

ÍNDICE DE CALIDAD INSTITUCIONAL

2023

Los males de la inflación





“Desde el punto de vista económico, el aumento del gasto público que experimentaron los gobiernos para combatir los efectos de la pandemia, trajo como consecuencia una fuerte presión inflacionaria, que se convirtió en la mayor preocupación de las autoridades y tiene a las instituciones trabajando para controlarla.”



INDICE

4

Prólogo

La importancia de las instituciones
en la reconstrucción económica

Bettina Horst

6

Calidad Institucional – el Caso de la Política Monetaria
Siegfried Herzog

Director Regional de Proyectos en América Latina FNF América Latina

8

Un viejo conocido ha regresado a la región

24

ICI 2023: La guerra y las instituciones
Martín Krause

34

Metodología del Índice de Calidad Institucional

Prólogo

La importancia de las instituciones en la reconstrucción económica

Bettina Horst

Presidente de la Red Liberal de América Latina

El 2022 fue un período de ajuste que puso a prueba las instituciones económicas y políticas. La capacidad para abordar problemas y diseñar estrategias fue determinante en la eficacia del proceso de vuelta a la normalidad en cada país.

Desde el punto de vista económico, el aumento del gasto público que experimentaron los gobiernos para combatir los efectos de la pandemia, trajo como consecuencia una fuerte presión inflacionaria, que se convirtió en la mayor preocupación de las autoridades y tiene a las instituciones trabajando para controlarla.

Sin embargo, no es primera vez que ocurre este fenómeno. Entre los años 80 y 90, el continente se vio expuesto a altos niveles inflacionarios, los cuales fueron enfrentados mediante reformas a la institucionalidad fiscal y monetaria. De esta manera, los países que implementaron políticas adecuadas para mejorar la calidad de sus instituciones lograron reducir sustancialmente los niveles de precios.

Actualmente existen diferencias importantes en los niveles inflacionarios en la región. En la mayoría de los casos, se observa una menor inflación en los países que poseen baja discrecionalidad en su política monetaria, lo que sugiere que dichas diferencias tendrían su origen en la calidad de las instituciones.

La calidad institucional es importante dado que restringe el actuar de las autoridades. En este sentido, las instituciones de tipo fiscal y monetaria imponen limitaciones al gasto, déficit fiscal y financiamiento, con la finalidad de no estar sujetas a presiones políticas que suelen debilitar el valor de la moneda.

La capacidad de reconstrucción de los países después de una catástrofe está condicionada a la calidad de sus instituciones. En este caso, la recuperación económica depende del entorno que crean las instituciones políticas, pero el éxito del proceso está principalmente en manos de las instituciones económicas.

Es de esperar que en los próximos años veamos una recuperación en la estabilidad de precios en aquellos países con solidez institucional, en contraposición a aquellos que no la tienen. Para estos últimos, la invitación es a utilizar los resultados del índice e iniciar el camino de mejora institucional, para poder volver rápidamente a la normalidad y mejorar la calidad de vida de las personas.



Calidad Institucional – el Caso de la Política Monetaria

Siegfried Herzog

Director Regional de Proyectos en América Latina
FNF América Latina

El mundo ha sido golpeado por una serie de crisis en los últimos años. Cuando finalmente salimos de la pandemia, con sus rupturas de la vida económica, —especialmente de las cadenas de producción—, empezó la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Debido a esta guerra criminal del presidente Putin hubo una tormenta en los mercados de energía y alimentos. Afortunadamente, esta crisis bajó de intensidad, los mercados energéticos se estabilizaron y los de alimentos mejoraron después de un arreglo negociado por Turquía entre Russia y Ucrania sobre las exportaciones de alimentos de Ucrania. Una tercera crisis llegó en el mundo financiero: los tiempos de tasas de interés extremadamente bajas después de la crisis de 2008 finalmente acabaron con el regreso del fenómeno de la inflación, los bancos centrales respondieron con un aumento de las tasas de interés, y eso dio un golpe tanto a países endeudados como a algunos bancos que apostaron en la continuación de la política de dinero barato.

Los países de nuestra región han sido golpeados por estas crisis de diversas maneras. Una de ellas es el problema de inflación, el tema de esta versión del Índice de Calidad Institucional. Ningún país ha sido capaz de evitar un aumento de inflación, pero la diferencia entre distintos países es bastante grande: en Panamá fue solamente de 2.1% en 2022, en Argentina 94%, y en Venezuela 305%.

Si bien hubo distintos factores y no podemos decantarnos por una única explicación, los datos muestran que un elemento importante en el control de la inflación es la existencia de una autoridad monetaria como un banco central independiente o la dolarización de la economía. Aunque no sea lineal, existe una correlación entre inflación e instituciones de política monetaria y todos los países con la tasa más alta de inflación carecen de instituciones monetarias independientes. Es por eso que la inflación es un fenómeno regular en Argentina o en Venezuela, desde el inicio del Chavismo.

El ICI mide la calidad de las instituciones cada año, y RELIAL publica esta investigación porque la falta de instituciones autónomas fuertes ha sido el problema clave en la historia de América Latina. Después de 200 años de independencia y —en comparación a Europa, Asia y África, una historia bastante pacífica—, solamente Costa Rica, Uruguay y Chile lograron la transición a una estabilidad institucional. Es muy oportuno enfocarse este año en el fenómeno de inflación y las instituciones monetarias. En muchos países



El ICI mide la calidad de las instituciones cada año, y RELIAL publica esta investigación porque la falta de instituciones autónomas fuertes ha sido el problema clave en la historia de América Latina.

alrededor del mundo, especialmente en Asia, las élites políticas hicieron una transición a instituciones monetarias autónomas, limitando su propio poder. Es importante tener en mente que las instituciones autónomas limitan el poder discrecional de los gobiernos, es decir, de las élites políticas, y, en el contexto de sistemas clientelares, estos límites complican la vida de los políticos. No obstante, las crisis económicas de los años 70 y 80 impulsaron este cambio en la política monetaria alrededor del mundo.

En América Latina, esta transición no está completa, y es un desafío especial para Argentina, donde la clase política nunca ha sido capaz de abandonar el poder de jugar con la política monetaria. En otros países la transición no ha sido establecida por el tiempo suficiente para que sea intocable, pero la estabilidad monetaria es un elemento clave para el desarrollo y la estabilidad política de cada país. Es por eso que RELIAL, una vez más, alerta al público sobre este vínculo entre la institucionalidad y la salud de la sociedad y la economía.



Un viejo conocido ha regresado a la región

América Latina tiene una larga historia en procesos de alta inflación, que en más de una ocasión llevaron al colapso en hiperinflación, en particular a fines de los años 70 y 80. Por ejemplo, en Julio de 1989 Argentina registró un aumento mensual del índice de precios al consumidor de 197%; Bolivia, en septiembre de 1985 uno de 183%; Brasil, en marzo de 1990 de 82%; Chile, en octubre de 1973 de 83%; Nicaragua, en mayo de 1987, 261%; Perú, en agosto de 1990, 397%, Venezuela, en septiembre de 2018, 233,3%.

Aunque con diferencias, las razones fueron similares: un exceso de gasto público que ya no puede ser financiado con crédito externo o interno o mayores impuestos y lo es a través de la emisión monetaria; default de la deuda pública. En los años posteriores a los mencionados antes, distintas reformas de la institucionalidad fiscal o monetaria lograron una relativa estabilización: privatizaciones, apertura comercial, límites al financiamiento del déficit por la autoridad monetaria, dolarización e independencia del banco central. No todos los países sostuvieron esas medidas, pero los que lo hicieron lograron alcanzar índices inflacionarios de un dígito anual.

Con estos antecedentes todavía frescos para quienes los vivieron, el aumento de la inflación en 2022 prende señales de alerta, aunque, salvo los casos de Venezuela y Argentina, están lejos de repetir tales situaciones. La llegada de la pandemia del COVID disparó los programas públicos, subsidios y gastos, y redujo los ingresos por la caída de la actividad económica, generando mayores déficits fiscales financiados o con endeudamiento o con emisión. El impacto de esas políticas en los precios es lo que hemos visto durante 2022.

