



XII Encuentro de economistas CAF-SEGIB

07

Colección Ensayos SEGIB

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS
DE LOS RECURSOS NATURALES
PARA LA ESTABILIDAD, EL CRECIMIENTO,
LA INCLUSIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD
EN AMÉRICA LATINA



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

XII ENCUENTRO DE ECONOMISTAS CAF–SEGIB

**OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS
DE LOS RECURSOS NATURALES
PARA LA ESTABILIDAD, EL CRECIMIENTO,
LA INCLUSIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD
EN AMÉRICA LATINA**

**Quito, Ecuador
18 y 19 de junio de 2019**

**MANUEL SAINZ QUESADA. Relaciones Externas SEGIB
(Compilador)**

COLECCIÓN ENSAYOS SEGIB, 7

XII ENCUENTRO DE ECONOMISTAS CAF-SEGIB

Manuel Sainz Quesada. Relaciones Externas SEGIB (compilador)

© de esta edición, SEGIB

Secretaría General Iberoamericana. Paseo de Recoletos, 8. Madrid 28001

Transcripción y edición del seminario: Rodrigo Soto

Diseño de colección: Dionisio S. Durán

Producción gráfica: Infinito Estudio. Depósito Legal: M-20767-2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
<i>Luis Carranza</i> , Presidente Ejecutivo, CAF	9
<i>Rebeca Grynspan</i> , Secretaria General Iberoamericana, SEGIB	10
<i>Richard Martínez</i> , Ministro de Economía y Finanzas de Ecuador	14
I POLÍTICA CAMBIARIA, MONETARIA Y DE REGULACIÓN FINANCIERA EN UN CONTEXTO DE VOLATILIDAD DE PRECIOS DE LOS COMMODITIES	19
Introducción	21
<i>Adriana Arreaza</i>	
La Política Fiscal y el Ahorro Interno como Amortiguadores de los Bums de los Precios de Commodities	23
<i>Augusto de la Torre</i>	
Política Monetaria y Cambiaria en un Contexto de Volatilidad de Precios de los Commodities	27
<i>Liliana Rojas Suárez</i>	
Ahorro y Gasto Público y Políticas Cambiarias	37
<i>José Luis Machinea</i>	
Discusión y Comentarios	40
<i>Luis Carranza / Guillermo Perry / Jorge Roldós / Federico Steinberg / Augusto de la Torre / Liliana Rojas / José Luis Machinea</i>	
II RECURSOS NATURALES E INSTITUCIONALIDAD FISCAL	49
Introducción	51
<i>Pablo Sanguinetti</i>	
Importancia de la Microeconomía en la Gerencia de los Ciclos de Precios de los Commodities	53
<i>Osmel Manzano</i>	
El Problema de la Sostenibilidad Política de las Normas Macropрудenciales	59
<i>Simón Cueva</i>	
Virtudes y Límites de la Regla Fiscal	63
<i>Bárbara Cunha</i>	
Discusión y Comentarios	66
<i>Luis Carranza / Jorge Roldós / Saúl Weisleder / Liliana Rojas / Augusto de la Torre / Andrés López / José Luis Machinea / Guillermo Perry / Pablo Sanguinetti / Osmel Manzano / Simón Cueva / Bárbara Cunha</i>	

III EL RETO DE LA DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES, AUMENTOS SOSTENIDOS EN LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO	79
Desafíos de la Productividad	81
<i>Pablo Sanguinetti</i>	
Capital Humano, Innovación y Productividad	89
<i>Guillermo Perry</i>	
Encadenamientos, Diversificación y Productividad	93
<i>Andrés López</i>	
Discusión y Comentarios	99
<i>Luis Carranza / Osmel Manzano / Hugo Ñopo / Augusto de la Torre / Rebeca Grynspan / Saúl Weisleder / Augusto de la Torre / Adriana Arreaza / Pablo Sanguinetti / Guillermo Perry / Andrés López</i>	
IV EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS LABORALES Y EL PROBLEMA DE LA INFORMALIDAD	111
Algunas Consideraciones sobre la Informalidad	113
<i>Hugo Ñopo</i>	
Informalidad de Empleos y de Firmas	115
<i>Cristina Fernández</i>	
Consideraciones sobre la Desigualdad	121
<i>Rodrigo Arim</i>	
Discusión y Comentarios	127
<i>Pablo Sanguinetti / Luis Carranza / Guillermo Perry / Rebeca Grynspan / Liliana Rojas / Federico Steinberg / Hugo Ñopo / Cristina Fernández / Rodrigo Arim</i>	
V RECUENTO Y AGRADECIMIENTO	139
<i>Luis Carranza</i>	141
<i>Rebeca Grynspan</i>	142

IN MEMORIAM

*A Guillermo Perry, gran economista y amigo
que durante muchos años ha enriquecido este
encuentro y la región con su saber.*

INTRODUCCIÓN

MUDANDO DE CASA

Luis Carranza. Presidente de la Confederación Andina de Fomento, CAF.

Quiero darles la bienvenida y agradecer su participación. Habíamos hablado con Rebeca Grynspan de que este Foro que tenemos con CAF y SEGIB, que lo hacíamos regularmente en Madrid, poderlo trasladar a la región, poder discutir abiertamente con las autoridades locales las distintas posiciones para ver cómo se puede enrumbar al país hacia la prosperidad. Y, luego de esta charla cerrada, tener luego, al día siguiente, un conversatorio abierto donde participara el empresariado y líderes de opinión para apoyar a los gobiernos en las decisiones, muchas veces difíciles, que tienen que tomar para estabilizar la economía o hacer reformas estructurales que empujen la productividad en el país. Esta es nuestra primera reunión fuera de Madrid. La idea es tener estas reuniones en distintos países de la región y poder contar con su participación en estas discusiones.

UN ENCUENTRO CON TRADICIÓN

Rebeca Grynspan. Secretaria General Iberoamericana.

Empiezo agradeciendo a la CAF por continuar con esta tradición de que tengamos un encuentro abierto, franco, donde muchos de los economistas de la región, que tal vez sólo nos vemos en cosas oficiales en las que tenemos que representar a la institución para la cual trabajamos, podamos tener un espacio donde intercambiar de una manera mucho más íntima y con gente tan extraordinaria como la que siempre viene a estos encuentros.

También me alegra muchísimo, querido ministro Martínez, que la primera vez que lo hacemos en América Latina sea aquí en el Ecuador. La verdad es que esta es una gran idea de la CAF y muchísimas gracias por recibirnos siempre con cariño en este país.

El foco de este encuentro, como saben, es los recursos naturales y la importancia del manejo de ellos para la estabilidad, el crecimiento y la inclusión social. Este no es un debate nuevo en la región; el debate de nuestra inserción internacional es, desde hace mucho tiempo, un debate rico donde encontramos muchas posiciones.

La verdad es que épocas enteras de

nuestra historia, bien sean de prosperidad o de pobreza, han sido selladas por tan sólo un puñado de precios de *commodities* en el mercado internacional. Este fue el caso de lo que vivimos a inicios de este siglo, cuando tuvimos un bum de los precios de las materias primas y crecimos aceleradamente. Logramos hacer algunas cosas bien -no todo lo hicimos mal-; en ese periodo se redujeron la pobreza y la desigualdad más que todo por la participación y la ampliación de las oportunidades del mercado laboral, no solo por las transferencias condicionadas, como se dice muchas veces. La participación de las mujeres en el mercado laboral y la participación de los quintiles más bajos de ingreso, con mejores salarios en el mercado, fue en buena medida lo que produjo esa baja de la pobreza y la desigualdad. Pero lo cierto es, como lo ha dicho la CAF, que algunas cosas no las hicimos cuando pudimos haberlas hecho. No hicimos nada en la microeconomía, no hicimos nada en la diversificación de nuestro aparato productivo o hicimos muy poco, y esas tareas han quedado pendientes. No ahorramos suficiente para las vacas flacas. Nos pasó

igual que antes, creímos que el ciclo iba a durar para siempre y, por lo tanto, no tomamos las medidas que debimos haber tomado.

En ese sentido, la discusión planteada para hoy y para mañana tiene un significado de gran importancia para ver cómo hacemos para volver a crecer a tasas dinámicas en el futuro, cuáles serán esos motores de crecimiento, cómo podemos aprovechar mejor nuestra riqueza de materias primas sin necesariamente “reprimarizar” nuestra economía, cuáles son las políticas de diversificación y de revolución de la productividad que necesitamos para el período que tenemos por delante, y además con grandes restricciones fiscales. Ahora se llaman “tiempos de consolidación fiscal”; en mi tiempo se llamaban recortes: ahora se llama más bonito pero la restricción es la misma. ¿Y de dónde vendrá el financiamiento para las tareas del crecimiento futuro?

Creo que tenemos la suerte de que las tasas de interés internacionales no están subiendo y teníamos mucho temor de que esa fuera una restricción y un tema de riesgo adicional, pero aun así el tema del financiamiento es fundamental, tanto del financiamiento externo como la movilización de recursos internos. ¿Cómo recuperamos las alianzas público-privadas, que después de lo que hemos llamado el “tsunami ético” de Odebrecht son vistas por la ciudadanía como negociados y no como una forma de construir los bienes públicos,

la infraestructura, las inversiones que necesitamos para el futuro? Habrá que recuperar la confianza de la ciudadanía en las alianzas público-privadas pues son fundamentales para hacer las cosas que tenemos que hacer hacia el futuro.

¿Cómo atraemos inversiones de calidad a nuestros países? ¿Cómo hacer que el capital que venga no sea de nuevo el capital turista, sino un capital que expanda la capacidad productiva, las habilidades, la sociedad digital y las inversiones que necesitamos para el futuro? En este momento vemos que las inversiones internacionales están yendo más bien a la inflación de precios de activos; la baja de impuestos en Estados Unidos se fue a la inflación de precios de activos y no a la expansión de la capacidad productiva. Eso está pasando también con el QE, *Quantitative Easing*, en nuestros países. ¿Cómo hacemos para volver a tener una visión de largo plazo en nuestras inversiones, tanto en el sector privado como en el manejo de nuestra política pública?

Los incentivos para el largo plazo se han debilitado en el sistema político y se han debilitado en el sistema económico, y ahí instituciones como la CAF tienen un papel muy importante que cumplir, como lo tiene también la integración. Pareciera que MERCOSUR va a cerrar un acuerdo con la Unión Europea; todos los países de la región tendríamos un acuerdo con la Unión Europea, con excepción de Bolivia y Venezuela, y eso podría llevarnos a una

segunda ronda de integración, de reglas de origen, de convergencia de normas y estándares, que podía ser muy importante para las tareas que nos hemos propuesto para una mejor inserción internacional en el futuro.

Los efectos de la guerra comercial entre China y Estados Unidos son otro factor de riesgo para nuestros países. México y Brasil tal vez se están beneficiando momentáneamente, pero creo que el resto de los países podemos tener efectos nocivos. Somos países que hemos apostado por un mundo multilateral, por un mundo basado en reglas y no solo basado en el poder de la negociación, en el que muchos de nuestros países no tienen el músculo suficiente para poder negociar. Así que la guerra comercial entre China y Estados Unidos nos afecta y nos afecta más si hay una presión para que escojamos con quién queremos quedarnos, porque los necesitamos a los dos como necesitamos a Europa, y no queremos escoger. Entonces, en términos de las materias primas y de nuestras exportaciones, ahí hay un factor en el que tenemos que pensar.

Para concluir quisiera decir algo sobre la llamada Cuarta Revolución Industrial que, como muchos dicen, no es la cuarta ni es industrial, que también nos plantea retos en términos de cómo será la diversificación productiva que vemos hacia adelante. Mucho de lo que la robótica y la inteligencia artificial están sustituyendo es precisamente el medio manufacturero; la

apuesta por la manufactura tiene que ser distinta de la del pasado. Quizás esté en los servicios; tempranamente entramos a economías de servicios con muy baja productividad. Hoy en día, la apuesta por servicios de alta calidad tal vez sea una buena apuesta para América Latina. Ya no se trata de exportaciones de bienes, los servicios se convierten en un tema fundamental, que además tiene más resiliencia con respecto a la robótica y a la inteligencia artificial, porque lo que ahora llaman los sectores de tacto no son tan fáciles de sustituir, y en nuestros países el tema de turismo, el tema de los servicios, es importante.

La revolución de la productividad se convierte en un elemento fundamental y probablemente gran parte de la expansión del empleo del futuro venga por ese lado, y por lo tanto tendremos que ver cuáles son las tareas que tenemos que hacer para entrar en la post cuarta Revolución Industrial.

¿Cómo entramos a la economía de los colores? Cuando yo estudiaba economía, la economía no tenía colores pero ahora sí, es la economía verde, la economía azul, la economía naranja; ahora hay también la economía blanca, que es la de los cuidados y los servicios. ¿Qué tenemos que hacer en nuestros países para que ello se convierta en un elemento fundamental?

Tenemos aquí un grupo de gente excepcional para pensar en voz alta en las tareas del desarrollo de nuestra región. Yo no soy pesimista, pero creo que todos en-

tendemos las dificultades de un mundo mucho más volátil, mucho más incierto, mucho más polarizado, donde de nuevo escuchamos tambores de guerra en las noticias internacionales... Con más razón tenemos que pensar en voz alta y ver cómo enfrentamos en conjunto las tareas que siguen siendo las tareas de siempre, las tareas del desarrollo para mejorar la vida de nuestra gente.

ALGUNOS DESAFÍOS ECONÓMICOS DE ECUADOR

Richard Martínez. Ministro de Economía y Finanzas de Ecuador.

Para nosotros es de muchísimo valor y de un alto honor que Ecuador haya sido considerado como el primer país de América Latina en el que se realiza este taller. Por ello, quiero empezar este encuentro agradeciendo a la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina por esta elección, que no es sino una muestra más de todo el respaldo que en distintos ámbitos hemos venido recibiendo de su parte. Su confianza es fundamental para continuar con nuestro trabajo.

Quisiera, brevemente, hacer algunas reflexiones de orden general, pero también compartir aspectos importantes acerca de la situación en el Ecuador. Con estos elementos, más las ideas potentes que la Secretaría General Iberoamericana ha puesto sobre la mesa, podremos alimentar este intercambio de ideas.

Al observar lo que sucede en la región, yo soy optimista. Aunque haya razones y hechos adversos que nos empujen hacia el pesimismo, yo prefiero estar del lado de los optimistas de un mejor futuro para nuestra gente. Pero este optimismo no puede abstraernos de una realidad que estamos viendo muy cercana, que es el dramático

proceso por el que atraviesa Venezuela. Si no somos capaces de estudiar la región desde la perspectiva de lo que ha sucedido con un modelo tan perverso como el del “Socialismo del Siglo XXI”, podríamos cometer errores similares que nuestro país hermano; errores que, debemos recordarlo, fueron advertidos oportunamente.

Así lo comprendimos en el Ecuador y, por esa razón, al advertir que enfrentábamos muchos signos de que nos dirigíamos hacia una situación similar a la venezolana, decidimos implementar una reingeniería, un cambio en el modelo. Encontramos una economía de bajo crecimiento, marcada por un modelo que se aisló de la comunidad internacional y de la transparencia, que coartó la libertad de expresión, que debilitó la institucionalidad, que aceptó como normal la corrupción y que no tuvo límites para gastar más de lo que tenía. Nos preguntamos: ¿Qué haremos para revertir esta herencia?

Simple. Vamos en la ruta contraria. Es decir, devolvimos al país la institucionalidad, los parámetros de transparencia, la división de poderes, permitimos a la gente opinar libremente. Son valores que,

cuando te los quitan, empiezas a valorarlos y demandarlos.

Todos los problemas estaban interconectados y demandaban un plan integral de acción para generar estabilidad macroeconómica. Así armamos nuestro programa económico, denominado Plan de Prosperidad, sostenido sobre cuatro pilares: 1) Consolidación fiscal y monetaria. 2) Igualdad de oportunidades y protección social. 3) Empleo y reactivación productiva. 4) Transparencia y manejo eficiente de los recursos. Con este Plan estamos convergiendo hacia una consolidación fiscal y una reactivación productiva, por supuesto, tomando en cuenta los retos de nuestras economías latinoamericanas.

Es así que hemos pasado de vivir bajo un Estado sobrerregulador a uno que facilita y regula con eficiencia; de un entorno adverso para la inversión privada a uno con condiciones favorables; de una política fiscal y productiva contrapuestas a una sinérgica. Es un trabajo de largo aliento, sin duda, pero tenemos, y debemos, mantenerlo. Con decisiones responsables y con el respaldo internacional estamos recuperando la economía y estamos corrigiendo los grandes desequilibrios fiscales y externos que -somos optimistas- nos permitirán alcanzar nuestros objetivos de sostenibilidad económica.

Todavía tenemos muchos retos por delante. Hay aún desequilibrios en el campo externo y en el fiscal; y también una carencia de productividad que abona a un

crecimiento poco dinámico. Hay que trabajar en cada uno de estos factores. Explicamos esto de manera didáctica como un proceso de “ingeniería inversa”, porque no se trata de dos o tres decisiones a tomar, sino de la construcción de un modelo de desarrollo sostenible.

Para comprenderlo de mejor manera, me gustaría desagregar un poco más los esfuerzos que estamos realizando en torno a cada uno de los cuatro pilares del Plan de Prosperidad, que tiene como eje neurálgico el respaldo de la comunidad internacional: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Naciones Unidas y, como no puede ser de otra manera, la CAF.

