estabilidad financiera durante el último decenio provinieron de crisis que se produjeron casi al mismo tiempo en varios países de mercados emergentes de tamaño mediano. Las próximas crisis quizá sean distintas. Por lo tanto, es importante que la gobernabilidad del sistema financiero mundial sea flexible y pragmática.

Philip Turner
Banco de Pagos Internacionales

Pagar por la vejez

Son tiempos turbulentos para el debate sobre la reforma del sistema de pensiones. Siguiendo los pasos de muchas empresas del Reino Unido, algunas de las principales compañías estadounidenses no solo no permiten a los nuevos empleados participar en los planes de prestaciones definidas (que prometen al participante una prestación mensual específica al jubilarse y hasta su fallecimiento), sino que además no aceptan nuevos aportes de los empleados actuales a estos planes. En cambio, contribuyen a cuentas de aportes definidos (en las cuales las prestaciones se basan en los montos aportados, y por lo tanto, transfieren el riesgo del Estado o la compañía al individuo).

El gobierno de Bush ha examinado varias formas de crear cuentas privadas en el marco del sistema de seguridad social de prestaciones definidas de Estados Unidos, y muchos países europeos combinan las reformas paramétricas que reducen los beneficios y aplazan la edad en que pueden recibirse las prestaciones definidas, con un segundo pilar que alienta el establecimiento de cuentas personales. Además, en Chile, bastión original de las cuentas obligatorias de aportes definidos, hay ahora consenso en que las reformas han sido costosas e inadecuadas para los que efectúan los aportes y no han logrado reducir los costos del gobierno 20 años después de su introducción.

En medio de esta brecha, se ha publicado un nuevo estudio del fallecido Premio Nobel Franco Modigliani, y del economista y gestor de carteras de inversión Arun Muralidhar, en el que se examinan las cuestiones principales que plantea la reforma de los actuales planes públicos de pensiones (con los estudios de casos de Estados Unidos y España) y el diseño de nuevos planes, incluida la función que deberían desempeñar los distintos pilares de las pensiones. En los primeros capítulos se definen los términos y conceptos básicos, se presentan ejemplos de otros posibles sistemas de pensiones, y se analizan los múltiples objetivos de un sistema de pensiones, los tipos de ries-



Franco Modigliani y Arun Muralidhar

Rethinking Pension Reform

Cambridge University Press, 2005, 272 págs., US\$24,99 (rústica).

gos a los que están expuestos estos sistemas y sus participantes, y cuestiones inter e intrageneracionales de distribución. Además, los autores consideran cuáles serían las características de un “sistema ideal”.

Sin duda tendrá que haber cambios. Muchos países industriales y economías en transición están luchando con los planes públicos de pensiones que incrementarán fuertemente los déficits de las finanzas públicas cuando se jubile la generación de posguerra tras décadas de bajas tasas de natalidad. Muchos países de mercados emergentes, incluidos algunos de los más grandes (China e India) también están tratando de diseñar nuevos sistemas públicos de pensiones para hacer frente al eventual envejecimiento de la población.

Una nueva propuesta audaz

La propuesta de este libro consiste en reformar y estructurar de forma sensata los enfoques basados en prestaciones definidas en un momento en que el péndulo parece moverse en la dirección contraria. Los autores proponen un sistema de dos pilares, uno público y otro privado. Este sistema se basaría en un pilar obligatorio de prestaciones definidas, administrado por el sector público, contributivo y de reparto, que garantizaría una tasa real de rendimiento sobre los aportes fijos, con la opción de efectuar

voluntariamente aportes adicionales. Además, para mantener la prestación garantizada propia de un sistema de prestaciones definidas, se permitirían tasas de contribución variables en caso necesario. Este pilar público se complementaría con un pilar privado basado en cuentas individuales voluntarias.

El régimen propuesto reconoce la función que debería desempeñar el sistema público de pensiones de garantizar una tasa básica (aunque moderada) de reposición. También

La propuesta de este libro consiste en reformar y estructurar de forma sensata los enfoques basados en prestaciones definidas en un momento en que el péndulo parece moverse en la dirección contraria.

subraya la importancia de limitar el costo administrativo de manejar cuentas individuales, deficiencia básica del sistema chileno, y la necesidad de que se produzcan innovaciones continuas en los mercados financieros que puedan proporcionar productos financieros para mitigar ciertos riesgos fundamentales. Pero, ¿podría ser eficaz esta propuesta? ¿Podrán los gobiernos aplicar tasas de contribución más altas cuando sean necesarias? ¿Desalentarán los rendimientos garantizados del sistema público el ahorro privado? Antes de saber si la solución planteada en este libro es superior a las muchas otras opciones debatidas actualmente deberá responderse a estas y otras preguntas.

Peter Heller
Subdirector

Departamento de
Finanzas Públicas del FMI