Así lo comenta el FMI: “La evolución económica reciente en las Américas —Estados Unidos, Canadá, y América Latina y el Caribe (ALC)— ha estado dominada por el impacto de dos shocks mundiales distintos: la pandemia de COVID-19 y luego la invasión de Rusia a Ucrania. Un tercer shock —el endurecimiento de las condiciones financieras— está ahora incidiendo en las perspectivas. Tras sufrir contracciones severas en 2020, la mayoría de las economías de las Américas se recuperaron con fuerza en 2021 y a comienzos de 2022, ayudadas por la recuperación mundial, la normalización del sector de servicios y el auge en los precios de las materias primas. Sin embargo, las presiones inflacionarias se acumularon debido a perturbaciones relacionadas con la pandemia, la adopción de políticas expansivas, el repunte de la demanda y el efecto que la guerra en Ucrania ha tenido sobre los precios de la energía y los alimentos.”¹

1 Fondo Monetario Internacional: Perspectivas Económicas para las Américas, Octubre 2022: <https://www.imf.org/es/Publications/REO/WH>

Un análisis similar puede encontrarse en los informes de CEPAL: “La región se ha mantenido expuesta a un inestable escenario geopolítico y económico mundial marcado por una conjunción de crisis sucesivas, en particular, por la guerra en Ucrania (CEPAL, 2022c y 2022g). Este escenario ha llevado a una desaceleración del crecimiento económico y a una lenta generación de empleo, sobre todo de empleos de calidad, junto con fuertes presiones inflacionarias que han decantado en el incremento del precio de los alimentos y la energía, y caídas importantes en la inversión.” (CEPAL, 2022, p. 13).

“Por último, un aspecto que empezó a cobrar relevancia en 2021 y se consolidó en la primera mitad de 2022 es el incremento de los niveles de inflación. Después de que la tasa de inflación en 12 meses de la región se encontrara por debajo del 2% a principios de 2020, aumentó al 6,6% en diciembre de 2021 y volvió a aumentar al 8,5% hacia mediados de 2022 (CEPAL, 2022).

Es lo que muestra este mapa elaborado por CREES, Centro Regional de Estrategias Económicas Sustentables, de República Dominicana:



El aumento de los precios se ha producido especialmente en los alimentos y la energía, lo cual ha impactado también en los gastos de vivienda y el transporte. Según la CEPAL a fines de 2021 la llamada “inflación alimentaria” en la región era del 7,4%, y a mitad de 2022 había aumentado al 11,9%, (CEPAL, 2022, p. 46), aunque, como muestra el mapa respecto a la inflación general, con importantes diferencias entre países.

Pero lo que no enfatizan, tanto el FMI como la CEPAL, es la responsabilidad de los gobiernos latinoamericanos en el impulso a la inflación, ya que con motivo de la pandemia expandieron su gasto (como gran parte de los países del planeta), pero luego lo mantuvieron con una excusa u otra, lo que llevó a que en muchos casos extendieran sus políticas expansivas solamente reduciendo el ritmo de crecimiento de la expansión monetaria. En otros casos, como Chile, por ejemplo, reduciendo la base monetaria a niveles previos, lo que les permitirá reducir la inflación más rápidamente.



Inflación y pobreza

En todos los casos, aunque en diferente medida por supuesto, el aumento de la inflación golpea especialmente a sectores de menores ingresos ya que son los que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos precisamente a los rubros que antes mencionamos (alimentación, energía, vivienda y transporte). En la medida que sus propios ingresos corren desde atrás a los precios, su ingreso real cae, por lo que no es de extrañar que aumente la pobreza, siempre presente en la región.

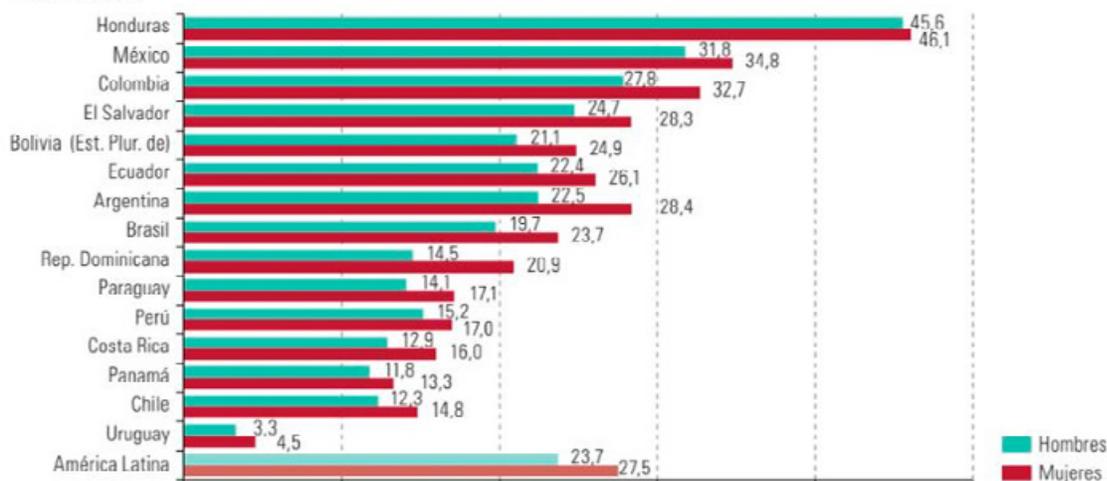
“La elevada inflación, especialmente en el componente alimentario de la canasta de consumo, afecta con mayor intensidad a los quintiles de menores ingresos, con impactos también en los estratos de ingreso medio más vulnerables”, (CEPAL, 2022, p. 13).

En este gráfico podemos ver las tasas de pobreza para 15 países latinoamericanos

Gráfico 1.13

América Latina (15 países): tasas de pobreza por sexo e índice de feminidad de la pobreza, personas de 20 a 59 años, alrededor de 2021
(En porcentajes e índice)

A. Tasas de pobreza (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe (2022)*, p. 64.

En cuanto a las tasas de pobreza extrema y pobreza general de 2018 a 2021 se observa que, con excepción de Brasil y República Dominicana, se redujeron de 2020 a 2021 con la salida de las restricciones impuestas por la pandemia (y esto señala el alto costo en términos de pobreza que impusieron las políticas aplicadas entonces). La recuperación, al ser reducidas o eliminadas, tuvo su impacto en términos de mejores ingresos por mayor actividad y empleo, pero estos ingresos son castigados ahora por el aumento de los precios, efecto que se podrá observar en los datos de 2022 y 2023. Ver Anexo 1.

Si tomamos a Chile como un ejemplo de este fenómeno, según un informe de Libertad y Desarrollo que toma en cuenta el aumento de los precios de la canasta básica e ingresos del hogar ajustados por el Índice de Remuneraciones (IR) del mismo período, si las condiciones laborales se mantienen (es decir, no cambia el empleo/desempleo) “la pobreza aumentaría en 335.702 personas, de 2.112.185 a 2.447.887, subiendo desde 10,8% en noviembre de 2020 a 12,5% diciembre de 2022. Mientras, que la pobreza extrema sube en 116.483 personas, de 831.232 a 947.715, de 4,3% a 4,9% en ese mismo período”²

AUMENTO DE LA POBREZA POR MAYOR COSTO DE LOS ALIMENTOS
GRÁFICO 2. Estimación de la población en pobreza extrema y pobreza
(entre noviembre 2020 y diciembre 2022)



Fuente: LyD.

En el caso de Argentina, con datos a Noviembre de 2022 el índice de Salarios había crecido un 87,8% interanual, unos cinco puntos porcentuales por debajo de la inflación. Los trabajadores formales tuvieron el incremento mencionado, pero el sector informal, no registrado, vio crecer sus ingresos un 74,1%, esto es 18 puntos porcentuales menos que la inflación, lo que muestra el impacto de ésta en la pobreza, que es más notoria en estos sectores.

El país latinoamericano con récord de inflación, Venezuela, muestra las consecuencias de ese flagelo en los niveles de salarios. El salario promedio del sector privado de servicios y comercio en el área metropolitana de Caracas, según el Observatorio de Finanzas de esa ciudad, alcanzó en diciembre de 2022 a 139 dólares mensuales³. Un cargo gerencial recibiría 308 dólares, un cargo profesional y técnico 198 dólares y un obrero u operario 127 dólares mensuales. Las remuneraciones de los empleados públicos y las pensiones estatales son mucho menores. No hace falta mucho más análisis para que cualquiera comprenda los efectos de varios años de inflación “bolivariana”.