Dentro del primer pilar, el de Consolidación fiscal y monetaria, tuvimos que enfrentar graves problemas: un déficit de entre 7 y 8 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel del Gobierno Central. A falta de ingresos permanentes y ajustes en el gasto, la deuda se incrementó desmesuradamente. La difícil situación fiscal puso en riesgo la sostenibilidad monetaria. Se habían eliminado los fondos de estabilización; el nivel de reservas estaba en caída libre y dependía exclusivamente del financiamiento externo; la incertidumbre en los mercados financieros internacionales, asociada a los problemas económicos, habían llevado a la inversión privada por debajo de la media regional. En definitiva, habíamos recibido un paciente en estado crítico.

Afortunadamente, uno de los activos sociales más grandes que tiene nuestro país es la dolarización, que les ha garantizado a los ciudadanos y a los agentes económicos contar con una expectativa de mediano y largo plazos de previsibilidad y certidumbre, al margen de las políticas económicas. Ha garantizado que su poder adquisitivo no se pierda con la velocidad que se perdía antes y que tengan una capacidad de ahorro, confiados de que no se van a dilapidar en el largo plazo. Para el Ecuador, para los ciudadanos ecuatorianos, sostener el modelo de dolarización es sumamente importante.

Con ese horizonte, logramos reducir el déficit a 3,5 puntos del PIB, todavía alto en nuestra opinión, pero creemos que, con las decisiones que estamos tomando, vamos por la ruta correcta. Hicimos una operación importante en el mercado internacional de reperfilamiento de la deuda que, de no haber tenido la confianza de los mercados, hubiera sido imposible hacer. También tenemos en marcha un proceso de estabilización de la masa salarial; no ha sido sencillo, porque la estructura del Estado está diseñada para mantener una presencia en territorio tipo ‘espejo’ de la matriz. Estamos enfocados en un proceso de optimización de más largo plazo, para tratar de tener una estructura de Estado que acompañe, primero, las atenciones sociales; segundo, no obstaculice la capacidad de emprender, de innovar, etc.; y, tercero, no se convierta en campo y escenario de

corrupción y ausencia de transparencia, porque muchas veces estas sobreestructuras permiten eso.

Aquí se plantea un debate sobre el que seguramente podemos recibir insumos o que se puede abordar en la mesa: gradualidad versus *shock*. A pesar de que, en cualquiera de los dos casos, si tomas un camino tienes a medio país encima de ti criticándote, pero si tomas el otro camino tienes a la otra mitad del país cuestionando, hemos optado porque se nos critique por no tomar medidas de shock en la parte más política, ya que una economía dolarizada no tiene la misma capacidad para amortiguar acciones severas.

Este ha sido un debate al interior del Gobierno. Muchas veces, la visión técnica busca con ansiedad imponerse sobre las condiciones políticas. Hay que lograr un justo equilibrio, porque finalmente se pueden adoptar decisiones y medidas, pero, si no son sostenibles en el mediano y largo plazos, en términos de cohesión social, poco habremos logrado.

En cuanto al segundo pilar, el de Igualdad de oportunidades y protección social, el respaldo de la comunidad internacional ha sido fundamental. Esto nos ha permitido, entre otras cosas, ampliar el presupuesto para la protección social en USD 400 millones, esto es el 0,4 % del PIB, para sostener un piso de protección social de 1% del PIB; impulsar la emisión del primer bono social para vivienda del mundo, con una garantía del BID por USD 300 millo-

nes; y contar con USD 100 millones más para mejorar la inclusión de personas con discapacidad y la prevención de violencia contra mujeres, niñas y niños.

Este ha sido un trabajo que nos permite ir consolidando las finanzas públicas, pero manteniendo los equilibrios sociales, para que no se debilite el acuerdo social. Todo el mundo sabe lo que hay que hacer, pero, cuando lo haces, mucha gente se trata de aprovechar demagógicamente, sobre la base de la ideologización política, de estas decisiones que son tomadas bajo la racionalidad económica. Pues aquí se está haciendo un gran trabajo para garantizar esta protección a las personas más vulnerables.

Bajo el tercer pilar, el de Empleo y reactivación productiva, impulsamos la Ley Orgánica para el Fomento Productivo y su reglamento, que generó una reforma amplia en el sector productivo, con exenciones tributarias para nuevas inversiones, seguridad jurídica e incentivos para fondeo desde el exterior mayor a un año, entre otros beneficios.

El debate sobre un modelo de desarrollo sostenible es siempre importante, sobre todo en nuestros países. Está claro que los recursos de la región, adecuadamente utilizados y con aliados estratégicos, generarán aumentos en la productividad, en la inversión internacional y en el empleo adecuado. La informalidad en la explotación de estos recursos es una realidad contra la cual la región debe luchar fuertemente.

Ecuador es un país que posee una cantidad y calidad de recursos naturales de gran importancia. En minería, por ejemplo, contamos con proyectos de clase mundial y con algunos de los yacimientos más grandes del planeta. Ya se realizó la primera exportación de la mina más grande operada en el país, Mirador, donde tenemos básicamente plata y cobre. El segundo campo que está ya muy maduro también, que es el de Fruta del Norte, operado por canadienses, también va a tener su primera exportación en los próximos meses. Y se acaba de descubrir en el país el yacimiento de plata más grande del mundo.

Aquí tenemos una oportunidad de no repetir los errores del pasado y dejar escapar oportunidades como el *boom* petrolero. Tenemos un reto enorme, entonces, respecto a la actividad minera, de no generar un espejismo, de lograr que las poblaciones aledañas a estas minas sientan un beneficio tangible del esfuerzo que hacen al ceder ese territorio para la explotación de las minas y, naturalmente, preservar en términos ambientales, la naturaleza con una industria que cumpla con los más altos estándares.

Por otro lado, estamos sumergidos en un proceso de apertura importante: hemos recuperado nuestros vasos comunicantes con EE.UU. y empezamos un proceso de adhesión a la Alianza del Pacífico y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Para nos-

otros, son una prioridad. Creemos que hay una gran oportunidad para embarcarnos en una estrategia positiva.

El Ecuador se decantó en los últimos años, al igual que todos los países de la región, por un proceso de diversificación, lo cual, bajo los resultados obtenidos, nos demostró que fue demasiado ambicioso. Somos un país productor de materias primas, pero intentamos dar saltos cualitativos demasiado grandes hacia la construcción de motores de avión, hacia el ensamblaje de aeronaves, hacia la astillería. Esto fue un error, porque las experiencias en la región demuestran que el valor agregado no solamente está en la manufactura, sino en el servicio, en la calidad, en cómo llegamos con la mayor frescura de los productos a un mercado como el japonés. Eso no implica exclusivamente la exportación del producto, sino un diseño de logística, de ingeniería, de genética, etc., que nos permita posicionarnos en el mundo. En este campo tenemos una gran oportunidad y un gran reto a la vez.

Claro, no todo se hizo mal. El Ecuador avanzó mucho en infraestructura, pero hoy tenemos que potenciar al país como un polo de desarrollo logístico, tema que, por cierto, estamos trabajando con la CAF.

Finalmente, sobre el cuarto pilar, el de Transparencia y manejo eficiente de los recursos, encontramos muchísimas deficiencias en términos de gobierno abierto; es decir, mucha opacidad de la información, y no solo a nivel de decisión administrativa, sino de decisión contractual de muchas operaciones de financiamiento que se hicieron. Estamos corrigiendo intensamente esta situación. Esta opacidad de información naturalmente lleva a procesos de corrupción que estamos combatiendo firmemente.

Con esto he descrito de alguna manera el proceso en el que estamos. América Latina avanza por la ruta correcta, realizando grandes esfuerzos por resolver problemas estructurales graves y por sanear economías que han sufrido. Estos espacios de análisis son necesarios y extremadamente valiosos para la región. Solamente una visión de largo plazo conjunta y con compromisos firmes entre el sector público, el sector privado, la academia y la sociedad civil podrán dar paso a la solución de los problemas estructurales de nuestras economías. Que la coyuntura y el día a día no nos detengan en un objetivo compartido de desarrollo.



I POLÍTICA CAMBIARIA, MONETARIA Y DE REGULACIÓN FINANCIERA EN UN CONTEXTO DE VOLATILIDAD DE PRECIOS DE LOS “COMMODITIES”

INTERVIENEN:

Augusto de la Torre, ex Economista Jefe, América Latina, Banco Mundial

Liliana Rojas Suárez, Center for Global Development

José Luis Machinea, ex Ministro de Economía de Argentina

MODERA:

Adriana Arreaza, CAF.

XII ENCUENTRO DE ECONOMISTAS CAF-SEGIB



INTRODUCCIÓN

Adriana Arreaza

Sin duda, uno de los éxitos que ha tenido la región en materia de política económica en los últimos años, ha sido alcanzar tasas de inflación bajas y estables en la mayoría de los países. Esto se ha hecho con diversidad de regímenes cambiarios y monetarios que van desde la dolarización, como es el caso de Ecuador, hasta los regímenes de metas de inflación que se combinan con flotación cambiaria. Sin embargo, quedan preguntas abiertas.

Una de las bondades de los regímenes de metas de inflación es que permiten el uso de la flexibilidad cambiaria como una primera línea de defensa para reequilibrar las cuentas externas. No obstante, estos regímenes pueden llegar a ser procíclicos, particularmente en las economías expuestas a choques externos. Por ejemplo, frente a la baja en el precio de las materias primas en 2015 la inflación se desacopló de

las metas, impulsando a varios bancos centrales de la región a subir las tasas de interés cuando las economías se desaceleraban rápidamente. ¿Sería conveniente entonces fijar metas algo más laxas para facilitar políticas contracíclicas, o mantener las metas y recurrir a la política fiscal en estos casos?

Por otro lado, en los países avanzados hay todo un debate en cuanto a la pertinencia de la conducción actual de la política monetaria, en virtud de los riesgos sobre la estabilidad financiera que podrían generarse por una asignación ineficiente del crédito incentivado por un prolongado periodo de tasas de interés muy bajas (incluso negativas), que tampoco está necesariamente sirviendo para impulsar la actividad.

Para discutir estos temas, tenemos a nuestros panelistas. Cada uno tendrá ocho minutos para su exposición.

XII ENCUENTRO DE ECONOMISTAS CAF-SEGIB



LA POLÍTICA FISCAL Y EL AHORRO INTERNO COMO AMORTIGUADOR DE LOS BUMS DE LOS PRECIOS DE “COMMODITIES”

Augusto de la Torre. Ex Economista Jefe para América Latina, Banco Mundial.

El tema del panel es muy interesante: explora la relación entre el manejo de ciclos de *commodities* y los marcos nuevos de política monetaria, cambiaria y financiera que tiene la región. Una característica que le ha marcado a la región, particularmente América del Sur, durante más de un siglo es la volatilidad de los precios de sus principales productos de exportación, la cual genera fenómenos de auge y caídas frecuentes. Esa volatilidad ha sido una constante; lo nuevo es que ahora se da en un contexto donde los marcos de política monetaria, cambiaria y financiera han mejorado notablemente.

Quisiera enfocarme en los nuevos marcos de política monetaria y financiera en los países que tienen metas de inflación. Mis comentarios se aplican básicamente a esos países. En mi opinión, son cinco los países de la región que cuentan con sistemas bastante consolidados que combinan metas de inflación con flexibilidad cambiaria: México, Colombia, Perú, Chile y Brasil.

La lógica de la flexibilidad cambiaria en esos sistemas debería, en principio, ayudar a administrar los ciclos de *commodities*.

Pero quiero argumentar que estos sistemas, por si mismos, no son ni han sido de gran ayuda en la administración prudente de los ciclos de *commodities*. Los marcos de política monetaria y financiera han sido complementos útiles, sin duda, pero son los marcos de política fiscal y el esfuerzo de ahorro los que han jugado el rol determinante.

Mi argumento puede desarrollarse de esta manera. Cada vez que hay un ciclo de *commodities*, el efecto del *windfall* (ganancia inesperada y extraordinaria) se transmite a la economía, fundamentalmente, a través del gasto. Entonces la pregunta de fondo es hasta qué punto nuestra política macroeconómica tiene la suficiente prudencia para no gastarse de golpe ese *windfall*. Una vez que se materializan estas ganancias extraordinarias, el desafío para la política pública es administrarlas de manera que no se amplifique de manera insostenible el fenómeno del gasto, especialmente el gasto de consumo, y que más bien que esas ganancias se ahorren e inviertan en el tiempo de manera prudente y socialmente eficiente. Ello implica, entre otras cosas, el invertir inicialmente la ganancia extraordi-

naria en activos externos para posteriormente ir dedicándolos a gastos prioritarios en el país (por ejemplo, educación, salud, infraestructura) a un ritmo compatible con la estabilidad macro y la capacidad de absorción de la economía. Ese es el gran desafío.

Hay tres efectos de riqueza importantes que ponen presión para que un auge de *commodities* se transforme en una bola insostenible de gasto y de consumo. El proviene de la simple mejora de términos de intercambio, que hace que un país pueda importar más con el mismo volumen de exportaciones. El país se siente más rico porque ahora puede comprar más importaciones, incluso servicios de turismo, y por eso es que los ciudadanos de países que tienen un boom de *commodities* visitan Disney World con más frecuencia. Obviamente, ese efecto de riqueza puede ser efímero si el auge de términos es transitorio.

Un segundo efecto viene por el tipo de cambio real. En momentos de auge de *commodities*, el tipo de cambio real se aprecia; eso quiere decir que el país puede comprar más bienes transables con los mismos bienes no transables que produce. Otra razón poderosa para que el país se sienta más rico. Este efecto de riqueza también se desvanecerá si la apreciación real debe revertirse eventualmente por no estar respaldada por un aumento de productividad.

El tercer efecto de riqueza es que cuando tienes un auge de *commodities*, se re-

lajan las restricciones de colateral que el país tiene y, por tanto, entran flujos de capitales positivos, y eso genera la posibilidad de que haya un boom de crédito que, al mismo tiempo, exacerba el aumento del consumo.

La pregunta que nos ocupa es si los nuevos marcos de política cambiaria y monetaria ayudan a amortiguar esos efectos sobre el gasto y a mantener el gasto en una trayectoria prudente.

No me queda claro que sea así. Empecemos anotando los logros. Los países que gozan de sistemas de política monetaria con metas de inflación y flexibilidad cambiaria han conseguido algo que parece casi milagroso, algo que Latinoamérica no tuvo antes de los 2000, a saber, la capacidad desvincula la trayectoria del costo de vida (medido por el índice de precios al consumidor) de la trayectoria del tipo de cambio. Está por ejemplo el caso de Colombia, país en donde la moneda se ha devaluado significativamente en los últimos años, digamos que ha habido un 60% de devaluación nominal y, sin embargo, el IPC está en una trayectoria estable, con inflación menor al 4% anual. Una desvinculación semejante se observa también en México, en Brasil, en Chile.

Debemos estar orgullosos de que varios países de nuestra región hayan podido desarrollar sus instituciones monetarias para conseguir ese efecto en un contexto de cuentas de capital abiertas. Esos países empiezan a parecerse a los países indus-

trializados en donde la moneda sirve de amortiguador, pero el IPC se mantiene constante. Esto es el resultado de bancos centrales con mucha credibilidad, cuyos anuncios de la meta de inflación coordinan y organizan las expectativas de los agentes en el proceso de formación de precios y salarios. El anuncio creíble de metas de inflación sirve de ancla para esas expectativas. Este es un gran logro: conlleva la capacidad de tener una política monetaria capaz de fijar la tasa de interés de corto plazo independientemente de lo que pase en el mundo; y nos ha abierto un espacio para instrumentar política monetaria contra cíclica. Esa es la buena noticia.

Lo preocupante es que, justamente en los países que tienen sistemas de flexibilidad cambiaria con metas de inflación, se observa que, en el último ciclo de *commodities*, la moneda tendió a sobrevalorarse en términos reales. Esos sistemas parecen acentuar la tendencia al *overshooting* en la apreciación cambiaria. América Latina pasó del “miedo a la devaluación” al “miedo a la apreciación”. Recuerdo varias conferencias recientes en las que los banqueros centrales mostraban agobio con la apreciación de la moneda. Las consecuentes pérdidas de competitividad externas restringían el espacio de maniobra para combatir la inflación con elevaciones en la tasa de interés. De esta forma, el fenómeno de *overshooting* en la apreciación cambiaria restringe la capacidad contracíclica de la nueva política monetaria, lo cual es más

acuciante en momentos de auge de términos de intercambio.

Sin embargo, los mismos sistemas de metas de inflación con flexibilidad cambiaria ayudaron mucho cuando los precios de los *commodities* cayeron, porque países como Colombia, Brasil y Chile pudieron devaluar fuertemente y restaurar el equilibrio de su tipo de cambio real, y así ajustar sus cuentas fiscales mitigando los efectos recesivos de dicho ajuste. Y todo esto sin que subiera la inflación.

Los problemas asociados al “miedo a la apreciación” han generado un incentivo para desarrollar de manera más vigorosa y cuidadosa la política macro prudencial. Si la política monetaria tiene restricción del “miedo a la apreciación”, la política macro prudencial puede ser un complemento importante cuando sea necesario combatir una euforia excesiva en los mercados de crédito.

El otro complemento importante son las políticas de intervención cambiaria. De hecho, el país que mejor administró su tipo de cambio real durante el reciente boom de *commodities* fue Perú. Perú es un *inflation targeter* pero que interviene fuertemente en el mercado cambiario y lo hace exitosamente, lo que le ayudó a evitar el *overshooting* en la apreciación cambiaria. Perú tuvo la ventaja de tener una buena posición fiscal que le ayudó a anclar esa capacidad. Sin duda.