² <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2023/01/efecto-de-la-inflacion-en-la-pobreza-alza-en-la-cba-sigue-sin-ceder/>

³ <https://observatoriodefiananzas.com/aumentan-los-salarios-privados-y-caen-los-del-sector-publico/>

Inflación e instituciones

El informe de CEPAL da a entender que el fenómeno inflacionario en América Latina es “exógeno”, debido a factores externos y ajenos a las políticas implementadas en la región, tales como la pandemia de COVID o la invasión rusa a Ucrania. Por eso señala como medidas efectivas ante este aumento de los precios a: “las transferencias monetarias, la distribución de alimentos gratuitos o a precios bajos, los subsidios a los precios de los combustibles y del transporte, y las rebajas del impuesto sobre el valor agregado (IVA) para algunos productos esenciales”, ninguna de las cuales se refiere a causas “endógenas” del fenómeno inflacionario, que se relacionan con la calidad institucional, y en particular con la institucionalidad fiscal y monetaria. Si no se consideran estos factores cuesta comprender porqué la diferencia de tasas de inflación en los distintos países de la región, ya que todos fueron afectados por esos mismos fenómenos.

El informe de CEPAL da a entender que el fenómeno inflacionario en América Latina es “exógeno”, debido a factores externos y ajenos a las políticas implementadas en la región, tales como la pandemia de COVID o la invasión rusa a Ucrania.



Aunque no se puede negar el impacto diferencial que puedan tener en distintos países de la región el aumento de ciertas materias primas determinantes para la energía y la alimentación, o la desorganización de las cadenas de valor para ciertos suministros, entendemos que la causa más importante de esas diferencias es la calidad de sus instituciones, en particular de sus instituciones fiscales y monetarias.

Tomemos, por caso, las tasas de inflación 2022 en los países de América Latina y las posiciones que ocupan en nuestro Índice de Calidad Institucional 2002:

Cuadro 1: Inflación y calidad institucional		
País	Inflación	Posición ICI
Panamá	2,1	62
Bolivia	3,1	150
Ecuador	3,7	105
Brasil	5,8	101
El Salvador	7,3	107
México	7,8	93
Rep. Dominicana	7,8	69
Costa Rica	7,9	34
Paraguay	8,1	102
Uruguay	8,3	31
Perú	8,5	72
Guatemala	9,2	113
Honduras	9,8	134
Nicaragua	11,6	159
Chile	12,8	30
Colombia	13,1	94
Cuba	39,1 ⁴	151
Haití	48,3 ⁵	158
Argentina	94,8	108
Venezuela	305,7	182

A primera vista no parece haber una fuerte correlación entre uno y otro. Entre los países con menor inflación hay algunos que, como Bolivia⁶ o Ecuador, no se encuentran entre los mejor posicionados de la región. Al mismo tiempo, otros que sí lo están, como Chile, presentan un magro resultado. ¿Significa esto que no se demuestra un vínculo entre

⁴ Fuente: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2023/02/06/cuba-en-datos-indices-precios-e-inflacion/>

⁵ En este caso la fuente es: <https://es.tradingeconomics.com/haiti/inflation-cpi>

⁶ Es importante señalar, y el caso de Bolivia lo demuestra, que es incompatible mantener en el mediano o largo plazo, un tipo de cambio fijo con persistente déficit fiscal, que en el caso de este país alcanza unos 6 puntos de PIB

la calidad institucional y el nivel de inflación? En este caso, y sosteniendo la hipótesis antes mencionada respecto a la importancia de la calidad institucional en los ámbitos monetario y fiscal, habrá que poner el foco en esos elementos, algo que haremos mas adelante.

La calidad institucional es importante en términos generales porque significa limitaciones al poder, y la inflación es resultado de su abuso. Que exista un buen funcionamiento de la democracia es importante porque los votantes muy probablemente sancionarán a los gobiernos que desaten ese fenómeno en su población; a la par que exista mayor grado de libertad de prensa también lo es, porque permite señalar las causas que la originan; aún así, resultan de mucha mayor importancia la institucionalidad fiscal y monetaria; esto es, las limitaciones existentes para abusar del gasto, del déficit fiscal y su financiamiento monetario.

Entonces, prestaremos especial atención a estas instituciones. Por ejemplo, puede verse que entre los tres países con menor inflación dos están dolarizados y el otro tiene una política de tipo de cambio fijo desde hace ocho años. Entre los que les siguen se encuentra otro país dolarizado y las mayores economías de la región, Brasil y México, que cuentan con bancas centrales independientes. Esto último no necesariamente es una garantía de que la autoridad monetaria no cometerá errores, pero muestra que no están obligados a cometer los que le imponga la política. Tal es el caso de los dos últimos, Argentina y Venezuela, donde la institucionalidad monetaria alcanza su mínima expresión y las autoridades monetarias están sujetas a los mandatos del poder político.

En Nicaragua van presos todos los opositores, pero una banca central relativamente independiente mantiene la moneda local vinculada con el dólar a través de una devaluación programada que suele rondar el 5% anual⁷.

Chile merece una explicación dada su continua calidad institucional, en cuyo caso el crecimiento de 12,8% de los precios se debió a las restricciones a la oferta de ciertos productos debido a la pandemia, al impacto en los precios de los alimentos por la invasión a Ucrania y los retiros de fondos previsionales y programas fiscales de apoyo que fueron mayores a la caída de los ingresos aumentando la demanda de bienes y servicios⁸. El Banco Central de Chile (independiente), tiene un objetivo del 3% anual y ha estado subiendo la tasa de interés desde Julio de 2022, cuyo efecto ya comienza a verse en los precios. Algo similar ocurrió en Costa Rica, donde la inflación alcanzó un pico anual de 12,1 en agosto de 2022, lo que disparó una política más restrictiva por parte del Banco Central (independiente) de ese país, que tiene un rango de tolerancia de +/- 1 punto porcentual alrededor de la meta de 3% de inflación anual. También es el caso de Uruguay, cuyo banco central (independiente) tiene un objetivo de 3 a 6% de inflación anual, pero con una política monetaria más flexible en relación con ese objetivo, habiendo realizado diez aumentos de su tasa de referencia desde agosto de 2022.

⁷ <https://www.bcn.gob.ni/pol%C3%ADtica-monetaria-y-cambiaria>

⁸ <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2022/08/preguntas-en-torno-a-la-inflacion-en-chile/>

Instituciones monetarias

En cuanto a la institucionalidad monetaria, determinante para el resultado que se obtiene en inflación, vamos a tomar uno de los componentes del índice Economic Freedom of the World, publicado por Fraser Institute, uno que mide el crecimiento de la cantidad de moneda, siguiendo esta definición: “Este componente mide el crecimiento anual promedio de la oferta monetaria en los últimos cinco años menos el crecimiento anual promedio del PIB real en los últimos diez años. Aquellos países donde el crecimiento de la oferta monetaria excede por mucho el crecimiento del producto real reciben calificaciones más bajas” (Gwartney et al, p. 220). Veamos ahora nuestros datos nuevamente, agregándolos de este indicador monetario:

Cuadro 2: Inflación e instituciones monetarias				
País	Inflación	ICI	Crecimiento monetario	
			Posición	Indicador
Panamá	2,1	62	15	9,86
Bolivia	3,1	150	72	9,15
Ecuador	3,7	105	2	9,99
Brasil	5,8	101	73	9,14
El Salvador	7,3	107	82	8,99
México	7,8	93	83	8,99
Rep. Dominicana	7,8	69	67	9,23
Costa Rica	7,9	34	27	9,74
Paraguay	8,1	102	7	9,93
Uruguay	8,3	31	66	9,24
Perú	8,5	72	24	9,79
Guatemala	9,2	113	96	8,74
Honduras	9,8	134	80	9,05
Nicaragua	11,6	159	14	9,86
Chile	12,8	30	62	9,33
Colombia	13,1	94	59	9,36
Cuba	39,1	151		
Haití	48,3	158	145	7,59
Argentina	94,8	108	158	5,58
Venezuela	305,7	182	161	2,77

De nuevo, la relación no es lineal, hay muchas variables en juego, pero puede observarse que las últimas posiciones en el indicador de crecimiento monetario corresponden a aquellos países que muestran la peor calidad en sus instituciones monetarias al mismo tiempo que los mayores niveles de inflación. Los últimos tres (Haití, Argentina y Venezuela), aparecen claramente diferenciados en las posiciones que ocupan respecto al resto de la región, con indicadores mucho más bajos. En cuanto al resto, las diferencias en el indicador son bastante menores, destacando aquellos países que tienen una institucionalidad monetaria más fuerte: dolarización (Panamá, Ecuador), bancos centrales independientes con objetivos de metas de inflación (Paraguay) o algún tipo de política monetaria pasiva vinculada al tipo de cambio con el dólar (Nicaragua).