En suma, los nuevos marcos de política monetaria y financiera son una gran noti-

cia para la región, pero no son un sustituto de las buenas políticas de ahorro y de políticas fiscales prudentes para administrar los auges de precios de *commodities*. De hecho, si algo queda claro del último ciclo de *commodities* latinoamericano es que los países a los que les fue mejor (no solo en su capacidad de evitar amplificaciones excesivas del gasto durante de la bonanza y ajustar el gasto en la caída, sino también en su capacidad de mantener una tasa de crecimiento mayor a lo largo del ciclo) fueron los que tuvieron más prudencia en el manejo fiscal y en sus tasas de ahorro.

Una última idea que creo que es importante dejar sobre la mesa es que la política de equidad social es parte esencial de esta película. ¿Por qué? Porque cuando las fracturas y tensiones sociales son muy altas, las presiones para gastar en exceso durante el boom son enormes. Los dirigentes políticos sienten la presión para “ponerse al día” en la deuda social. De modo que para administrar bien los auges de *commodities*, es importante reducir las inequidades sociales.

Desde ese punto de vista, es una tríada de políticas (fiscal, de ahorro y social) la que juega el papel preponderante en la capacidad de administrar prudentemente los ciclos de *commodities*.

POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA EN UN CONTEXTO DE VOLATILIDAD DE PRECIOS DE LOS “COMMODITIES”

Liliana Rojas Suárez. Center for Global Development.

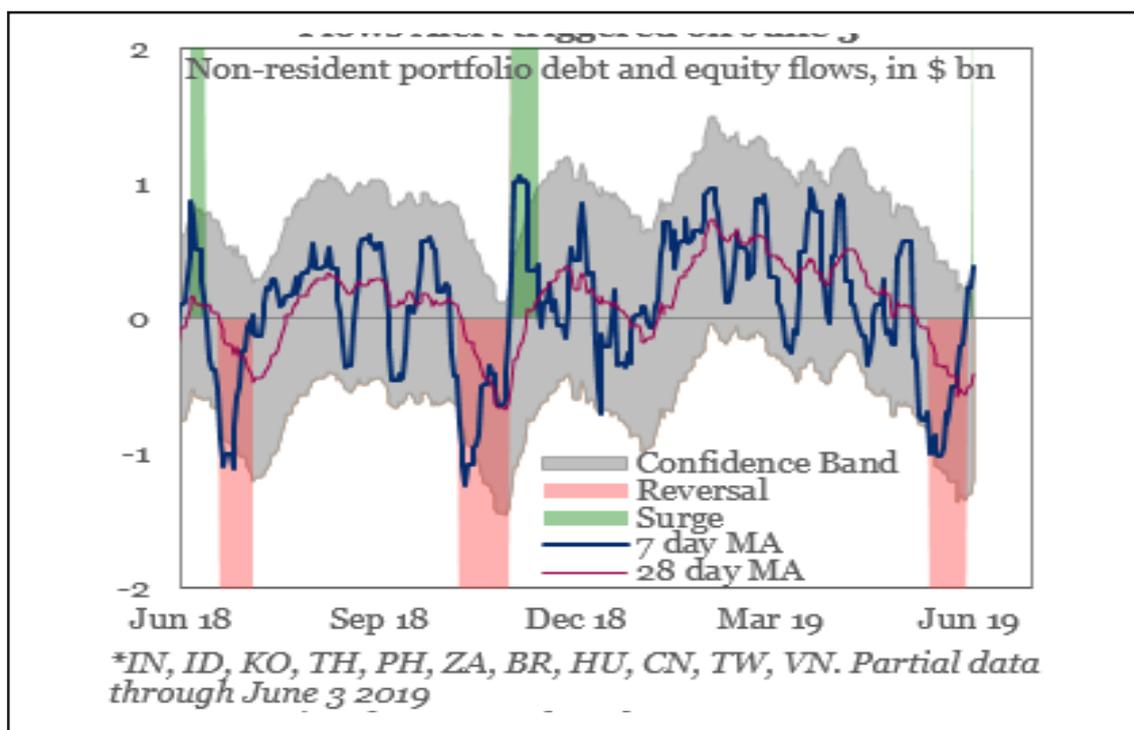
El rol de las políticas monetarias es extremadamente complejo y lo es porque depende de muchas condiciones; de condiciones externas –porque si viene un shock no se sabe si es transitorio o permanente, y normalmente los *shocks* tienen un componente transitorio y otro permanente y es difícil separarlos–, pero también de las condiciones internas, porque la posición fiscal es tremendamente importante, pero también otros instrumentos que haya disponibles, del desarrollo del mercado de capitales... De modo que hacer política monetaria es complejo.

Voy a hablar de la política monetaria hoy y de las capacidades que podría tener en América Latina; también voy a hablar de países *inflation targeting*.

Lo primero que hay que considerar para entender qué puede ser la política monetaria hoy, es qué está pasando en el mundo y cuáles son los riesgos del mundo. Algo muy importante es que en este momento en el mundo se da una desaceleración y crece la incertidumbre. La desaceleración ya se está dando, y el problema

más grande es, como ya se mencionó aquí, la guerra comercial entre Estados Unidos y China. El riesgo es que haya un “*no deal*”, un “no trato”, un “no arreglo.” En este caso, cuando uno ve las perspectivas de los diferentes actores en el mercado, las expectativas son de una posible recesión global. Esto es un riesgo enorme para América Latina, sobre todo si depende de los precios de los *commodities*. Y si uno asume que si hay recesión global la Reserva Federal va a reaccionar y va a disminuir la tasa de intereses y eso va a ayudar, resulta que no, porque entre los flujos de capital y el crecimiento mundial hay una proclicidad, más domina la contracción mundial que un efecto de tasa de interés, porque además los países también van a tener que bajar el interés bajando el *spread*.

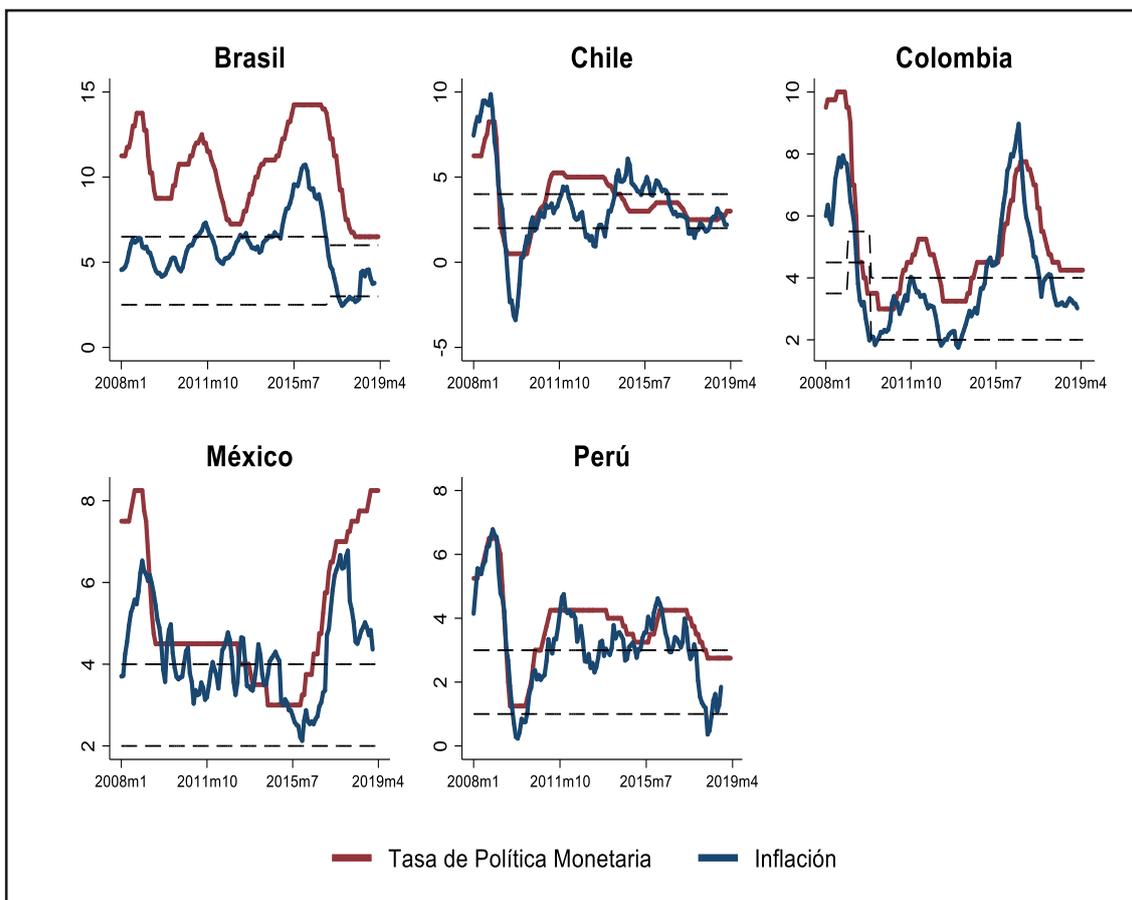
El otro riesgo es que a pesar de que el deterioro en la posición externa en Estados Unidos ha ido aumentando, las perspectivas son para una mayor apreciación del dólar, y mayor apreciación del dólar es un riesgo adicional para los países que tienen vulnerabilidad por el lado de deuda.



En términos de los movimientos de flujos de capitales, lo que vemos ahora son revertidas continuas. La última revertida se dio en mayo de este año y lo que llamó el *trade tantrum* para diferenciar del *temper tantrum* del 2013. Si ponemos junto los riesgos internacionales, lo que tenemos como riesgo es una recesión global; mayor deprecio del dólar y revertidas o disminuciones en los influjos de capital.

En este contexto, veamos la política monetaria en América Latina. No vamos a hablar de Argentina y Venezuela en la última década; pero la tasa de política monetaria como instrumento para bajar la inflación, para corregir desviaciones de la inflación de su meta, ha sido muy efec-

tiva. Por más que haya subido, la han logrado bajar; sin embargo, no siempre ha sido contracíclica, especialmente cuando comenzó a terminar el superciclo de los *commodities*, que es el periodo 2014-2016, allí fue básicamente procíclica: los países tuvieron que aumentar la tasa de interés a pesar de que había una desaceleración económica. Si consideramos la actual coyuntura y hay que implementar política monetaria contracíclica, ¿podrían hacerlo los países? Diría que en estos momentos casi todos, la excepción es México. México tiene en este momento expectativas de inflación que aún no puede controlar. En este contexto sigue haciendo una política procíclica, lo cual es bastante peligroso.



El tipo de cambio ha ayudado tremendamente. Ha habido dos incrementos muy grandes de depreciaciones cambiarias y, efectivamente, esta flexibilidad ha permitido una mayor autonomía en la política monetaria.

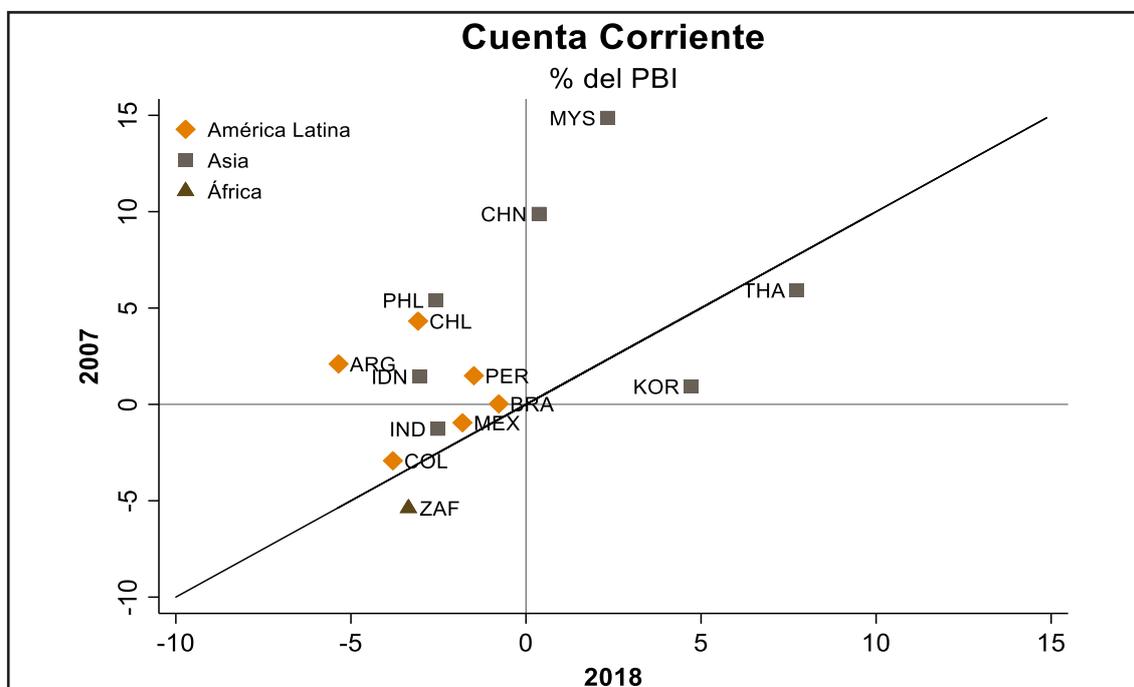
Sin embargo, no se puede en América Latina ni en la mayoría de los países emergentes, hablar de completa flexibilidad cambiaria. La razón por la que no se puede hacer esto es porque nuestras monedas, y nuestros activos denominados en nuestras monedas, pierden liquidez en forma muy rápida, y la razón por la que los movi-

mientos en las tasas de cambio han podido darse tan fuertes en nuestros países, depreciaciones tan grandes sin que haya habido efectos terribles en la economía, es porque el mundo estaba viviendo un período de una gran cantidad de liquidez, en el cual no se discriminaba entre países que hacían bien la tarea, países que hacían mal la tarea. Hace año y medio atrás cualquiera podía conseguir financiamiento, hasta Costa de Marfil en plena guerra. Y mientras uno no encuentre la restricción de refinanciar deuda, simplemente puede seguir pidiendo prestado, no va a haber condi-

ciones, no va a haber presiones a la baja tan grandes y la política a la flexibilidad cambiaria va a parecer como que está haciendo un shock absorber completo, cuando en realidad si gira el ciclo global y efectivamente no se dan tantas entradas de capital a nuestros países, esa liquidez global va a

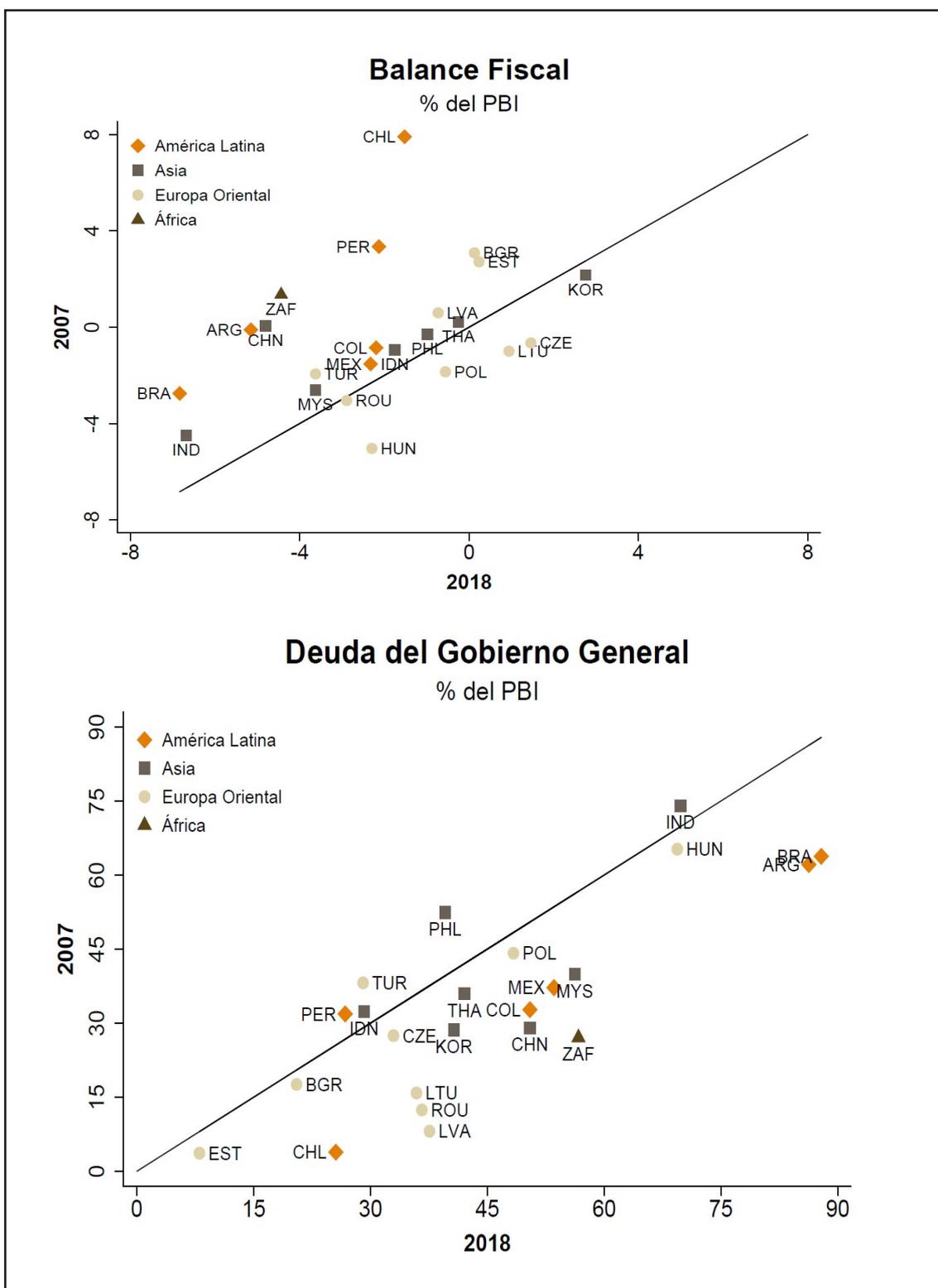
disminuir y vamos a enfrentarnos a las presiones de refinanciamiento.