En mayor o menor grado se observan menores niveles de discrecionalidad en la política monetaria en aquellos países con menor inflación, lo que permite también un menor grado de intromisión de las presiones políticas que suelen debilitar el valor de la moneda.

Instituciones monetarias y fiscales

Con un pobre desempeño en materia de inflación sobre todo en algunos países de América Latina, no es de extrañar que surjan propuestas para reformar su institucionalidad monetaria. No obstante, resulta curioso al menos que algunas de esas propuestas surjan en países que no necesariamente tienen la peor performance. Un caso destacado en este sentido es el de Brasil y su nuevo presidente Lula da Silva. Brasil tuvo en 2022 una inflación de 5,8% y su banco central tiene una meta de inflación del 3,25% con tolerancia de 1,5 punto para arriba o para abajo. Por esa razón ha aplicado una política monetaria restrictiva que ha elevado la tasa de interés local. El presidente Lula ha hecho declaraciones criticando la independencia de la política monetaria y se encuentra en una lucha mediática con el presidente de esa institución, Roberto Campos Neto, para forzar a la institución a seguir una política más laxa e incluso desafiando la independencia de la institución. Más allá de que la política monetaria actual sea correcta o errónea, detrás de esa discusión subyace el tema de la división de poderes y la calidad institucional. Como antes dijimos, la independencia de un banco central no garantiza que éste no cometa errores “independientes”, pero la experiencia nos muestra que los que impone la política siempre han sido en contra de la estabilidad de la moneda.

No solamente llama esto la atención desde Brasil, el mismo presidente Lula da Silva, en una reciente visita a Argentina ha apoyado la idea de generar una moneda única para el Mercosur, o al menos para Brasil y Argentina, que fuera propuesta por el presidente de este país, Alberto Fernández. Parece una idea al menos estafalaria, que un país que tiene entre 5 y 6 puntos de inflación quiera unir su moneda con otro que tiene cerca de 100 y una historia continua de desmanejo monetario. ¿Una moneda común significaría una autoridad monetaria común, y mantendría ésta la independencia que actualmente

muestra el Banco do Brasil o su ausencia como es el caso del Banco Central de Argentina? ¿Un banco central regional estaría dispuesto a financiar el déficit público argentino como actualmente lo hace o le cortaría esa fuente de ingresos, llevando ese país al default de su deuda pública? ¿Acaso los argentinos preferirían esa moneda a los dólares que acumulan para proteger sus ahorros?

Esos son temas que no extraña ver aparecer en Argentina, donde pocas cosas sensatas suelen plantearse en la materia, pero, sin duda, significarían un deterioro de la calidad institucional monetaria de Brasil. Y lo serían también para los otros dos socios, Uruguay y Paraguay, con sistemas monetarios más cercanos a los de este país que al desorden argentino.

En el resto de la región, nos encontramos con un conjunto de países que han logrado conformar una institución monetaria relativamente independiente, persiguiendo metas de inflación, o directamente han adoptado el dólar, reduciendo sustancialmente su posibilidad de implementar políticas monetarias en el marco de una mayor libertad de elección de moneda. En ambos casos, pero en particular en estos últimos, el fenómeno inflacionario es menor, aunque haya tenido una leve alza con motivo de la expansión generada por las políticas implementadas durante la pandemia.

La fuente de todo ello ha sido, como tantas otras veces, la necesidad de financiar un gasto público deficitario o la generación de un mayor volumen de recursos para el consumo o la inversión, aunque principalmente para el primero, que no se originan en el ahorro interno (salvo el caso de Chile y la reducción de los ahorros en los fondos de pensión) o externo sino en la expansión monetaria.

Para presentar el distinto desempeño fiscal de los países latinoamericanos no es prudente mostrar solamente el déficit fiscal en relación con el PIB. Por varias razones. Por un lado, no hay una metodología homogénea que permita medir exactamente las mismas cosas en cada país. Por otro, no se trata solamente del porcentaje déficit/PIB sino también del volumen total del gasto público, del nivel de monetización del déficit, del nivel de su deuda pública interna y externa y de su capacidad de acceso a financiamiento. Los países, como Venezuela y Argentina, que muestran mayores niveles de inflación, son países que tienen cerrado su acceso a los mercados de crédito y es por esa razón que solamente les queda la colocación compulsiva de deuda interna y la emisión monetaria.

Las reglas fiscales en la región presentan una amplia diversidad, y no extraña encontrar una relación entre políticas fiscales deficitarias, relacionadas con expansión monetaria e inflación.

La idea de la necesidad de reglas fiscales ha sido discutida desde hace tiempo en América Latina, pero con visiones diversas y hasta contrapuestas, según la perspectiva económica general de quien la propone. Hay quienes ven la necesidad de reglas para que la política fiscal no sea “procíclica”, es decir que se reduzca el gasto cuando la economía se contrae y, por el contrario, se expanda cuando ésta crece. Es una visión keynesiana según la cual la política fiscal es una herramienta para conducir la economía por un camino estable. Otra visión es la que ve en la política fiscal no la solución, sino el problema; no el instrumento que resuelve los problemas cíclicos que la economía presente, sino el origen de tales ciclos.

En el primer caso la política fiscal tiene que ser flexible para adaptarse a las circunstancias y cumplir con sus objetivos de impulsar la economía cuando sea necesario o frenarla, o tal vez desacelerarla cuando corresponda. Dentro de esta visión encontraremos a quienes sostienen que estas políticas tienen que ser totalmente discrecionales, y depender de la visión de las autoridades a cargo, o como en el caso antes citado, ser el resultado de una regla fiscal que expanda o contraiga en forma más o menos automática.

Por otro lado, quienes ven en los desórdenes fiscales el problema lo que promueven es una regla fiscal rígida que evite generar los ciclos, algo así como fijar el timón para mantener el rumbo y evitar los bordes hacia un lado y hacia el otro. Si la primera es parte de una visión keynesiana de la economía, la segunda se basa en las contribuciones del análisis económico de la política (Public Choice), en particular de James M. Buchanan, quien sugería duros límites al gasto, déficit y endeudamiento públicos, incluso a nivel constitucional para que no puedan ser abandonados discrecionalmente. Dentro de este grupo hay quienes sugieren una cierta flexibilidad generada en ahorro fiscal durante períodos de crecimiento económico, aplicados a fondos de inversión soberanos, que estarían disponibles ante circunstancias especiales o imprevistas como la de la pandemia (Larraín, 2022).



Algunos países de América Latina tienen reglas fiscales, las cuales usualmente consisten en algún objetivo de crecimiento del gasto público en relación con la inflación, o algún objetivo en relación con el déficit o el endeudamiento, pero como puede observarse en Ardanaz et al (2019), que incluye a catorce países de la región⁹, muchos de ellos tienen “cláusulas de escape” bien definidas y ausencia de mecanismos de monitoreo. Un debate florece alrededor de estos instrumentos: si debieran ser reglas que impongan estrictos límites al crecimiento del gasto, el déficit público o del endeudamiento, o deberían ser flexibles para que los gobiernos las dejen de lado cuando crean que es necesario para mantener la actividad económica.

Un dato parece inclinar la balanza hacia la rigidez de las reglas fiscales y es éste: en todos los casos de flexibilidad lo que vemos es flexibilidad ascendente y no descendente. El gasto público, en esos casos, muestra flexibilidad para crecer cuando se lo presenta como motor de una recuperación o para sostener el crecimiento; pero rigidez a la baja. Más que acomodarse al ciclo económico, muestra un ciclo propio: sube, pero luego no baja. Las reglas rígidas buscan, precisamente, evitar eso.

Conclusiones

América Latina tuvo un proceso de mejora institucional fiscal y monetaria luego de los distintos colapsos hiperinflacionarios de los años 80. No en todos los países, tampoco en la misma medida ni con la misma constancia; pero claramente en la mayoría de ellos la situación en las primeras décadas de este siglo era bien distinta a la de entonces. La institucionalidad monetaria había mejorado tanto sea vía la dolarización o la generación de bancos centrales con relativa independencia y con objetivos de reducción de la inflación, algo que muchos de ellos habían logrado.

La pandemia desvió las políticas monetarias y fiscales de sus objetivos y los efectos pueden verse ahora en los aumentos de precios y el consiguiente aumento de la pobreza en la región. Algunos de estos países ya están llevando adelante políticas que vuelvan a recomponer la situación acorde a lo antes visto, pero eso requiere un esfuerzo fiscal que tendrá también su costo y la política se resiste a asumir.

La región vive un momento en el que avanzar hacia reglas fiscales más estrictas con reducción del gasto público y la carga impositiva sobre la actividad productiva permitiría evitar los excesos monetarios y generar un proceso saludable de crecimiento con baja inflación. Sumado a esto mayores grados de apertura comercial. Esto, en general, y salvo los casos extremos de Venezuela, Argentina o Haití que requieren otro tipo de tratamiento, de cirugía mayor, de cambio institucional mucho más profundo. Ni que hablar de Cuba, por supuesto, y en términos de instituciones políticas, de Nicaragua. Bolivia u Honduras.

Es de esperar que veamos en los próximos años una recuperación de la estabilidad de precios en aquellos países son solidez institucional y avances institucionales en aquellos que no la tienen.

9 Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú.

Referencias

Ardanaz Martín, Alberto Barreix y Luis Fernando Corrales; “Las reglas fiscales en América Latina”, en Alberto Barreix y Luis F. Corrales Editores: Reglas fiscales resilientes en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID); (Washington, D.C.: 2019).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2022); “Panorama Social de América Latina y el Caribe”; 2022 (LC.PUB.2022/15-P) Santiago, Chile.

Gwartney James, Robert Lawson, Joshua Hall, y Ryan Murphy (2022); Economic Freedom of the World, Annual Report 2022; Fraser Institute, Canadá.

Larraín Bascuñan, Felipe; “Las instituciones fiscales y la pandemia”, Finanzas y Desarrollo, (Washington: FMI, Marzo de 2022).

Miller Terry, Anthony B. Kim y James M. Roberts con Patrick Tyrrell (2022): 2022 Index of Economic Freedom (Washington, D.C.: The Heritage Foundation).

ANEXO 1

Cuadro I.A1.2

América Latina (15 países): tasas de pobreza extrema y de pobreza según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y cifras oficiales nacionales, 2018-2021^a
(En porcentajes)

	Estimaciones de la CEPAL							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Argentina ^b	3,6	4,2	6,0	3,7	24,4	27,2	34,2	27,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	14,8	12,0	13,5	9,9	33,1	30,9	32,3	29,0
Brasil ^c	5,6	5,8	5,1	8,3	20,4	20,2	18,4	24,3
Chile	...	...	4,5	...	...	...	14,2	...
Colombia	10,8	12,8	19,2	15,0	29,9	31,7	39,8	35,4
Costa Rica	4,0	3,4	4,0	3,7	16,1	16,5	19,4	17,3
Ecuador	6,5	7,6	10,8	7,6	24,2	25,7	30,6	28,5
El Salvador	7,6	5,6	8,3	...	34,5	30,4	30,7	...
Honduras	19,4	20,0	...	...	55,7	52,3	...	...
México	7,7	...	9,2	...	35,5	...	37,4	...
Panamá	6,8	6,6	...	5,7	14,6	14,6	...	15,6
Paraguay	6,5	6,2	6,0	6,0	19,5	19,4	22,3	20,9
Perú	3,7	3,0	8,6	4,2	16,8	15,4	28,4	19,3
República Dominicana	4,6	3,9	5,6	5,2	20,9	19,0	21,8	22,5
Uruguay	0,1	0,1	0,3	0,1	2,9	3,0	5,0	4,8
	Estimaciones oficiales de los países							
	Pobreza extrema				Pobreza total			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Argentina ^b	6,7	8,0	10,5	8,2	32,0	35,5	42,0	37,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15,3	12,9	13,7	11,1	39,9	37,2	39,0	36,4
Brasil ^c	6,8	6,8	5,7	...	26,4	25,9	24,1	...
Chile	...	...	4,3	...	...	...	10,8	...
Colombia	8,2	9,6	15,1	12,2	34,7	35,7	42,5	39,3
Costa Rica ^d	6,3	5,8	7,0	6,3	21,1	21,0	26,2	23,0
Ecuador	8,4	8,9	15,4	10,5	23,2	25,0	33,0	27,7
El Salvador ^d	5,7	4,5	8,6	...	26,3	22,8	26,2	...
Honduras ^d	24,3	25,2	...	32,5	50,4	48,0	...	59,2
México ^e	14,0	...	17,2	...	49,9	...	52,8	...
Panamá	9,9	10,0	...	...	21,4	21,5	...	...
Paraguay	4,8	4,0	3,9	3,9	24,2	23,5	26,9	26,9
Perú	2,8	2,9	5,1	4,1	20,5	20,2	30,1	25,9
República Dominicana	2,9	2,6	3,5	3,1	22,8	20,9	23,4	23,8
Uruguay	0,1	0,2	0,4	0,3	8,1	8,8	11,6	10,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y cifras oficiales; para el Brasil: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021", *Estudos e Pesquisas*, N° 44, Río de Janeiro, 2021.

^a Países para los que se dispone de estimaciones de pobreza de la CEPAL de 2018 en adelante.

^b Las estimaciones de la CEPAL corresponden al cuarto trimestre de cada año. Las estimaciones oficiales corresponden al segundo semestre de cada año. Datos para áreas urbanas.

^c El Brasil no tiene una estimación oficial de pobreza. Los datos corresponden a estimaciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) indicadas en la fuente sobre la base de las líneas utilizadas por el Banco Mundial para países de renta baja y media-baja.

^d Medición oficial nacional informada en porcentajes de hogares.

^e La medición oficial de México corresponde a una medición multidimensional de la pobreza. Por ello, se toman como referencia nacional no oficial las estimaciones publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), denominadas "población por debajo de la línea de bienestar mínimo", que aquí se asimila a "pobreza extrema", y "población por debajo de la línea de bienestar", como referencia para la "pobreza total".



ICI 2023: LA GUERRA Y LAS INSTITUCIONES

Martín Krause

Usualmente comenzamos esta parte del informe de presentación del ICI con la presentación de las posiciones, los países con mejor calidad institucional, y aquellos con la peor, luego América y su respectiva evolución en los años que tenemos ya del ICI, que comenzara formalmente en 2007, aunque luego extendiéramos los datos disponible hacia los 90, pero no mucho más porque en esos años algunos de los indicadores que tomamos en cuenta para el ICI o no se producían todavía, o evaluaban a pocos países. Veremos esto más adelante.

En estos momentos, sin embargo, un conflicto bélico amenaza la paz mundial y la calidad institucional de muchas naciones. Los dos en conflicto no se encuentran entre los mejores, al contrario. Ucrania, el país agredido, se encuentra en la posición 123º; mientras que el agresor, Rusia, en la 129º. En cuanto a los derechos políticos, Ucrania está en la posición 113º, Rusia en la 157º. El agredido está bastante mejor que el agresor. ¿Confirmaría esto la teoría que sostiene que son los países autoritarios, o más autoritarios, los que desatan conflictos bélicos? Probablemente no, aunque es claro que Putin y su gobierno muestran claras señales de agresividad que hasta el momento no estaban presentes en Ucrania, al menos respecto a otros países.

En cuanto a las instituciones de mercado, Rusia se encuentra en el puesto 96º, Ucrania en el 125º. Es bueno esto para Rusia, por supuesto, pero el costo económico que están sufriendo los mercados en ese país es importante: la política está castigando a los mercados. ¿Se justifica ese costo? Parece que no, ¿es ése el costo que los rusos están dispuestos pagar para reivindicar algún sentimiento nacionalista? ¿Acaso sienten los rusos alguna dignidad al aparecer junto a los peores regímenes del planeta, recibiendo el apoyo de todo tipo de autocracias y gobiernos autoritarios?

¿Acaso sienten los rusos alguna dignidad al aparecer junto a los peores regímenes del planeta, recibiendo el apoyo de todo tipo de autocracias y gobiernos autoritarios?

Si esta confrontación tiene algún contenido institucional, éste se muestra en las alianzas que apoyan a uno y otro lado. Detrás de Ucrania se encuentran los países que ocupan los primeros puestos en calidad institucional. Al margen de consideraciones geopolíticas que puedan estar presentes, estos países defienden al agredido con la esperanza que se sume al conjunto de democracias liberales, mientras que el agresor es el mejor ejemplo de régimen autoritario y personalista, sin división de poderes ni libertad de prensa.