¿Con qué países tendríamos entonces que tener cuidado? Con aquellos que tienen mayores necesidades de refinanciamiento, o sea, aquellos que van a tener problemas cuando la liquidez global baje.



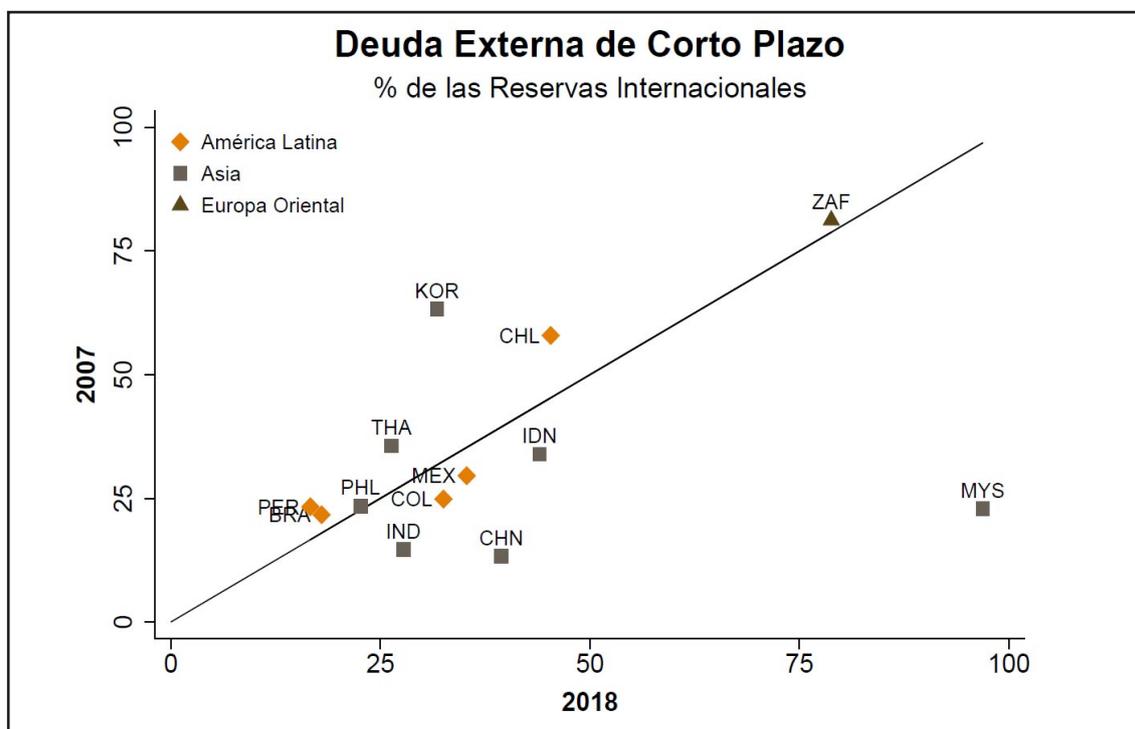
En la región se observan altas necesidades de financiamiento, tanto en flujos como en stocks. Yo siempre veo tres o cuatro gráficos, que los vengo siguiendo hace mucho tiempo desde la crisis financiera global. En un eje tengo el 2007, ¿por qué el 2007? porque fue el año antes de la crisis financiera global. Un año en el cual los países pudieron reaccionar bien para lo que sucedió en el 2008 y luego, las últimas informaciones que tengo, 2018 y 2019.

Muchos países de la región pudieron manejar bien las cosas durante la crisis financiera internacional con una cierta combinación de variables macroeconómicas, pero ahora la pregunta es si podrían hacerlo en términos de cuenta corriente. Y la respuesta es que no necesariamente; en términos de deuda externa, la gran mayoría de los países de América Latina tienen mayor necesidad de financiamiento en términos de *stocks*.



Esto está muy relacionado con el deterioro en los balances del fisco. La mayoría de nuestros países tienen también una economía más endeudada. Pero no solamente eso. Ya mencioné la tendencia a la apreciación del dólar. Y tenemos una serie de países cuya composición de moneda internacional, de deuda externa internacional, está mayoritariamente denominada en dólares.

En esa situación no puede hacerse solamente política monetaria acompañada con política cambiaria flexible; se necesita la intervención cambiaria para la acumulación de reservas y, justamente, uno de los indicadores más importantes de América Latina, es que la deuda externa de corto plazo como porcentaje de las reservas internacionales, ha venido disminuyendo.



¿Cuál es entonces la solución para América Latina? En realidad, la búsqueda de combinación de políticas. No puede tener muchos objetivos y una sola política. Entonces la política monetaria sirve para el logro de las metas de inflación, no sirve

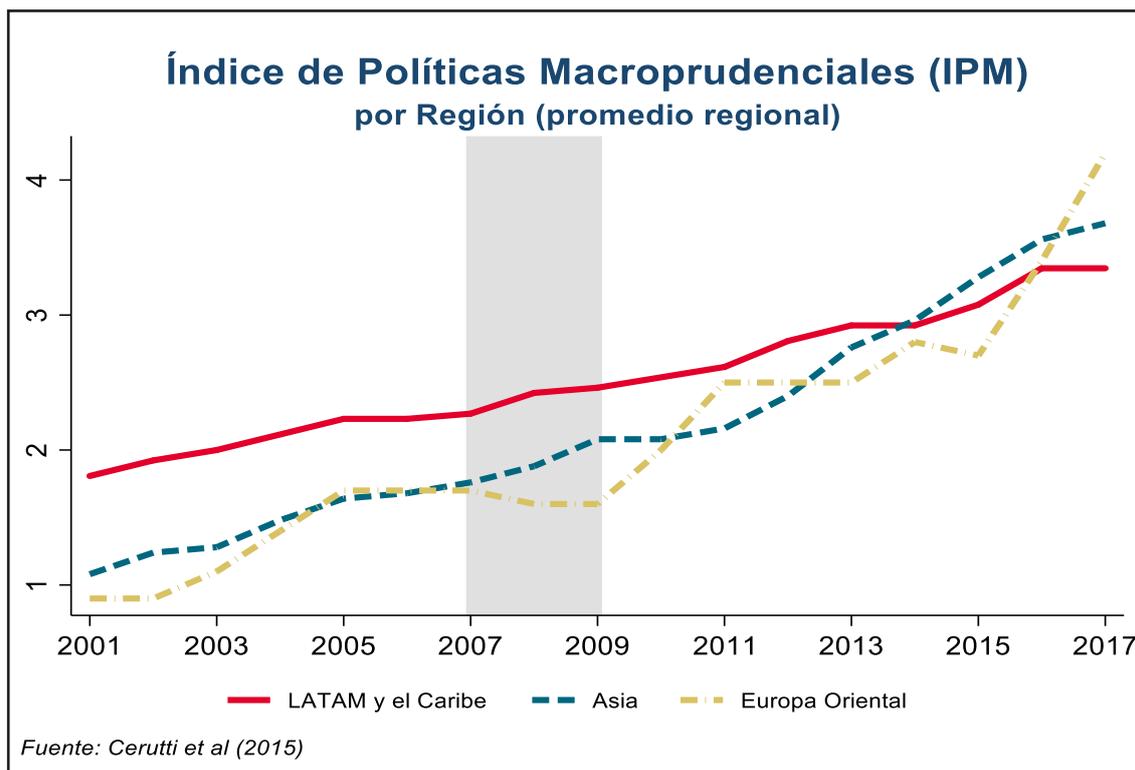
para mucho más. Si hay excesivas depreciaciones cambiarias, sobre todo en el contexto de vulnerabilidades cuando hay deudas corporativas altas, cuando hay bajo desarrollo en los mercados de capitales, entonces la intervención en los mercados

cambiarlos es necesaria. Pero luego, ¿cómo hacemos para manejar la contraciclicidad o la prociclicidad? Ese es el rol de las políticas macroprudenciales.

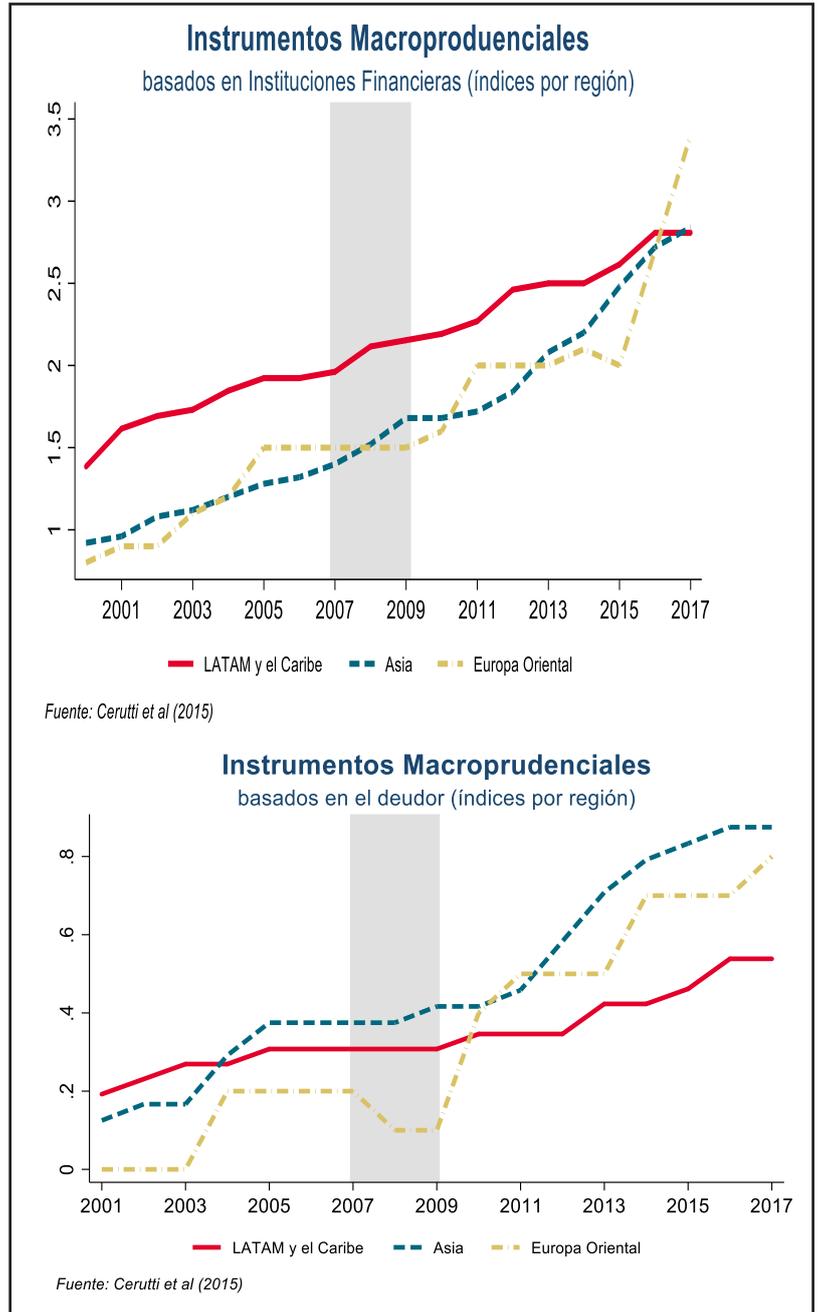
Cuando uno considera a los países en términos de su posición financiera en la posición del sistema bancario, se ven fuertes. La mayoría de los países responde, tienen suficiente capital, pero eso puede cambiar porque si hay problemas de deuda externa en alguno de los países, esos deudores corporativos en el sector internacional son también clientes desde la banca local; entonces con cualquier problema en el sector externo va a producir un *spillover* en

el sector interno.

Antes de la crisis financiera internacional, solamente América Latina utilizaba políticas macroprudenciales. Ahora todos la utilizan, pero América Latina ha sido líder. ¿Y en cuáles de las políticas? Básicamente en aquellas políticas que se utilizan sobre las instituciones financieras, por ejemplo, las provisiones contracíclicas, los encajes contracíclicos, los requerimientos de capital sobre las instituciones financieras sistémicamente importantes. Eso es lo que más está guiando a América Latina en la utilización de políticas macroprudenciales.

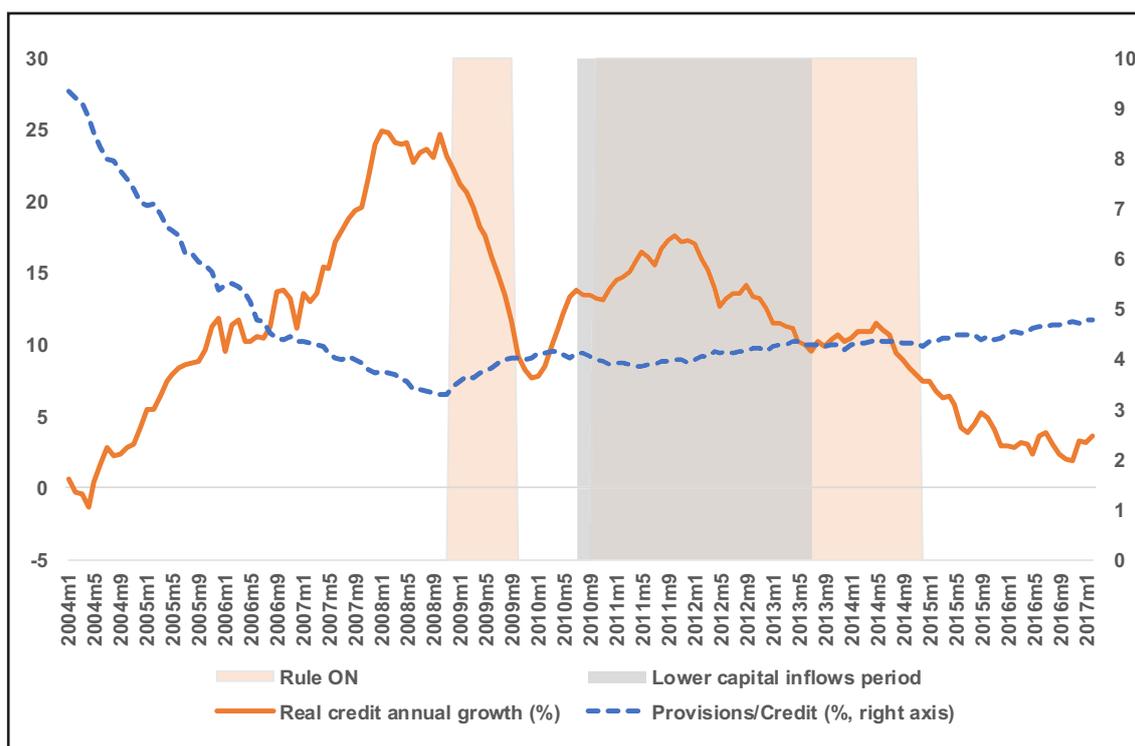


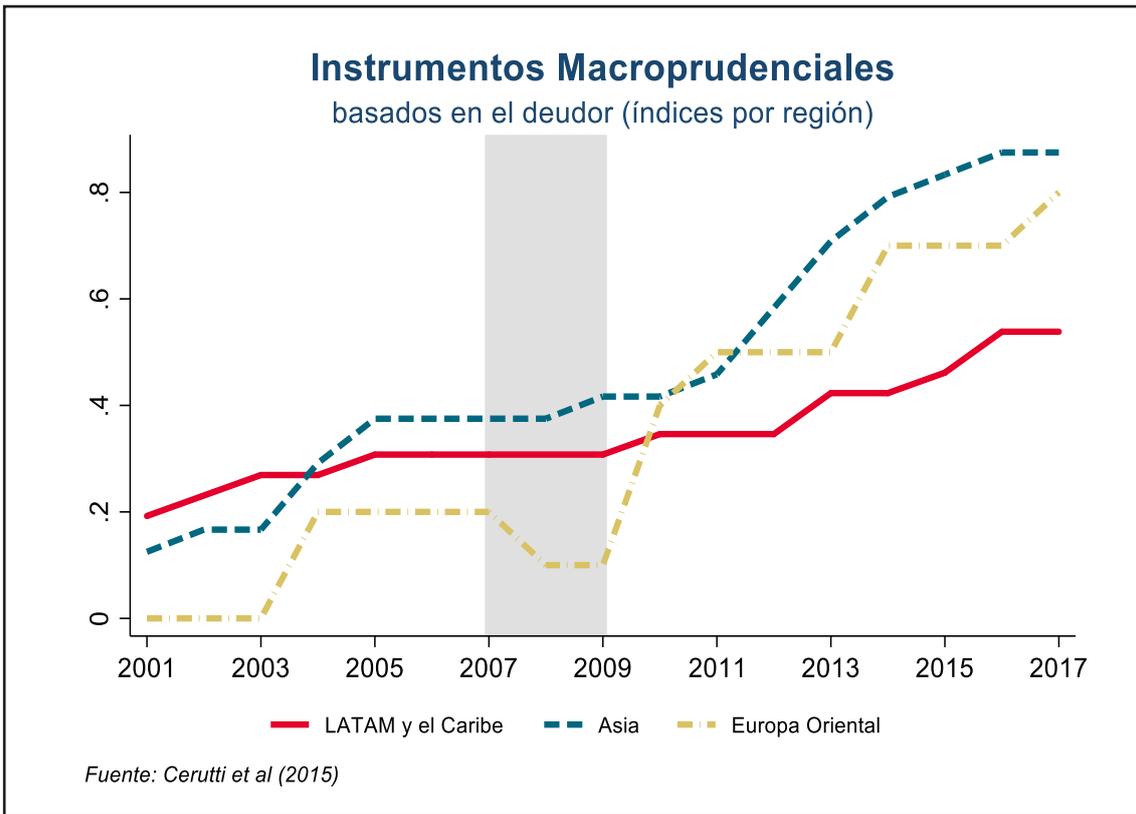
Si hay algún campo dentro del área macroeconómica del que se necesita más investigación, es justamente sobre la efectividad de las políticas macroprudenciales. Se sabe muy, pero muy poco. Lo que la literatura viene mostrando hasta ahora, es que la efectividad depende de los fundamentos. En países donde hay tremendas debilidades fiscales, las políticas macroprudenciales no cumplen su rol contracíclico. Otra conclusión es que, si se quiere que la política monetaria sea acompañada por políticas macroprudenciales, deben moverse en la misma dirección. En el momento en el que, por ejemplo, las tasas de interés están subiendo, lo cual es procíclico, si la economía está desacelerándose y la política macroprudencial trata de corregir eso, no funciona. Y la tercera conclusión es que las políticas macroprudenciales sirven más para ayudar a contener bums que para prevenir contracciones muy fuertes del crédito.