Seguramente la principal enseñanza que traerá este conflicto para los ucranianos, y tal vez también para los rusos, es que el camino que deben seguir desde ahora es una mejora de la calidad institucional que los acerque a aquellos países que hoy son su sustento. Si hay un resultado que debería notarse en el ICI en el futuro, es una clara mejora de la calidad institucional, política y económica, en Ucrania y en Rusia. En el primer caso, porque seguramente aprendieron de la peor manera que sus valores están más cercanos a los países con mejor calidad institucional en Europa; en el otro, porque nada bueno tiene ser el agresor y un paria internacional a quien solamente respeten los autoritarios y demagogos del mundo,

Ese sería un escenario en el cual los dos lados del conflicto terminarían ganando. La guerra no tiene que ser necesariamente el éxito de uno y el fracaso de otro; bien puede ser una situación donde la principal lección que saquen tanto ucranianos como rusos es la necesidad de limitar el poder, de dividirlo, de respetar el Derecho (rule of law), de garantizar mecanismos de control como la libertad de prensa. Eso es lo que el ICI, Instituciones políticas, mide. También es necesario que ambos comprendan la necesidad de respetar las libertades económicas de sus ciudadanos, la libertad de comerciar, el respeto a la propiedad, la de elegir una moneda sana y la de no ser agobiado por impuestos.



Los mejores y los peores

Ahora sí, vamos a ver nuestros resultados. Los primeros veinte países son:

Primeras veinte posiciones ICI 2023		
	País	ICI 2023
1	Dinamarca	0,9798
2	Suiza	0,9743
3	Nueva Zelanda	0,9710
4	Finlandia	0,9646
5	Noruega	0,9514
6	Países Bajos	0,9401
7	Suecia	0,9377
8	Irlanda	0,9353
9	Luxemburgo	0,9335
10	Alemania	0,9186
11	Estonia	0,9179
12	Canadá	0,9138
13	Australia	0,9121
14	Islandia	0,9118
15	Austria	0,8954
16	Reino Unido	0,8928
17	Taiwán	0,8744
18	Estados Unidos	0,8729
19	Japón	0,8586
20	Bélgica	0,8541

Como tantas otras veces, no tenemos sorpresas, ya que el cambio institucional es necesariamente lento, y nunca vamos a ver grandes variaciones de un año a otro, sino un proceso que se acumula durante los años. Desde el inicio del ICI los cuatro primeros puestos pertenecen a los mismos países, aunque cambian entre ellos de un año a otro. En esta oportunidad Dinamarca, tercer puesto de 2022, está en el primero, seguida de Suiza, en la misma posición; luego Nueva Zelanda, que retrocede desde el primer puesto y finalmente Finlandia, que mantiene su cuarto lugar.

Si miramos la evolución de estos países desde que comenzamos a realizar el ICI (2007), vemos que hay algunos que han pasado a estar entre los primeros diez (antes estaban entre ese puesto y el veinte), como Noruega e Irlanda, y otros que han hecho el recorrido inverso (Canadá, Australia, Reino Unido y Estados Unidos). ¿Es ésta una tendencia que se mantendrá en el mediano y largo plazo? Podría ser, dado que no parece haber señales de cambios institucionales importantes que les permitan retomar el rumbo anterior. Si miramos a los subíndices de instituciones políticas y de mercado, esto es lo que tenemos:

Primeras veinte posiciones en instituciones políticas y de mercado					
	ICI 2023	Política		ICI 2023	Mercado
1	Noruega	0,9946	1	Singapur	0,9950
2	Dinamarca	0,9926	2	Suiza	0,9857
3	Finlandia	0,9919	3	Dinamarca	0,9670
4	Nueva Zelanda	0,9761	4	Nueva Zelanda	0,9659
5	Suecia	0,9699	5	Hong Kong SAR, China	0,9612
6	Suiza	0,9628	6	Países Bajos	0,9478
7	Irlanda	0,9458	7	Finlandia	0,9373
8	Luxemburgo	0,9440	8	Australia	0,9261
9	Alemania	0,9369	9	Estados Unidos	0,9248
10	Islandia	0,9345	10	Irlanda	0,9247
11	Países Bajos	0,9324	11	Luxemburgo	0,9231
12	Canadá	0,9282	12	Estonia	0,9109
13	Estonia	0,9248	13	Noruega	0,9081
14	Austria	0,9088	14	Suecia	0,9056
15	Australia	0,8982	15	Japón	0,9018
16	Reino Unido	0,8973	16	Alemania	0,9003
17	Bélgica	0,8931	17	Canadá	0,8994
18	Portugal	0,8835	18	Taiwán	0,8984
19	Francia	0,8764	19	Islandia	0,8890
20	Lituania	0,8593	20	Reino Unido	0,8882

Como siempre, los países nórdicos aparecen en las primeras posiciones, y es necesario volver a señalar, una vez más, que no son países con pleno respeto de las libertades políticas pero intervencionistas en cuanto a los mercados, ya que todos ellos también tienen posiciones destacadas en este campo, aunque no sean los primeros (Dinamarca 3º, Finlandia 7º, Noruega 13º y Suecia 14º). Tampoco es el caso de Suiza y Nueva Zelanda que ocupan los puestos 2º y 4º en instituciones de mercado.

Hay países como Austria, Bélgica, Portugal, Francia y Lituania que están entre los 20 primeros en instituciones políticas, pero algo más atrás en las de mercado. Y, al revés, otros como Singapur, Hong Kong, Estados Unidos, Japón y Taiwán lo están en las instituciones de mercado. Algo similar sucede con los países de América Latina, como veremos más adelante.

Los últimos veinte son, también, viejos conocidos en estas posiciones:

Últimos veinte países ICI 2023		
Posición	País	ICI 2023
164	Burundi	0,1406
165	Rep. Centro Africana	0,1315
166	Turkmenistán	0,1279
167	Guinea Ecuatorial	0,1279
168	Irak	0,1275
169	Chad	0,1272
170	Myanmar	0,1190
171	Irán	0,1127
172	Zimbabue	0,1051
173	Congo, Rep. Dem.	0,1002
174	Afganistán	0,0964
175	Somalia	0,0939
176	Sudán	0,0799
177	Libia	0,0795
178	Sudán del Sur	0,0652
179	Siria	0,0501
180	Yemen	0,0446
181	Eritrea	0,0388
182	Venezuela, RB	0,0371
183	Corea del Norte	0,0169

Corea del Norte siempre ha ocupado esa posición. Luego aparecen países asiáticos y/o de Medio Oriente, luego africanos, y la lamentable posición de Venezuela en el anteúltimo lugar. Si bien varían las posiciones, aquí hay pocas modificaciones importantes: estos países parecen estar atrapados sin salida en el pozo de la mala calidad institucional.

Algunos, sin embargo, lo han hecho. La gran noticia, el mejor desempeño en este sentido ha sido Ruanda, que en el año 2007 estaba en el puesto 169° y hoy está en el 83°. Una década antes habían sido los países de Europa del Este los que realizaron grandes avances, a tal punto que tenemos a Lituania en el puesto 21°, la República Checa en el 22°

y Letonia en el 26°. Son los más importantes ejemplos de las últimas décadas en cuanto a mejoras sustanciales y profundas de la calidad institucional. Son los grandes modelos a analizar por quienes, entre los peores, quieran mejorarla.

América

En cuanto a los países de nuestro Hemisferio:

Posición general	País	ICI 2023	Posición en América
12	Canadá	0,9138	1
18	Estados Unidos	0,8729	2
30	Chile	0,7803	3
31	Uruguay	0,7753	4
34	Costa Rica	0,7637	5
40	Barbados	0,7375	6
42	St. Vincent y las Granadinas	0,7194	7
44	Bahamas	0,6990	8
46	St. Lucía	0,6814	9
50	Jamaica	0,6603	10
62	Panamá	0,5869	11
66	Trinidad y Tobago	0,5778	12
69	Rep. Dominicana	0,5536	13
72	Perú	0,5355	14
78	Dominica	0,5169	15
89	Guyana	0,4619	16
93	México	0,4527	17
94	Colombia	0,4496	18
100	Belice	0,4253	19
101	Brasil	0,4148	20
102	Paraguay	0,4143	21
105	Ecuador	0,4103	22
107	El Salvador	0,4068	23
108	Argentina	0,4032	24
113	Guatemala	0,3877	25
114	Surinam	0,3848	26
134	Honduras	0,3001	27
150	Bolivia	0,2257	28
151	Cuba	0,2238	29
158	Haití	0,2072	30
159	Nicaragua	0,2031	31
182	Venezuela, RB	0,0371	32

Los tres primeros pierden posiciones en la calificación general, en particular Canadá, cayendo siete posiciones respecto al 2021, Estados Unidos que ha perdido más de diez posiciones en los últimos once años, y Chile, que cae seis posiciones al puesto 30°. Detrás de ellos están Uruguay y Costa Rica: el primero mantiene su posición; el segundo avanza dos lugares. Ambos vienen en un camino de mejora en la última década y es probable que alguno de ellos tome la delantera en cuanto a los países latinoamericanos en los próximos años.

Detrás de este grupo se ubica otro que consistentemente a ocupado posiciones entre los puestos 40° y 70°: los países caribeños. Más atrás Perú y México que vienen retrocediendo. Colombia se suma a los que retroceden, lo que parecen señalar una tendencia en la región, aunque haya algunos que mejoraron. Tal el caso de Brasil, que viene con una tendencia positiva en los últimos cuatro años y Ecuador con una mejora destacada. También en el caso de Argentina, que avanza ocho posiciones respecto al año anterior. Si este caso genera dudas, es necesario tener en cuenta que el ICI toma en cuenta cuestiones como la independencia de la justicia y de la prensa, dos áreas en las que Argentina ha mostrado importantes hechos durante el año.

Al final de la tabla, Nicaragua se suma a Cuba, Haití y Venezuela, cosa que no ha de extrañar a quien haya seguido aunque sea de lejos las noticias provenientes de ese país y el accionar autoritario del gobierno de Daniel Ortega.



Al final de la tabla, Nicaragua se suma a Cuba, Haití y Venezuela, cosa que no ha de extrañar a quien haya seguido aunque sea de lejos las noticias provenientes de ese país y el accionar autoritario del gobierno de Daniel Ortega.

Si vemos los subíndices:

	ICI 2023: Instituciones políticas	Política		ICI 2023: instituciones de mercado	Mercado
12	Canadá	0,9282	9	Estados Unidos	0,9248
22	Uruguay	0,8390	17	Canadá	0,8994
24	Estados Unidos	0,8211	28	Chile	0,8088
29	Costa Rica	0,8028	43	Costa Rica	0,7246
33	Barbados	0,7664	46	Uruguay	0,7116
35	Chile	0,7519	47	Barbados	0,7086
38	St. Vincent y las Granadinas	0,7381	49	St. Vincent y las Granadinas	0,7006
39	Dominica	0,7344	51	Bahamas	0,6834
41	St. Lucia	0,7244	55	Panamá	0,6495
43	Bahamas	0,7146	56	Jamaica	0,6475
50	Jamaica	0,6732	58	St. Lucia	0,6384
56	Trinidad y Tobago	0,6456	62	Perú	0,6027
64	Argentina	0,5839	68	México	0,5877
66	Surinam	0,5780	75	Rep. Dominicana	0,5510
67	Guyana	0,5738	81	Guatemala	0,5336
70	Rep. Dominicana	0,5561	84	Trinidad y Tobago	0,5100
74	Belice	0,5378	85	Colombia	0,5084
80	Panamá	0,5242	92	El Salvador	0,4611
84	Ecuador	0,4993	95	Paraguay	0,4516
92	Perú	0,4683	105	Honduras	0,4236
93	Brasil	0,4651	115	Brasil	0,3644
111	Colombia	0,3907	117	Guyana	0,3501
114	Paraguay	0,3769	121	Ecuador	0,3213
120	El Salvador	0,3525	122	Belice	0,3127
128	México	0,3178	124	Nicaragua	0,3040
134	Cuba	0,2954	126	Dominica	0,2994
136	Bolivia	0,2872	139	Argentina	0,2225
145	Haití	0,2455	149	Surinam	0,1917
146	Guatemala	0,2419	153	Haití	0,1690
160	Honduras	0,1766	156	Bolivia	0,1642
173	Nicaragua	0,1022	160	Cuba	0,1522
178	Venezuela, RB	0,0529	182	Venezuela, RB	0,0212

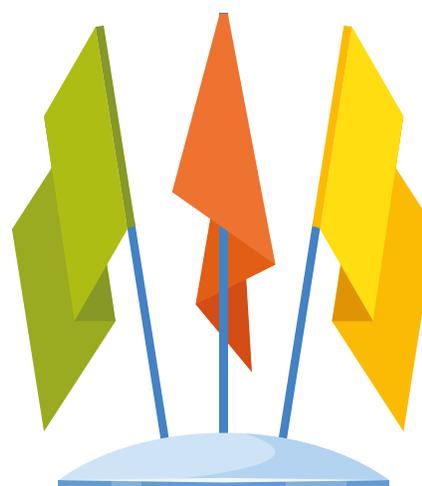
En instituciones políticas, Uruguay supera a Estados Unidos, y éste a Canadá en las de mercado. Uruguay y Costa Rica presentan un desempeño más débil en instituciones de mercado, en tanto Chile los aventaja en este aspecto. Las islas caribeñas les siguen, pero, de nuevo, más atrás en las de mercado que en las políticas (República Dominicana está muy pareja). Argentina, y esto tiene que ver con el comentario más arriba, presenta una clara posición superior en instituciones políticas (64°), que de mercado (139°); México al revés (128° y 68°), al igual que Colombia, Paraguay, El Salvador y Honduras. Brasil está parejo, aunque algo mejor en las políticas. Guatemala y Nicaragua muestran resultados similares con un desempeño muy superior en instituciones de mercado que políticas, aunque por distintas razones (el mal desempeño de la justicia en el primer caso, y el autoritarismo en el segundo). Venezuela no tiene ninguna buena noticia para mostrar con el peor desempeño en ambos casos.

Aunque, como se ha visto, las posiciones en el ICI son muy diferentes en toda la región, si tomamos el promedio de las posiciones que ocuparan los países del Hemisferio, por un lado, y luego los países latinoamericanos, desde el 2007 hasta ahora, su evolución es la siguiente:

	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Prom. América	87,59	87,09	86,09	86,00	85,31	84,09	84,84	83,84	79,97
Prom. América Latina	102,84	103,26	101,74	101,68	102,68	101,89	101,74	100,37	96,42

	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Prom. América	86,06	85,81	88,78	89,45	88,75	88,38	87,53	85,13
Prom. Am. Latina	99,84	99,11	102,68	102,47	103,21	103,00	102,79	99,63

El promedio de las posiciones de todos los países de América ha caído unos seis puntos desde 2007, mientras que el promedio de todos los países latinoamericanos también cayó pero solamente por algo más de tres puntos, reduciendo algo la brecha, desde casi 17 puntos en 2007 hasta unos 14 puntos en la actualidad.



El promedio de las posiciones de todos los países de América ha caído unos seis puntos desde 2007, mientras que el promedio de todos los países latinoamericanos también cayó pero solamente por algo más de tres puntos, reduciendo algo la brecha, desde casi 17 puntos en 2007 hasta unos 14 puntos en la actualidad.

Si extendemos los datos hacia atrás, hasta el año 1996 (y ya hemos dicho que aquí con cierta circunspección porque nuestra recolección de datos comenzó en 2007 y los anteriores en algunos casos no estaban completos), el resultado es triste o preocupante.

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
72,94	72,14	69,55	67,69	64,03	63,93	64,21	63,79	62,90	62,07	61,45
88,63	83,53	80,05	77,53	73,16	73,16	73,42	72,84	72,53	70,63	69,37

En el caso de América en su conjunto se han perdido unas 25 posiciones en promedio, y en el de América Latina casi 30. Así es, en los vilipendiados años 90s la calidad institucional de la región, y en particular de América Latina era mucho mejor, lo cual no extraña si tan sólo miramos a los casos de Venezuela, Argentina o Bolivia. Ya hemos comentado esto en otras ediciones, el populismo de izquierda, para el que los controles institucionales y la división de poderes son anatema, hizo retroceder a esos países a sus situaciones actuales, tirando hacia abajo al promedio de toda la región. Habrá que ver si luego de veinte años de ese recorrido estos países están dispuestos a recuperar posiciones perdidas, y también si aquellos que tuvieron muy buenos resultados desde entonces (Chile en particular, aunque también Costa Rica que tuvo mejores posiciones aún en esos años) están dispuestos a abandonarlas.

Los datos completos pueden consultarse en la página web del ICI



Metodología del Índice de Calidad Institucional

Muchos recordarán aquella famosa frase de Groucho Marx: “Tengo mis principios, pero si no le gustan, tengo otros”. Algo similar sucede con la metodología del ICI; ésta es una invitación a quien quiera desarrollar una metodología mejor.

Desde el comienzo, se ha seguido aquel principio conocido como la “Navaja de Ockham”, usualmente aplicado a las teorías científicas, el que plantea que, en igualdad de condiciones, la explicación más simple es más probable que la más compleja. Esto no quiere decir que la más simple sea la correcta, ya que si las evidencias apoyan a la más compleja ésta debería ser elegida.