En Perú, en los buenos tiempos se activó la regla contracíclica. El Perú estaba creciendo y se les pedía a los bancos ahorro a través de provisiones para los malos tiempos. Cuando se activa durante los tiempos buenos la regla contracíclica, hay una mayor estabilización del crédito; sin embargo, vienen los tiempos malos y la regla se desactiva. O sea, supuestamente ya no hay que acumular más provisiones, más bien hay que utilizar las provisiones para

los tiempos malos. Pues miren la mala noticia: a pesar de haber hecho las provisiones contracíclicas, Perú no logra desacelerar el crédito en los tiempos malos. Naturalmente, la evolución del crédito no solamente depende de esto, pero se necesita muchísimo más trabajo para entender cuál es la combinación que logra que las políticas macroprudenciales funcionen en tiempos buenos y no necesariamente en tiempos malos.





AHORRO Y GASTO PÚBLICO Y POLÍTICAS CAMBIARIAS

José Luis Machinea. Ex ministro de Economía de Argentina.

Como sabemos, en América Latina hay cinco países donde el gasto público ha superado el 40% del Producto, y ese 40% del Producto parece ser un despropósito comparado con algunos países europeos. Por ejemplo, en España, donde el gasto es equivalente a 42-43 puntos del Producto. Los países de América Latina tienen un ingreso per cápita que es la mitad o menos del de España, tienen una informalidad mucho mayor y no tienen los servicios provistos por el Estado de la calidad que tiene España y los países europeos en general. Por ende, un gasto superior al 40% parece excesivo, porque requiere una presión impositiva que dificulta la competitividad de esas economías. Eso es especialmente cierto como consecuencia de la disminución de los términos del intercambio que exige, sino disminuye el gasto compatible con esos nuevos precios, una mayor presión impositiva o un gran endeudamiento.

En Argentina están los que siempre han dicho que el gasto público era muy alto, desde que era 22% o 24% del producto y, por cierto, ahora. Creo que ahora tienen razón, pero como lo dijeron tantas veces,

no son demasiado creíbles. Quiero volver después sobre las características de ese gasto, un factor que diferencia lo que pasó en Bolivia y en Ecuador, respecto a los otros países que también aumentaron fuertemente el gasto.

Ahora voy a hablar sobre el ahorro y luego vuelvo al gasto. La política fiscal, y el ahorro en particular, parece crucial para tener capacidad de implementar políticas contracíclicas. También creo que es más fácil captar recursos cuando el sector público es el productor y exportador a través de una empresa pública. Sabemos que eso suele generar la tentación de gastar en exceso. Pero si la tentación puede controlarse, por ejemplo, con regulaciones (leyes) vinculadas al gasto, el hecho de que esos recursos vengán directamente como recursos del sector público, facilita la apropiación de la renta por parte del sector público, sin tener que aumentar la presión fiscal sobre el sector privado. El problema es que la mayoría de las veces hemos administrado mal esos recursos.

Por otra parte, que hay limitaciones de las políticas fiscales, y ahora quiero enfatizar el tema del ahorro. Sabemos que au-

mentar el ahorro es muy importante. Ahora bien, Ecuador y Bolivia aumentaron el ahorro de forma considerable, pero ese ahorro se gastó en inversión, y esa inversión fue básicamente en bienes no transables. En ese caso, desde el punto de vista macroeconómico es casi peor que gastar en consumo. Entonces no importa simplemente si ahorro o no ahorro, importa qué hago con ese ahorro. Una cosa es el ahorro por ejemplo para un fondo anticíclico, y otra es aumentar fuertemente la inversión, como hicieron Ecuador y Bolivia. Aumentar fuertemente la inversión tiene una ventaja: la inversión es mejor que el consumo por varias cuestiones y, segundo, porque da una enorme flexibilidad si lo comparamos con cuando el aumento es en consumo. La flexibilidad del gasto se manifestó en Ecuador, un país que fue capaz de bajar el gasto en inversión público 5 o 6 puntos del Producto en el 2015-2016. Con matices, dado que la disminución del gasto en inversión fue menor, algo parecido pasó en Bolivia. En cambio, en países como la Argentina el aumento del gasto se destinó a aumentar las pensiones, la cantidad de pensionados, en empleo público y en subsidios a las tarifas del gas, de electricidad, etc. En este caso, la disminución del gasto es mucho más difícil desde el punto de vista político.

En cualquier caso, para reducir algunas limitaciones al ahorro del sector público, parece ser que tener una regla vinculada al balance fiscal estructural es lo

más razonable, o sea tener una regla fiscal que limite la discrecionalidad actual.

Liliana y Augusto hablaron de la política monetaria. Yo quiero enfatizar algo que dijo Augusto sobre el caso de Perú: Perú tuvo la ventaja de que hizo varias cosas bien, incluyendo que evitó la apreciación cambiaria. Ese no es el caso en otros países, por ejemplo en Brasil y Colombia, donde la apreciación fue del orden del 35%, básicamente por la escasa intervención en el mercado cambiario. O sea, como ha sido señalado en varias oportunidades, pareciera que tener alguna intervención en el mercado cambiario es necesaria. Como siempre, se puede usar un instrumento bien o mal, pero el instrumento parece razonable porque reduce o puede reducir la apreciación cambiaria y eso es muy importante, entre otras cosas por lo que decía Liliana recién, por las reacciones del sector privado. Las fuertes oscilaciones producen euforia en el sector privado cuando apreciamos, y genera problemas cuando depreciamos. No es solamente una cuestión del sector público, la hoja de balance de las empresas cambia muy fuertemente y eso tiene impacto, sin duda, en la situación macroeconómica.

Por lo tanto, es bueno tener manejo de las reservas internacionales y para eso se requiere, entre otras cosas, alguna regulación de los flujos de capital. Puede ser muy útil, aunque como sabemos puede generar distintos tipos de problemas, por lo que hay que manejarlo con cierta pruden-

cia. Esto implica regímenes cambiarios intermedios, porque las reservas tienen un papel en el auge y también en la depresión, mitigan el impacto de los flujos de capital en el tipo de cambio, al tiempo que actúan como mecanismos de prevención durante las crisis.

Las intervenciones en el mercado, si bien muy útiles, pueden generar ciertos costos. Por ejemplo, la necesidad de esterilizar a tasas de interés más altas. En ese caso, si bien las intervenciones pueden ser muy útiles en el corto plazo, a veces no son sostenibles. Por ejemplo, la esterilización del mercado cambiario con su impacto en el déficit fiscal o cuasifiscal. Asimismo, cuando se adoptan ciertas intervenciones por un largo período de tiempo, por ejemplo el control de cambios, aumenta la posibilidad de burlar las regulaciones. Otro ejemplo son las restricciones al movimiento de capitales. Entonces, el impacto final dependerá de cómo y por cuánto tiempo se haga.

Quiero hacer dos comentarios finales respecto a lo que mencionó el señor ministro. Si hay un lugar donde no ha funcionado la política de objetivos de inflación es la Argentina. Gran parte de la explicación es que la aplicamos mal, la aplicamos cuando la inflación era muy alta y cuando se intentaba corregir una enorme distorsión de precios relativos; era imposible que funcionara.

Yendo al tema de los regímenes cambiarios, es sabido que los regímenes cambiarios como la dolarización o la convertibilidad introducen restricciones muy grandes. Yo estoy convencido que es una mala idea implementarlos. Pero eso no quiere decir que, si uno los tiene, tenga necesariamente que salir. Son dos preguntas distintas: ¿son buenos o malos en abstracto? Y la segunda, si estoy adentro, ¿qué es lo más conveniente? Teniendo en cuenta la volatilidad de los términos de intercambio y los flujos de capital, las reglas monetarias estrictas, tipo convertibilidad o dolarización, no parecen en general adecuadas. Estando adentro de un sistema de ese tipo, el ministro explicó algunas de las razones por las cuales la respuesta no es siempre tan clara.

DISCUSIÓN Y COMENTARIOS

Luis Carranza: Augusto mencionó muy claramente la importancia de la solvencia fiscal para explicar el buen desempeño de algunas de nuestras economías y hablaba de la necesidad de generar ahorro. Ahora, desde un punto de vista de optimalidad fiscal, ese ahorro ¿debería ser empujado hacia reducción de deuda o hacia infraestructura? Las reglas fiscales usualmente apuntan a deuda o déficit, y tienden a estabilizar los niveles de deuda. Desde un punto de vista es bastante bueno, ya sean reglas de déficit estructural o corriente. Pero quizás los niveles de deuda óptimos sean bastante más bajos. Ahora, determinado nivel de deuda no ayuda a bajar más las tasas de interés de los países o la reducción es marginal, entonces la apuesta debería ser por infraestructura.

Y luego comentaba sobre lo importante de las políticas monetarias. Ahora bien, ese proceso de políticas monetarias eficientes tiene dos aspectos fundamentales; uno es el proceso de formación de precios que se da en las economías. En economías con baja inflación los procesos de formación de precios no están asociados a ninguna variable tipo semáforo, que es el tipo de cambio usualmente, y lo otro es el im-

pacto que tienen sobre el sistema financiero. Sistemas financieros débiles o sin suficiente capacidad de respuesta, tienden a hacer la política monetaria muy asimétrica.

Con esto paso a preguntarle a Liliana, que resaltó muy bien la asimetría que observamos y mostró un gráfico de la economía peruana. La política monetaria tiende a ser muy eficiente cuando queremos bajar la inflación a través de restricción de liquidez a la banca, pero cuando estamos en peligro de deflación y queremos inflación para generar empleo, la mayor liquidez no necesariamente se traslada en crédito. Esto tiene que ver con la eficiencia de nuestros sistemas financieros. Usualmente en situaciones de recesión, los bancos tienden a exagerar sus colchones de liquidez. Ahí viene el rol y empatamos con lo que mencionaba Augusto: la necesidad de tener un sistema fiscal muy sólido para poder implementar políticas financieras en casos de reversión de capitales o de recesión severa en el país, porque al final del día, cualquier problema bancario va a ser un problema fiscal.

José Luis mencionaba los casos de gasto público en la región; mencionaba que tenemos varios países por encima del 40%... Me gustaría una reflexión de su parte, porque pienso que el tema no es tanto el tamaño del gasto, aunque es im-

portante, sino su eficiencia. Entonces, gobiernos como Finlandia o Brasil tienen un sector público bastante grande, pero uno es muy eficiente y el otro no. Por el otro lado, podemos ver casos como Singapur o Perú, con tamaños de sector público similares, bajos, pero uno es muy eficiente y el otro no. El tema con el gasto público es que al ser alto, impone un costo excesivo en términos de mayores impuestos y/o mayores tasas de interés al sector privado, pero si no es eficiente, no genera las externalidades positivas con bienes públicos de calidad y cantidad que requieren nuestros países.

Guillermo Perry: Creo que la importancia de los dos puntos que han enfatizado, tanto Augusto como Liliana, de la política fiscal contracíclica y de intervenciones cambiarias también contracíclicas, se pone en evidencia con dos cosas adicionales; una, que los países que permitimos apreciaciones demasiado fuertes del tipo de cambio durante el boom, de los que tenemos flotación cambiaria e inflación objetivo, como Brasil y Colombia, tuvimos procesos de reducción muy dramática de las exportaciones que no eran de los sectores en boom. El problema de desindustrialización fue evidente en los dos países. Y cuando vuelve la tasa de cambio a ser competitiva, no reaccionan con rapidez

porque muchas empresas han quebrado, han perdido mercados internacionales a los que no se pueden volver. Hay unos costos de fricción muy fuertes; entonces es un argumento muy importante para evitar apreciaciones muy grandes, además de los temas de balance financiero. Es la clásica enfermedad holandesa combinada con los problemas de costos de fricción. Pero el otro aspecto es que cuando se tienen apreciaciones muy fuertes durante el boom, la devaluación compensatoria al final es muy fuerte, la grabación nominal, y es imposible que no se pase a presiones inflacionarias y esto obliga a los bancos centrales a hacer política procíclica. Eso le pasó a Brasil de forma muy fuerte y a Colombia también. No les pasó, en igual medida por lo menos, a Perú y a Chile, ninguna de las dos cosas: ni se observa un problema muy fuerte de enfermedad holandesa, ni se observa un problema muy fuerte de política monetaria procíclica al final.

Pero la pregunta de fondo es, bueno, ¿y cómo debemos hacer las intervenciones cambiarias? Creo que ahí nos falta mucha investigación, porque un caso del que se habla muy poco es el chileno. El Banco Central de Chile intervino muy poco a lo largo del ciclo, pero cuando intervino, lo hizo masivamente y de manera sorpresiva y cambió la trayectoria. Uno puede observar eso, efectivamente: mientras que ban-

cos centrales como el colombiano, que tiene una reglita en que va acumulando parte de los overshoots, es porque tenemos unos mercados cambiarios imperfectos, monopolísticos, donde hay juegos especulativos muy fuertes. Ese tipo de intervenciones preanunciadas son maravillosas para los especuladores del sistema cambiario, no hacen nada para romper un ciclo de especulación que lleva a un undershoot o a un overshoot. A mí me parece que es un tema muy importante hacia adelante, ya que hemos llegado a la conclusión de que la pura flotación no es lo mejor, de que sí hay que hacer una intervención contracíclica. El asunto es cómo la debemos hacer. Creo que este es un punto que debemos poner en la agenda hacia adelante.

Jorge Roldós: Totalmente de acuerdo con que lo fiscal es más importante que la política cambiaria y la política monetaria para el manejo de los auges y caídas de precios de *commodities*, pero quería hacer una observación sobre la pregunta original de Adriana, que es si podemos hacer política monetaria contracíclica en el caso futuro eventual de un boom y caída de precio de *commodities*. Creo que se puede hacer; o sea, si la política fiscal es la correcta, la política monetaria en el boom podría aumentar tasas y contener la demanda agre-

gada y, en la caída de los precios, cortar tasas y hacer una política expansiva. Pero creo que la discusión que ha habido después de la última caída es un poco confusa en el sentido de cómo se leen los resultados de los modelos y lo que nos pasó... Un ciclo de precio de *commodities* como el que vimos en los últimos 15 años es un súper ciclo y toda la herramental de las metas de inflación está hecha con un modelito donde uno tiene un shock que es un trimestre y mira con cierta persistencia lo que pasó y se acabó... Estos países tenían un shock en que el precio del petróleo subía un trimestre, después subía al otro y subía al otro y lo mismo en la bajada. A partir de mediados del 2014 fueron seis trimestres de shock negativo en el precio del petróleo. Cuando uno llega a ese punto, el shock no es 100% permanente, pero tiene un componente permanente muy importante. Entonces sobre la discusión de si hubo éxito en la política de metas de inflación, diría que en Chile sí, Perú versus Colombia, Brasil y otros, es un poco confusa en ese sentido, porque la gente tiende a decir “esto es temporario”, entonces el hacedor de políticas tiene que esperar que en los dos años de convergencia esto desaparezca. No es tan así; hay un ingreso muy fuerte, con sobrecalentamiento, y lo mismo en la bajada. Y en la bajada, respecto del caso de Colombia, lo que diría no es que Colombia

no haya podido hacer política contracíclica en el sentido de bajar tasas a partir de la caída del precio del petróleo, el tema es, otra vez, que, en los modelitos de metas de inflación, generalmente opera lo que se llama la “coincidencia divina”, que con la política monetaria uno puede desarmar cualquier desajuste político fiscal. No, la política fiscal en cierto sentido sigue siendo, si no dominante, sigue siendo muy importante y debería operarse como sugirió Augusto. Lamentablemente, por ejemplo en Colombia; si Colombia hubiera hecho un ajuste fiscal más temprano, en el 2015, o si hubieran pasado la reforma tributaria a principios de 2016, quizás la política monetaria podría haber sido distinta. Por razones muy importantes y de peso la subieron para postergar la reforma tributaria, porque era el proceso de paz, pero el punto es que el esquema de metas de inflación puede funcionar y puede hacerlo bien, pero no hay que olvidarse de la coordinación de eso con la política fiscal.

Federico Steinberg: Cuando hacíamos la reunión en Madrid había mucho más europeos, me parece que soy uno de los pocos. Un par de comentarios sobre el entorno macro internacional y un poquito de Europa, y después otra cuestión sobre el tema del equilibrio fiscal estructural a largo plazo, que como en la zona Euro lo

tenemos y lo sufrimos, un comentario también sobre cómo se implementa.

Lo primero, y esto no quiere decir que no esté muy preocupado por el entorno internacional de manera más estructural y la deriva de hacia dónde está yendo: estudiamos el orden liberal, el sistema multilateral, etc., pero tal vez yo sería un poquito menos pesimista sobre la perspectiva tanto de la recesión global a la vuelta de la esquina, como del impacto en crecimiento a corto y medio de las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos, que ello va a ir a peor, pero sobre el impacto en la parte macro, como también tal vez en lo que puede venir desde la zona Euro. Creo que hay que tener en cuenta en esta discusión que la zona Euro tiene mucha culpa del déficit por cuenta corriente que ha aparecido en muchos lugares, incluyendo a América Latina, porque hemos pasado de estar en equilibrio a volvernos todos muy alemanes y tener una posición estructural de superávit externo que alguien se tiene que comer en el otro lado.

Soy algo optimista en que creo que, con el nuevo ciclo político europeo, la nueva Comisión, los planes de inversión, a lo mejor Europa puede gastar un poquito más, y si hubiera algún tipo de acuerdo comercial adicional con Mercosur, sumado a los que ya se están actualizando con Chile, con México y con otros países, creo que puede

ser algo que, digamos, suavice un poco este impacto negativo para América Latina. Y por otra parte yo no descartaría que el precio del petróleo se nos vaya para arriba; ya sé que otras materias primas han funcionado un poco distinto, pero creo que eso no hay que descartarlo.

Todo esto para decir que hay todavía más confusión -no voy a decir nada de política monetaria-, pero que creo que el entorno está tan fluido y tan raro que simplemente si yo tuviera que apostar, diría que no se viene la recesión global en el 19 ni en el 20 -luego más adelante ya veremos-, y que en todo caso los tipos van a seguir bastante bajos, otra cosa es cómo llega la liquidez y si eso pasa crédito o no.

Quisiera agregar además un comentario. José Luis habló de la importancia del equilibrio fiscal a lo largo del ciclo, pero después hay un problema brutal que estamos discutiendo mucho en la Eurozona, sobre determinar en qué lugar estás del ciclo y de si tienes un lugar positivo o negativo. Eso, claro, en cada país es un mundo. Si un país en América Latina se lo autoimpone y no tiene que explicarlo a nadie, nosotros en la Eurozona nos tenemos que pelear con la Comisión. Básicamente España está creciendo mucho, la Comisión nos dice “ya tienes que estar recortando porque tú estás en otro lugar positivo” y el Gobierno dice “no, todavía nos falta un

poco, nuestra tasa de desempleo es muy alta...” En resumen, me parece muy importante lo que se comentó, pero una vez que te metes en un esquema fiscal vienen esos otros problemas de cuantificar en dónde estás. Así que bueno, la experiencia europea los traduce en que estamos con problemas porque la variable no es observable y ahí tienes un montón de modelos, pero luego no dan bien. Así es que para tenerlo en cuenta...

Augusto de la Torre: Me gustaría hacer dos o tres reflexiones en seguimiento a los puntos que algunos de ustedes han hecho.

Como bien dice Liliana, la administración de un auge de *commodities* depende de si es permanente o temporal, y eso no se sabe con certeza. Pero a mí me enseñaron que en política pública hay que evitar el *downside* y no contar con el *upside*. En consecuencia, creo que hay que entrar a todo auge pensando que es temporal. Esa debería ser la presunción. Entonces, la política pública que debería interpretar un bum de *commodities* como si fuese temporal debe también actuar en otros frentes para evitar los espejismos. Uno de ellos sería calcular los déficits externos y la posición fiscal en términos reales, aislando el efecto de términos de intercambio. Los ratios nominales de la cuenta corriente al PIB o del déficit fiscal al PIB inducen a creer

que la posición externa es más fuerte de lo que es en realidad, y que la posición fiscal es más fuerte de lo que es. Los países que exportan *commodities*, deberían no solo calcular los ratios nominales de la cuenta corriente y el déficit fiscal, sino también los reales, excluyendo los efectos de los términos de intercambio. Ello ayudaría a detectar la trayectoria subyacente de esos déficits en términos de volumen, y así a evaluar mejor si los niveles de gasto están desbordando los límites de la prudencia.

Segundo punto, es difícil determinar cómo ahorrar y cómo invertir esos ahorros a lo largo del tiempo. Es bueno diferenciar entre dos tipos de ahorro: el uno, el ahorro de estabilización cíclica, sobre el cual hay más experiencia, que consiste en que parte del *windfore* se separa, para asegurar que el gasto público sea más estable a lo largo del ciclo. Pero cuando los bums son tan poderosos como el que tuvimos en la década pasada, creo que también hay que tener, además del ahorro estabilizador, un ahorro de largo plazo. Ese ahorro de largo plazo debería estar diseñado a la luz de necesidades de largo plazo: soluciones a los déficits de infraestructura, arreglo de problemas de deuda, soluciones a problemas de la seguridad social, etc. Esto es lo que hacen los chilenos, lo que hacen los noruegos, con sus fondos de ahorro soberano de largo plazo, con los que se puedan

priorizar inversiones de largo plazo de alta rentabilidad social, lo que dependerá de cada país. En algunos países la reducción de deuda tal vez sea la más rentable socialmente, en otros países la inversión en infraestructura sea más rentable; en otros tal vez sea solucionar los problemas del sistema de pensiones.

Quiero hacer una última observación sobre el tema que Guillermo mencionó: es absolutamente cierto que si se amplifica la apreciación en el bum se va a amplificar la depreciación en la caída, y en los dos lados la política monetaria va a estar restringida de manera diferente. Entonces se nos abre un espacio para el aprendizaje. Así como Liliana decía que todavía tenemos mucho que aprender sobre qué funciona y qué no funciona en la política macro prudencial, creo que también necesitamos aprender mucho sobre qué funciona y qué no en intervención cambiaria, suponiendo que las cosas fiscales y el ahorro están bien. El Fondo Monetario acaba de publicar un libro sobre experiencias de intervención cambiaria en América Latina que es un buen comienzo, pero hay mucho más por hacer.

Una cosa que me parece fundamental es que nuestros mercados cambiarios no son simétricos. Cuando Brasil acumula reservas internacionales, es el Banco Central el que toma un lado del mercado y el sector

privado del otro, y cuando se revierte, solo el Banco Central está de un lado y el sector privado del otro. En Chile la gran diferencia es que es un mercado mucho más simétrico, lo cual en parte se debe a los fondos de pensiones y las regulaciones que los gobiernan. Los fondos de pensiones tienen la obligación de cubrir el riesgo de moneda en una buena parte de sus posiciones externas. Por ello, los administradores de fondos de pensiones tienden a estar en el lado opuesto del mercado cambiario cuando los exportadores y otros especuladores están en el otro lado. Eso estabiliza mucho el mercado cambiario y lo hace más simétrico. Como resultado, las intervenciones cambiarias del Banco Central son mucho más potentes. Es difícil que las intervenciones cambiarias funcionen bien cuando el mercado cambiario es muy asimétrico. Me parece que hay otros temas de fondo, incluyendo el de cómo invertir el ahorro pensional o el ahorro del *windfall* entre activos locales y activos internacionales. Ello tiene relevancia para una sana política de intervención cambiaria.

Liliana Rojas Suárez: Primero una aclaración corta: Guillermo, en Perú sí hubo política monetaria procíclica, en el 2015-2016.

Tomando las preguntas en general y centrándome en un solo tema. Lo que ocu-

rre en América Latina y en muchos países emergentes, es que tenemos unas cuentas y capitales muy abiertos en el contexto de mercados de capitales locales muy poco desarrollados, pero lo más importante, con activos que emiten los países emergentes de América Latina que no tienen liquidez permanente. ¿Qué quiere decir que no tengan liquidez permanente? Hay pocos países en el mundo, que son los desarrollados, cuyos activos no pierden liquidez en los peores tiempos. Siempre me gusta poner el ejemplo de la crisis financiera internacional en Estados Unidos. En Estados Unidos hubo la mayor crisis bancaria que se puedan imaginar y, sin embargo, hubo una corrida hacia los bancos de Estados Unidos; no hacia afuera, sino hacia dentro de Estados Unidos. El dólar más bien se apreció. ¿Por qué sucede esto? Porque el dólar es una moneda que tiene liquidez permanente. El euro la tiene de manera mediana, el yen japonés es bastante fuerte y hay otras cuantas, no hay muchas otras. Eso le pone una restricción enorme a la forma de conducir política monetaria y fiscal en nuestros países y llama a la prudencia, porque la verdad es que por más que le des liquidez a los bancos, ¿por qué van a dar crédito si su percepción es que, si estamos en tiempos malos, la liquidez de los activos emitidos por el país puede disminuir o desvanecerse en cualquier momento? En

esa situación uno dice, bueno, no, mejor me protejo y me quedo con lo que tengo.

Pero en la escogencia entre deuda e infraestructura, me voy por deuda. Yo no quiero estar expuesta utilizando política fiscal, monetaria y todo lo que sea; no quiero estar expuesta a tener que enfrentar la falta de liquidez que toda la vida nos sucede en los países emergentes y que no les pasa a los países avanzados. Cada vez que estudiamos los textos, están escritos con países avanzados que tienen en mente que sus activos son líquidos siempre; eso quiere decir, con liquidez permanente. La liquidez de nosotros es transitoria; o sea va y viene, va y viene todo el tiempo, y entonces por eso se hablan de las crisis dobles, triples, la crisis cambiaria, de deuda, bancaria... Todas juntas se dan. Se dan porque la liquidez se desvanece. Esa restricción es la restricción central para nosotros. Si tuviéramos esa restricción en mente al hacer política macroeconómica en general, veríamos que en realidad tenemos poco espacio y por eso tenemos que manejarnos con prudencia para ir avanzando hacia esa credibilidad en la parte de liquidez.

José Luis Machinea: Respecto a lo que yo comentaba sobre el gasto y la eficiencia, para ponerlo así, yo diría que no es solamente la eficiencia, es el gasto también, porque cuando uno llega a niveles de gasto

de 40% que está financiado por esos extraordinarios términos de intercambio, la consecuencia finalmente es que cuando esos términos de intercambio se deterioran, hay dos respuestas o una mezcla de dos respuestas: o invento impuestos extraños muy ineficientes para tratar de mantener la situación fiscal bajo control, o tengo un déficit fiscal muy grande, y por lo tanto tengo un problema serio desde el punto de vista monetario. Entonces, diría, hay problemas de ineficiencia, no cabe duda, pero hay un problema de tamaño: es difícil sostener eso, salvo con precios de las *commodities* extraordinariamente altos y, si no lo puede sostener, se inventan, como pasa en América Latina, insisto, impuestos extraños o déficits fiscales muy grandes que nos llevan a situaciones críticas. Así que creo que eso del tamaño, insisto, importa.

Un comentario respecto a lo permanente y lo transitorio. Tener en cuenta la volatilidad que han tenido los términos de intercambio o los flujos o movimientos de capitales parece lo más razonable, pero aparte, por más que creyera que es permanente, lo que tendría que hacer es, de cualquier manera, ahorrar. Porque si uno larga esa enorme demanda al mercado en el corto plazo, no hay reacción de la oferta tan rápido. Estamos hablando de demandas que son del orden de 10 puntos del

Producto, que es el impacto de la mejora de los términos de intercambio. O yo moderado como lanzo ese aumento de demanda del mercado, o voy a tener un problema macroeconómico. O sea que aun si yo supiera -cosa que es imposible-, que es permanente, de cualquier manera, me corresponde ahorrar parte de esa mejora de los términos de intercambio.

A light blue background featuring a white outline of a world map. Overlaid on the map is a network of white lines connecting various points across the continents, creating a global web-like structure.

II RECURSOS NATURALES E INSTITUCIONALIDAD FISCAL

INTERVIENEN:

Osmel Manzano, IADB

Simón Cueva, Consultor

Bárbara Cuna, Banco Mundial

MODERA:

Pablo Sanguinetti

INTRODUCCIÓN

Pablo Sanguinetti

Algunas de las preguntas que queremos analizar en esta sesión ya fueron abordadas, por ejemplo, cómo usar los ingresos fiscales en forma contracíclica, pero quiero llamar la atención sobre el hecho de que acá tenemos el problema de cómo asignar estos recursos, producto de eventuales *boom* en *commodities*, no solo para moderar las fluctuaciones a lo largo del ciclo económico sino también hay un tema muy relevante de asignación de recursos. Este problema de asignación de recursos tiene un componente sectorial (al sector intensivo en recursos naturales vs otros sectores de la economía) pero también intergeneracional (cuanto de esos recursos deben consumirse/invertirse) que hay que tratar de responder. Quiero también entonces que pasemos del tema macro al tema un poquito más micro de los desafíos que conlleva esto.

También hay preguntas sobre cómo deberíamos cobrar el impuesto a estas actividades; en qué medida tener estos recursos y generar ingresos fiscales afecta o no los recursos fiscales más regulares y cómo evitar que estos *booms* de recursos fiscales, producto de recursos naturales, debiliten la recaudación de impuestos regulares. Además, está el tema también de que a veces estos recursos generan una desconexión entre el ciudadano y el gobierno, porque ya el gobierno no tiene que cobrarle impuesto a la ciudadanía y uno de los canales de la famosa “maldición de los recursos naturales” es esta idea de que generan malas políticas, mala gestión pública, porque al tener estos recursos el gobierno no se siente obligado a ser transparente con los ciudadanos. De modo que están estas preguntas, y si quieren también de economía política, que asimismo podríamos tratar.

XII ENCUENTRO DE ECONOMISTAS CAF-SEGIB



IMPORTANCIA DE LA MICROECONOMÍA EN LA GERENCIA DE LOS CICLOS DE PRECIOS DE LOS COMMODITIES

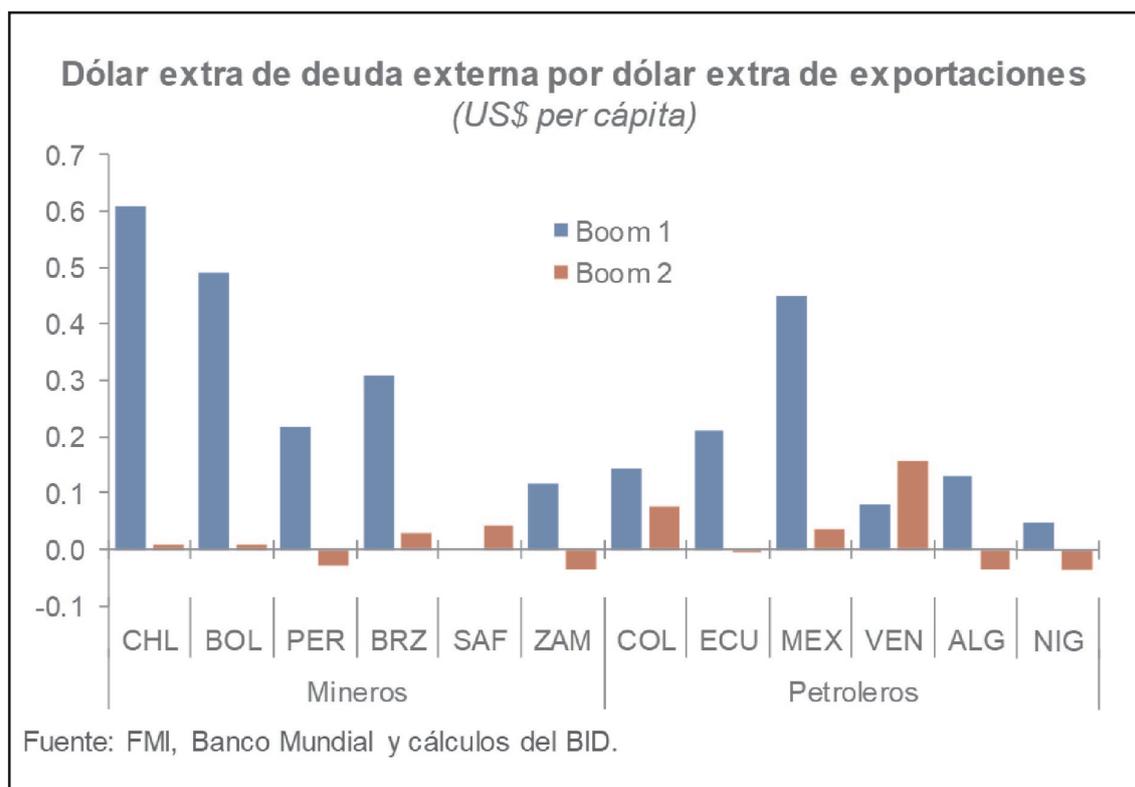
Osmel Manzano. Banco Interamericano de Desarrollo.

Voy a tocar dos temas puntuales: lo que hemos aprendido y la tarea que nos hace falta.