Aunque no estamos tratando de teorías sino simplemente de un método de evaluación de la calidad institucional, algo similar ocurre en este caso: se ha elegido un método simple, tal vez el más simple, pero la invitación está abierta a quien quiera proponer uno más complejo.

De todas formas, se trata de una cuestión de “economía” del conocimiento y el esfuerzo. Habrá que ver si los resultados de un método más complejo realmente lo justifican. Porque la evaluación de la calidad institucional no es ninguna ciencia exacta, ni se presume que los resultados estén presentando conclusiones irrefutables. Desde el comienzo hemos señalado que no es posible “medir” la calidad institucional ya que esto requeriría un estándar contra el que se pueda contrastar a cada país y ese estándar no existe, aunque sí conocemos cuáles son las instituciones más apropiadas para promover la cooperación humana y el progreso de las sociedades. Éste es un tema que han desarrollado filósofos políticos, economistas e historiadores por siglos, pero con particular acierto desde, digamos, el Iluminismo Escocés (Hume, Ferguson, Smith), algunos clásicos franceses (Montesquieu, Voltaire, Turgot, Cantillon), y los “Padres Fundadores” de la Revolución Americana.

Aunque no estamos tratando de teorías sino simplemente de un método de evaluación de la calidad institucional, algo similar ocurre en este caso: se ha elegido un método simple, tal vez el más simple, pero la invitación está abierta a quien quiera proponer uno más complejo.

No podemos decir que cierto país obtiene un diez y otro dos, pero sí podemos decir que unos son mejores que otros. Es decir, el ICI es un índice “relativo”. Incluso, con aquél que ocupa el primer puesto no podemos decir cuán cerca o lejos está de la perfección porque no pretendemos poder medir tal óptimo. Pero entendemos que es mucho lo que nos puede decir que ciertos países ocupen los primeros puestos por décadas, u otros los últimos, o que algunos avancen o retrocedan muchas posiciones, pese a que el cambio institucional es inevitablemente lento.



El ICI se basa en la selección de ocho indicadores que, entendemos, reflejan ciertos aspectos de la calidad institucional. ¿Por qué ocho? Por cierto, el número es arbitrario. Simplemente seleccionamos aquellos que entendíamos mejor reflejaban las instituciones que mejor permitían a los individuos reflejar sus preferencias y alcanzar los fines que quieran tener.

Tenemos básicamente dos caminos para alcanzar esos fines: los intercambios voluntarios en el mercado y el camino de la política y el Estado. En toda sociedad actual nos encontramos con estos dos caminos, en distintas proporciones por supuesto, y éstas han ido cambiando con el tiempo. Por esa razón, el ICI se basa en dos subíndices, uno para las instituciones políticas y otro para las instituciones de mercado y se le asigna a cada uno un peso (weighting) de 50%, entendiendo que son tan importantes las decisiones que tomamos en un ámbito como en el otro.

En general, el análisis institucional y otros intentos de evaluar instituciones centran su análisis en las políticas (por eso en muchos casos hablan de “gobernanza”), pero en nuestro caso entendemos que son tan importantes tanto unas como otras. Es más, es probable que tomemos más decisiones, y más importantes, en forma voluntaria en el mercado que las que tomamos en la política (desde el matrimonio hasta el supermercado), pero hemos asignado el mismo peso a cada una, de la misma forma que hemos asignado cuatro indicadores a cada subíndice.

Para ello, hemos buscado indicadores que reflejen lo mejor posible ciertos aspectos de la institucionalidad, que sean realizados por organizaciones reconocidas (tanto públicas como privadas), que generen nuevos datos anualmente, que cubran una importante cantidad de países y que tengan continuidad. Lamentablemente, de la misma forma que la pandemia ha afectado nuestras vidas, también ha afectado a ciertos indicadores.

El subíndice de calidad de las instituciones políticas se formó hasta aquí con el índice Rule of Law (Respeto al Derecho) del Banco Mundial, parte de sus indicadores de gobernanza llamados Governance Matters; Voz y Rendición de Cuentas, de la misma agencia; Libertad de Prensa, elaborado por Freedom House y Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional.

Estos indicadores están formados por datos cuantitativos y otros cualitativos. Por ejemplo, se denomina “Percepción de la Corrupción”, porque, dada la materia, no se puede “medir” el monto en dinero de la corrupción, no hay estadísticas precisas al respecto, pero pueden evaluarse las percepciones que tienen expertos en la materia en cada uno de los países. Lo mismo ocurre con la libertad de prensa. Por otro lado, ciertos datos pueden ser cuantificados, tales como los índices de precios (si son confiables las estadísticas de cada estado), o el nivel de aranceles a las importaciones.

Pero el índice de Libertad de Prensa de Freedom House no es publicado desde 2017. Ante esa circunstancia, decidimos reemplazar ese índice por el Índice de Libertad de Prensa que elabora Reporters sans Frontieres. Éste es reconocido también y cubre 180 países, pero el último de Freedom House tenía 199. Además, las posiciones no son, obviamente, las mismas, por lo que se perjudica la posibilidad de hacer comparaciones con años anteriores.

Los indicadores que formaron originalmente el subíndice de instituciones de mercado son: Competitividad Global, del Foro Económico Mundial; Libertad Económica de Heritage Foundation, Libertad Económica de Fraser Institute y Haciendo Negocios del Banco Mundial.

El Foro Económico Mundial ha decidido, primero debido a la pandemia, no publicar el Índice de Competitividad Global en 2020 y luego discontinuarlo. Consideramos en su reemplazo el Índice de Competitividad Global elaborado por el International Institute for Management Development (IMD), pero solamente evalúa 64 países, por lo que decidimos incorporar al Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IPRI) que evalúa 129 países y tiene una correlación de .924 con el Índice de Competitividad Global (<https://www.internationalpropertyrightsindex.org/>)

Por otro lado, es conocido el revuelo generado con la manipulación de ciertos datos del índice Haciendo Negocios, del Banco Mundial, que llevaron a que esta organización discontinuara el indicador (<https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>). Es lamentable que eso haya ocurrido porque el índice era muy útil para evaluar las facilidades o restricciones para desarrollar emprendimientos en el mundo. Para suplir esa falta hemos



decidido incorporar algunos elementos del Prosperity Index que elabora el Legatum Institute de Londres (<https://li.com/>). Este índice tiene 15 ediciones, y cubre 167 países. Pero no hemos tomado todo el indicador sino solamente los siguientes componentes, que son los que más se acercan al contenido de Haciendo Negocios, que queríamos reemplazar: entorno para la inversión, condiciones empresariales, infraestructura y acceso al mercado y calidad económica (<https://li.com/reports/2021-legatum-prosperity-index/>).

Cada uno de los indicadores tiene el mismo peso, lo cual puede parecer tan arbitrario como darles pesos diferentes. De nuevo, es la solución más simple. Pero esos indicadores tienen distinto número de países evaluados (van desde 209 en el de Rule of Law hasta 129 en el IPRI, el de Competitividad Global tenía 140). Esto significa que no podemos tomar las posiciones directas de cada país en cada indicador (ya que no es lo mismo ser 50 de 209 que 50 de 129, por ejemplo) sino sus posiciones relativas, es decir, porcentuales. Por ello, el indicador que presenta cada país en el ICI muestra cuál es su posición porcentual en relación a los demás países.

También se ha establecido como criterio que, para que un país aparezca en el ICI tiene que también aparecer en al menos cuatro de los ocho indicadores, y también al menos uno en cada subíndice. Esto hace que algunos países, en general pequeños (Vaticano, Mónaco) o vinculados a otro (Puerto Rico), no aparezcan en forma regular. También sucede que ciertos países pueden empeorar, aunque en general mejorar, su posición por no aparecer en todos los índices. Éste es el típico caso, que ya hemos señalado en ediciones anteriores, de Cuba, que, al no estar en tres de los indicadores económicos, es probable obtenga una mejor posición que si efectivamente saliera en ellos.

Por último, estamos siempre en la búsqueda de algún indicador que sea mejor o más actualizado, y si lo encontramos veremos si mejora nuestros resultados.

Vamos a finalizar esta revisión con la misma invitación que al comienzo. Toda persona que crea que la metodología es deficiente está invitada a proponer una mejor, y la reconoceremos con agradecimiento.





El Índice de Calidad Institucional es un informe realizado por Libertad y Progreso (Argentina) desde 2007.



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.

Miembros plenos



Miembros adherentes



Organizaciones observadoras