El Grafico 1 muestra de cada dólar extra de ingreso de exportación, cuánto fue a deuda en los dos “boom” de precios, el de los 70 y 80 (boom 1) y el último que tu-

vimos (boom 2). Yo creo que sí aprendimos algo: los cambios que vemos entre lo que fue el primer “boom” y lo que ha sido este segundo, es notable en casi todos los países, con la sola excepción de Venezuela, que más bien se movió en sentido contrario.

GRÁFICO 1



Un tema que sí me llamó la atención, y aquí soy honesto, yo tomé dos países al azar de África, Argelia y Nigeria, porque son de la OPEP, pero es interesante que estos dos países africanos sí pagaron deuda. En otras palabras, hay un comportamiento diferenciado con los latinoamericanos. En América Latina, el único que tiene la barra hacia abajo, que más bien disminuyó la deuda durante el “boom”, es Perú. Así vemos un fenómeno interesante de este tema, de qué hacer con el “boom”, si pagamos deuda o ahorramos o algo. En este caso creo que hay que reconocer que, en América Latina, hemos aprendido algo: no nos endeudamos como nos endeudamos en el “boom” de los 80. Ahora, no necesariamente pagamos deuda, solo Perú pagó deuda, y un poco Ecuador.

Creo que tenemos que entender cuál fue el paquete de medidas, porque todos los países tuvieron cosas distintas. Hubo países con reglas fiscales; Venezuela que tenía un fondo de estabilización macroeconómico -y sin embargo se endeudó más; hay países que, sin tener reglas fiscales, no se endeudaron. Entonces hay que empezar a entender mejor la micro, porque creo que tenemos claro qué hay que hacer en la macro, pero cómo lo implementamos es la tarea pendiente que tenemos, sobre todo porque después viene la pregunta que se ha realizado en este foro, que es el tema de ¿qué se hizo?

El siguiente gráfico muestra la inversión pública pre “boom”, en el “boom” y

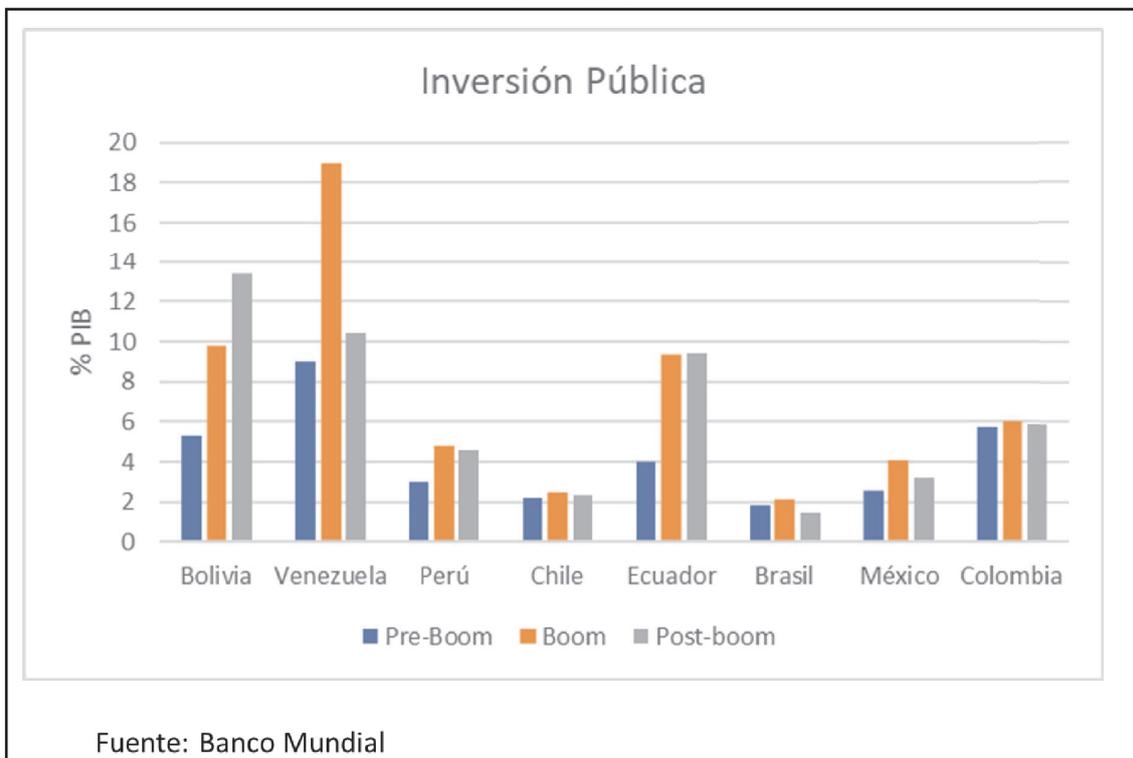
post “boom” en el ciclo más reciente de precios. Vemos que hay historias bastante interesantes: tenemos por ejemplo los casos de Perú, Ecuador y Bolivia que aprovecharon el bum para aumentar la inversión. Sin embargo, hay que reconocer el tema del tipo de cambio, que se ha mencionado aquí. Cuando uno aumenta la inversión, es principalmente en bienes no transables. No obstante, hay que reconocer que estos países tienen unos déficits de infraestructura significativos, y que antes de gastarlo en consumo, que por lo menos lo invirtieran es una buena señal.

En este sentido, en el caso de Perú hay una lección muy importante. Estamos haciendo un trabajo sobre la “frontera de eficiencia”, en la composición de capital público y capital privado en la provisión de infraestructura. Perú se ubica justo en la frontera eficiente. Ustedes ven ahí el aumento de inversión de Perú, eso es sólo el lado público, pero en realidad hubo un aumento significativo de inversión en infraestructura privada. Creo que hay una serie de buenas prácticas que se hicieron durante el “boom” y que se mantuvieron después de este paso.

Además, si hiciéramos el mismo gráfico para todos estos países en el “boom” de los setenta, la inversión no sube y más bien cae luego del “boom”. Por lo tanto, en el ciclo anterior la respuesta no fue como en el ciclo reciente, porque no fue que invertimos más y más bien, cuando vino el ajuste, hubo un recorte de la inversión pú-

blica. Aquí por lo menos (con la excepción particular que va más allá de lo que estamos discutiendo hoy) han tratado de sostener esta inversión.

GRÁFICO 2



Por lo tanto, creo que podemos decir que se han aprendido algunas lecciones importantes: no nos endeudamos como en el “boom” pasado y estamos tratando de gastarlo en cosas que no son gasto corriente. Sin embargo, creo que hay que trabajar mucho más en cómo se incorporaron las lecciones aprendidas en la política pública.

Cuando tratamos de entender los detalles es que van a surgir preguntas que son válidas e importantes. Por ejemplo, si vamos a usar reglas fiscales, ¿cómo la vamos

a implementar? ¿con triple objetivo? ¿Queremos una regla que no sólo sea una regla completa, sino que además tenga un límite al gasto corriente y además tenga una regla de oro para la inversión?. Existe la preocupación que sobredimensionemos el sistema. Sin embargo, si se presta atención al debate de políticas en la región, es lo que se está oyendo. Por lo tanto, es una pregunta válida. Tenemos que trabajar más en los detalles, para dar las recomendaciones correctas.

Habiendo visto la macro, vienen algunos temas micro en los que hay que aprender. Un primer tema es la relación entre lo local y lo nacional/federal. Un tema que está pesando más y más es el conflicto local/federal en la asignación de recursos. Hay un estudio de caso para Guatemala. En él se documenta que hay menos conflictos en torno al petróleo que a la minería. No confidencialmente, la Ley de Regalías Petroleras guatemalteca asigna una participación a las comunidades locales, la Ley de Cargo Minero no. Con esto no se le quiere bajar el nivel a los temas ambientales ni a otros temas de interés de las comunidades, pero mucho tiene que ver con el conflicto distributivo de estos recursos. Lo vemos en las minas que no pueden operar por protestas sociales. Recientemente Colombia reajustó su Ley de Regalías Petroleras. En el 2012 la misma se había modificado para dar menos discrecionalidad a los gobiernos locales, bajo el argumento de asegurar la calidad del gasto. Sin embargo, en el 2019 se decidió regresar parte del control a los gobiernos locales.

Muchos de nuestros países son sistemas federales. En la teoría ya hay reglas de

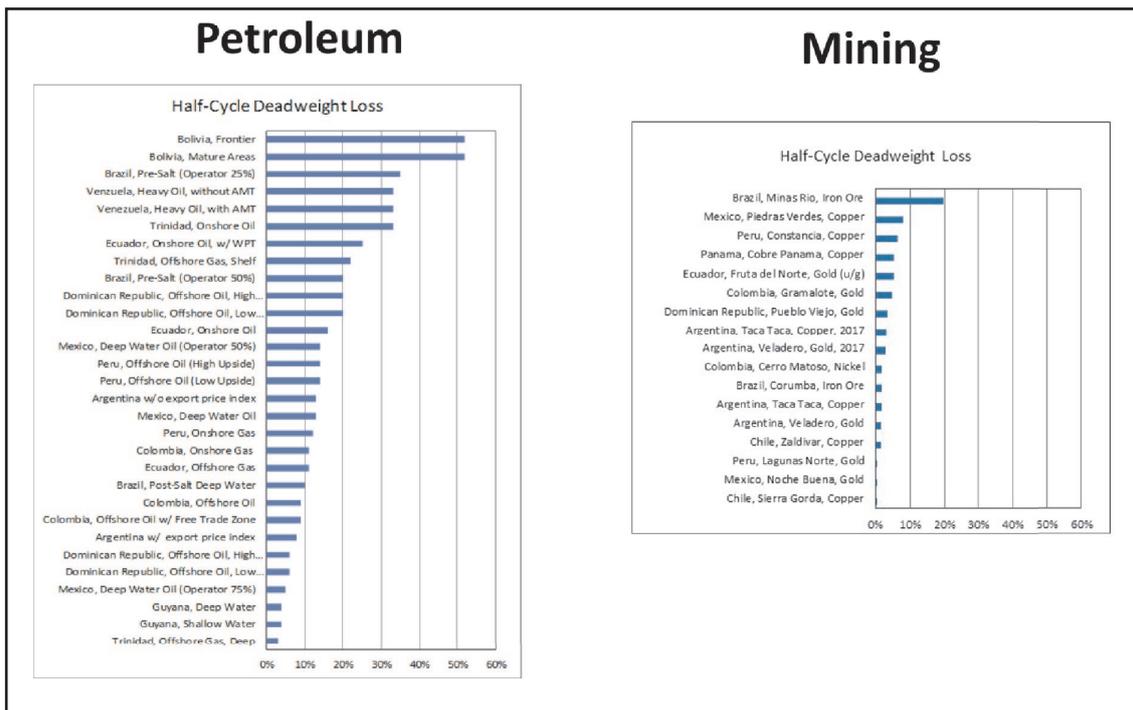
asignación; por lo que las comunidades ya deberían estar recibiendo participación. Sin embargo, las comunidades se quejan de que no están recibiendo recursos del sector extractivo. Por lo tanto, hay un tema de cómo se están asignando estos recursos que no hemos resuelto, y esto puede aumentar la conflictividad del sector al futuro.

En este sentido, revisando el debate de políticas en África parecería que cuando se habla de contenido local se habla de empleo¹. Parecería que el nivel de desconfianza es tal, que el ciudadano solo se siente ligado al sector a través del empleo. Todavía no hemos llegado en América Latina a ese nivel de desconfianza, pero veo que hay un problema de desconfianza que tenemos que resolver y de cómo asignamos estos recursos locales y federales.

Otro tema importante es la ineficiencia del sistema tributario a los recursos naturales en América Latina. En este sentido, hay una diferencia clara entre países petroleros y mineros. Este gráfico les muestra las pérdidas de peso muerto o, básicamente, cuánto recurso no se explota por el sistema tributario en la región.

1 King Abdullah Petroleum Studies and Research Center, 2016, The Expectations of Stakeholders in Eastern Africa's Oil and Gas. KS-1633-WB032A. KAPSARC.

GRÁFICO 3



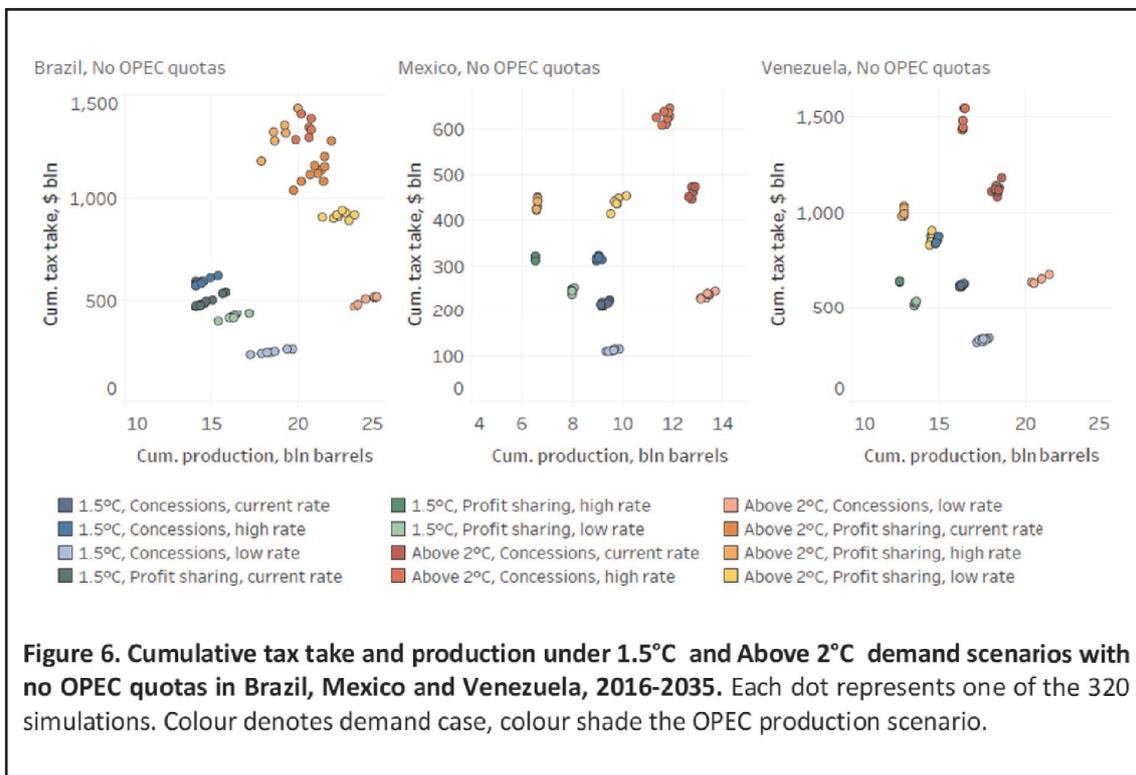
En minería las pérdidas son bastante bajas. En los sistemas mineros, en general, la región los ha perfeccionado muy bien, pero en petróleo las pérdidas superan el 20% - 30%. Es decir, entre 20 y 30% de los recursos no se explotan debido al sistema tributario. Si a esto le incluyéramos la fase de exploración, podría llegar al 100% en algunos casos. Tenemos una ineficiencia muy alta en los sistemas de impuestos que, además, no necesariamente se traduce en que se recauda más. Entonces, a pesar de que se generan pérdidas de peso muerto, no estamos agarrando el beneficio porque estamos utilizando instrumentos impositivos muy malos. Por lo tanto, hay que repensar los sistemas tributarios al sector petrolero en la región.

A esta ineficiencia de los impuestos se le une un fenómeno que parecería estar pasando desapercibido. El siguiente gráfico muestra Brasil, México y Venezuela. Las líneas rojas muestran el escenario si el mundo va a 3° centígrados en el 2100; las líneas rosadas son 2° y así va bajando hasta llegar a 1.5°, que es a lo que se acordó en la cumbre de París de cambio climático. Los ejes representan la cantidad de ingreso fiscal y producción acumulada que tendríamos en cada uno de estos escenarios. Para cada escenario, hay dos sistemas impositivos. Lo que muestra el gráfico es que nuestros sistemas impositivos están empezando a hacer menos competitivo el petróleo de la región, en la medida en que se vayan cumpliendo las metas del cambio cli-

mático. En otras palabras, si el mundo va a un aumento de temperatura de 2° centígrados o menos, la producción de petróleo de Brasil, México y Venezuela va a llegar a su máximo entre el 2025 y 2028 con el sistema tributario que tienen actualmente.

Por lo tanto, ya no es solo un tema de las ineficiencias, sino que nosotros mismos nos estamos cerrando nuestras oportunidades, porque las ventanas que quedan ante la preocupación por el tema del cambio climático se van a ir cerrando.

GRÁFICO 4



En resumen, y tomando una licencia poética, que hay que empezar a pasar de la “macro” a la “micro” en estos temas fiscales. Ya sabemos que hay que ahorrar; es verdad, hay que trabajar en la filigrana, en cómo se hace, pero lo hemos hecho y es-

tamos más o menos trabajando bien, pero creo que hay que empezar a especializarse en estos temas micros, porque van a estar impactando mucho más en el desarrollo del sector en el futuro.

EL PROBLEMA DE LA SOSTENIBILIDAD POLÍTICA DE LAS NORMAS MACROPRUDENCIALES

Simón Cueva. Consultor.

América Latina –Sudamérica al menos–, sigue siendo la región del mundo más dependiente de *commodities* por su impacto en sus términos de intercambio; por lo tanto, pese a que a nivel mundial y regional ya se sabe, como nos ha dicho Osmel, como hay que hacer para buscar reducir los impactos de dicha dependencia, ya hay nuevas recetas y no todas las aplicamos. Y todavía nos falta, a una parte de los países de Suramérica, quizás los del 40% que mencionaba José Luis Machinea, analizar en detalle el impacto a nivel más micro. Si consideramos la correlación entre términos de intercambio y precios de *commodities*, Sudamérica es, de lejos, la región del mundo donde más alta es esa correlación y, a su vez, los términos de intercambio están muy ligados a varias de las variables principales que guían el ciclo económico, por lo que la fluctuación en los precios de *commodities* acaba siendo clave para el desempeño económico regional.

En este contexto, el tema fiscal se vuelve relevante para atenuar el impacto de los ciclos de *commodities*, y aquellos países que han logrado pasar bien este último súper

bum de *commodities*, son probablemente los que han tenido una institucionalidad fiscal más sólida, más fuerte. Lo dice un ecuatoriano que mira a nuestros vecinos peruanos con sana envidia, porque creo que es un país que ha logrado combinar varias buenas prácticas. Con respecto a Ecuador, tratamos de ver cómo fue el ciclo económico y qué tan procíclica o contracíclica fue la política fiscal acá. Si uno lo mira, es muy procíclico. Ecuador tiene esa particularidad de que tenía ya ciertas normas de prudencia fiscal, tenía fondos de estabilización; se las arregló para quitar todo eso justo antes del ciclo del bum, eliminar los fondos, eliminar toda política o la inmensa mayoría de las normas macroprudenciales, y claro, durante el bum Ecuador fue efectivamente uno de los países que, en ocho años más o menos, subió su gasto público del 20% al 40% del PIB, lo que es brutal como subida. La mitad de eso, más o menos, fue inversión, y la mitad gasto corriente. Uno puede discutir con mayor detalle a qué se le llama inversión y qué se considera o no inversión; hay un debate ahí y creo que el equipo económico actual en parte sufre de eso.

En el caso ecuatoriano, en el post bum el gasto no ha bajado –ha tomado tiempo la bajada en el post bum-, en parte por haber tenido acceso a financiamiento y en parte porque la reducción del gasto fue bastante más difícil de lo previsto, probablemente porque parte de ese gasto tenía mucha histéresis o inercia.

En el capítulo de un libro reciente del BID sobre la economía ecuatoriana, hicimos un ejercicio contrafactual rápido y nos preguntamos qué hubiera pasado si hubiéramos tenido en Ecuador un ‘fondo petrolero convencional’ con las típicas buenas prácticas y, obviamente tienes menos fluctuación de crecimiento año a año, pero a grosso modo, en un período de diez años, sujeto a ciertos supuestos y otros temas, hubieras ganado 2 o 3 décimas de crecimiento anual en promedio en el período... Más o menos como referencia.

Esto para decir que si bien creo cierto que a nivel macro se sabe bastante, que hay buenos ejemplos en la región y afuera –el tema de estabilización fiscal, de tener un mínimo de macro prudencial a mediano plazo, unas reglas fiscales razonables con algún tipo de meta estructural fiscal de algún tipo de definición (y, para los países con ingresos fiscales dependientes de algún *commodity* importante, algún fondo de estabilización que ayude al tema)-, también creo que falta difundir toda la explicación de decir por qué es útil esto: por temas de crecimiento a mediano plazo, por temas de estabilidad y de volatilidad, por

temas de poder planificar y prever el gasto social... Porque creo que detrás de esto está el debate de por qué algunos países no lo hemos logrado o por qué algunos países de la región todavía estamos en ese proceso.

Quizás, el otro lado de la película es cómo evitar que cuando un país introduce ciertas reglas de prudencia fiscal, esas reglas no “se las coman” después, cuando la coyuntura cambie, la tendencia política cambie, el momento cambie, etc. Creo que para eso no hay tantas respuestas en la literatura. Uno mira la región y puede decir que hay países –pienso en Perú, Chile, Colombia-, que quizás han hecho un esfuerzo importante de capital humano en la institucionalidad pública, que ha permitido ir un poquito más allá de los cambios de gobiernos, quizás porque tienen algo más de *checks and balances* que les dan a algunas de estas instituciones fiscales o monetarias más independencia. Por ejemplo la experiencia chilena, donde tienen una especie de “comité de notables” o como le llamen, que ayuda de alguna manera a tener diversidad en la definición de los parámetros claves de esos fondos de estabilización y que ayudan a darle una cierta independencia frente a lo político.

Pienso que al equipo ecuatoriano actual le ha tocado un momento duro, le ha tocado el post bum, le ha tocado asumir los fuertes desafíos del ajuste fiscal y tratar de hacerlo buscando un equilibrio entre no hacerlo ni demasiado rápido ni demasiado lento, pero claro, los equipos cambian tam-

bién. Entonces ¿qué se puede ir dejando para el futuro?; ¿cómo se deja una institucionalidad que perdure más allá de la buena voluntad momentánea?

Creo que en eso América Latina ha tenido bastante experiencia, pero yo al menos no he visto demasiada literatura para sustentar cuál es la clave ahí, o por dónde está la fórmula para hacerlo sostenible en el tiempo. Entendemos la utilidad de la seriedad y sostenibilidad fiscal y las ventajas que eso da en términos de credibilidad del país y de menores costos de financiamiento. En el caso ecuatoriano, tenemos además un país dolarizado y, como mencionaban más temprano, una vez que uno ya está adentro de la dolarización, los costos de salida son tan fuertes que hay que quedarse, haya sido bueno o malo entrar. Por lo tanto, tenemos un sistema financiero con temas macro prudenciales complejos y sin prestamista de última instancia y, por ende, la política fiscal se vuelve aún más fundamental que en cualquier otro lado: sin política monetaria, sin política macro prudencial, nos queda lo fiscal...

Entonces, viene el tema importante de cómo se logra que la sociedad asimile la importancia de la sostenibilidad fiscal, y que más allá de los vaivenes se logre mantener en el tiempo. Osmel tiene razón cuando dice que sabemos cómo hacer lo macro, pero en Sudamérica no todos los países lo han hecho. Para mí, eso sigue siendo un *gap* de los economistas, porque hemos logrado diseñar más o menos qué

funciona; hemos entendido en varios países cómo funciona y se ha visto que funciona en países como Perú y Chile, que quizás han logrado un cierto consenso general, pero nosotros no somos tan distintos idiosincráticamente y sin embargo no hemos logrado transmitir eso a la sociedad.

Y el tercer punto, algo que se mencionó más temprano, es el tema de la desigualdad social y las demandas sociales fuertes en momentos críticos. Probablemente parte de la explicación viene de ahí: cómo hacer en nuestros países para que la plata que viene de bums, que viene de fondos de estabilización y tal, ayude a moderar las desigualdades sociales, para que esas reformas no se reviertan, no vayan para atrás. En el caso ecuatoriano, podría haber un bum minero y podría también haber un grave problema previsional, de las cuentas del Seguro Social, a futuro también. ¿Por qué no empezar a pensar en que el manejo prudente de los recursos asociados a otro *commodity* como la minería nos ayude a solucionar un tema estructural del lado fiscal, como el de la seguridad social? Pues si no encontramos soluciones de ese tipo, enfrentar el desequilibrio previsional nos va a costar mucho y nos va a pesar en crecimiento y nos va a pesar en impuestos.

Estos son los temas que yo quería enfatizar, sabiendo que todavía hay varios temas pendientes: como decía Osmel, nos falta analizar más en detalle en la parte

micro, y como Liliana decía, nos falta un análisis fino de las normas macro prudenciales para el sistema financiero. ¿Qué dice la literatura más en detalle? Pero más allá de los temas técnicos, todavía nos falta bastante en entender cómo hacer sostenibles políticamente estos elementos de prudencia económica frente a las fluctuaciones de los recursos naturales que, creo que muchos coincidiremos aquí, son necesarios.

VIRTUDES Y LÍMITES DE LA REGLA FISCAL

Bárbara Cunha. Banco Mundial.

La dificultad de ser la última es que voy a decir cosas que ya fueron dichas, pero puedo ensayar una estructura diferente que puede ayudar al diálogo y a las discusiones posteriores.

Ya se habló de esto, pero ¿por qué hay que gestionar los impactos de los recursos naturales?

Lo primero es la volatilidad de precios. Las dificultades no solo de lidiar con la volatilidad de corto plazo, pero el hecho de que hay largos ciclos, hay asimetrías entre ciclos de alta y de baja, y hay una dificultad enorme de identificar lo que son choques temporarios y permanentes. Entonces cualquier mecanismo que disminuya la discrecionalidad en esta apuesta de que son temporarios o permanentes, será bienvenida en una gestión.

El segundo punto, hay volatilidad en precios relacionadas también con otros aspectos de recursos naturales: requiere grandes inversiones, largos períodos para exploraciones, exactitudes tecnológicas de cantidad y producción que hacen que sea aún más difícil lidiar con este recurso.

En América Latina los choques en los términos de intercambio de las *commodities*,

explican en gran parte la variación del crecimiento económico en los últimos 40 años. En el caso de Ecuador, particularmente, esta correlación es muy alta. Seguro está relacionado con un manejo procíclico de política fiscal, que en un país dolarizado hace que los impactos sean todavía más fuertes.

La otra motivación para gestionar bien los recursos es porque esa bonanza tiene impactos en las futuras economías: la enfermedad holandesa, como se habló un poco en la primera sesión. También porque esos recursos no son renovables y se quiere garantizar que las riquezas de ahora puedan ser transferidas a generaciones futuras. Y ahí viene la discusión de cuánto se gasta y cuánto se ahorra, y también de prevenir la debilidad de instituciones de gobernabilidad. Cuando algo se financia por impuestos, las personas sienten el costo y quieren saber a dónde va la plata. Cuando los recursos son menos costosos, hay menos interés y menos demanda por esa rendición de cuentas.

En el caso de Ecuador, en el último bum hubo un ahorro, sí, pero hubo cambios en este ahorro. Inicialmente este ahorro tenía

la motivación de prevenir la volatilidad, pero una vez que se cambió directamente a inversiones de macroeconomía, hubo poco de cambios estructurales que llevaron a una apreciación de la tasa real de intercambio y también alguna evidencia de deterioro en la certidumbre judicial. Esos son retos que pienso que, hacia adelante, principalmente con el desarrollo de las mineras, deben ser tomados en cuenta para que no pase nuevamente. En términos de institucionalidad fiscal, solo algunos de entre varios objetivos, pero la idea es tener ahorros precaucionarios que puedan disminuir la volatilidad, garantizar sostenibilidad fiscal, un uso contracíclico de la política fiscal y fortalecer la rendición de cuentas.

Hay varios instrumentos; voy a hablar un poquito más de ellos más adelante. No se sabe exactamente cuál es la receta mágica, estoy de acuerdo con Simón, pero cabe el esfuerzo de por lo menos identificar algunos puntos comunes, sin tratar de imponer alguna causalidad para que se mapee lo que pasa en casos exitosos.

Lo primero son algunas precondiciones. Los que lograron tener éxito con esas institucionalidades fiscales, tenían un sistema de gestión fiscal que es robusto, que tiene la habilidad de proyectar esos ingresos, pero también de incluirlos ampliamente en las discusiones presupuestarias, en las asignaciones de recursos, y una habilidad de planear en el mediano plazo.

También un sistema de inversión robusto, que garantiza que los recursos que

son asignados a inversión son invertidos de forma eficiente y que generen esos retornos que se quiere para generaciones futuras, y transparencia, principalmente en el control de apreciación de cuentas de esos recursos. Hay evidencia, por lo menos anecdótica, de que a medida que esos puntos se debilitan –en mi país hay periodos de “contabilidad creativa”–, también la fortaleza de esas institucionalidades disminuye.

El último punto, que es importante, es un consenso en los objetivos de ese marco fiscal. A veces hay casos exitosos en que se tienen objetivos menos ambiciosos o instrumentos más sencillos, pero que son apoyados por toda la sociedad, principalmente en países que tienen una situación política más compleja, y eso ha sido un elemento común en varios casos exitosos. Si tomo el caso de Chile, que es el más famoso, pienso que el apoyo a los instrumentos de seguridad fiscal es casi tan fuerte como el apoyo a la dolarización en el caso de Ecuador.

Entonces, ¿cuáles son las opciones a considerar? Hay muchas cosas que no sabemos, pero cuando se habla de mecanismos, hay por lo menos que explorar las diferentes opciones. Se tiene que saber el contexto del país, pensar bien en el nivel de gobierno en el que se van a fijar sus reglas o sus parámetros, más amplios dan mayor exhaustividad, pero si hay debilidades de controles entre niveles de gobierno o agentes del sector público, puede ser que esas metas no se logren. También

pienso en un *trade off* entre la flexibilidad de la regla -ajustar a choques- y la credibilidad. Si hay una capacidad más débil, si el nivel de confianza es bajo, a veces es mejor tomar instrumentos más sencillos como el gasto; después, cuando se logre un nivel de capacidad más alto, se puede cambiar el instrumento. Entonces hay ejemplos de todo el mundo y hay mucha combinación de estos instrumentos.

Otra variable a considerar es la velocidad del ajuste, la velocidad de ahorro. Un fondo de ahorro tiene costos, porque no se está invirtiendo, no se está reduciendo la deuda, se están manteniendo estos recursos ahí. Entonces la decisión del país es la decisión de consenso, tiene que saber qué volumen, a qué velocidad, qué parámetros se usan para eso. Y el último instrumento: el cómo se hace el control, el monitoreo de estos parámetros de forma creíble.

Como dije, hay algunas características que son frecuentes en casos defectuosos, pero no podemos atribuirles causalidad. Entonces, solo para tener en cuenta: evitar cambios frecuentes en el marco, en los parámetros y en la forma con que se contabiliza, esas variables son puntos importantes; tener simplicidad, simpleza y transparencia; focalizar en el estabilizador, evitar preasignaciones de recursos naturales, principalmente a gastos permanentes; tener cláusulas de escape sencillas, muy transparentes y tener una coordinación de diferentes niveles de gobierno. Muchas veces hay esfuerzos a nivel central que, si no

son bien coordinados, son compensados con esfuerzos contrarios a nivel subnacional.

Es solo porque es el caso clásico, pero pensar esas opciones en el caso de Chile puede ser una buena idea. Como dije, en el caso de Chile hay un consenso muy fuerte con relación a la importancia de mantener las reglas como están. Los instrumentos son los déficits ajustados, no solo a PIB, sino también a la brecha de precios del cobre.

Un punto importante es quién determina esas variables que tienen metodologías, pero hay un nivel de discrecionalidad en el correr y hay dos comités de expertos de diferente composición, de diferentes sectores de la sociedad, y es una decisión que es independiente del gobierno y también es monitoreado por un comité externo, tanto ex ante -cómo se diseña la política de año a mediano plazo-, como ex post, para ver si fue implementada como debería haberse hecho.

Los objetivos: hay un fondo de estabilización que gestiona la volatilidad, pero también una parte de él puede ser asignada a inversiones de largo plazo, que en el caso de Chile están enfocadas en inversiones sociales. Ese fondo es alimentado con diferencias entre el balance cíclico y estructural y también los recursos son usados para cubrir esa diferencia. Un punto importante es que el manejo es hecho por el Banco Central, en una inversión de portafolio que se va en su mayoría fuera del

país para evitar presiones de personas externas. Entonces esa es la realidad de Chile, ajustada a su país, pero pueden ser ejemplos a tomar en consideración, principalmente en el caso de Ecuador.

DISCUSIÓN Y COMENTARIOS

Luis Carranza: Voy a hacer un comentario transversal, partiendo de una frase de Osmel de que básicamente detrás de todo esto hay una batalla campal por el uso de los recursos y una batalla política que corre a través de sectores, niveles de gobierno y tipo de gasto.

Respecto al tema local, central o federal, hay varios puntos importantes. Primero, la distribución usualmente se hace a estructuras administrativas: los alcaldes, los gobernadores, y no necesariamente ellos gastan donde se da el impacto negativo, que son las comunidades. Ahora, en las comunidades hay menos estructura y menos capacidad de gasto, y usualmente lo que hemos visto en Perú es que cuando se han dado estas transferencias a comunidades, si no hay un trabajo previo en estructurar a la comunidad, es gasto corriente y poca inversión en capital humano.

Tuvimos una muy buena experiencia en Perú con un fondo social en comunidades, con impuestos que, en vez de ir a tesoro público, iban a entidades que se formaron, donde teníamos a las empresas mineras y a las comunidades, y ellos decidían dónde invertir estos recursos con reglas privadas, no públicas. Cuando cinco años después hicimos la comparación en términos de eficiencia de gasto, fue mucho más rápida la ejecución y mayor el impacto, ya sea en desnutrición, en atención médica, en salud, en educación... La verdad es que fueron mucho más eficientes que las estructuras subnacionales. Pero no es un tema fácil.

Otro tema importante que se ha tocado aquí es la simplicidad de las reglas fiscales; o sea, mientras más complejas son, es más fácil que el gobierno pueda sacarle la vuelta temporalmente a la regla. El caso del Perú es bien interesante, porque teníamos una regla muy simple; era una regla que fijaba un límite al déficit fiscal corriente, observable por todos, y tenía un límite al crecimiento del gasto corriente que era un límite primero del 3% y después del 4%. Resultado de esta combinación, dos reglas -no ha habido problema de sobredeterminación de reglas: la inversión pudo crecer significativamente, en promedio 20% por año, y luego tuvimos ahorros fiscales significativos en la época de aumento importante de precios

de *commodities*. Se lograron las dos cosas. Luego, en el siguiente gobierno, se cambia la regla por una regla estructural que tiene más sentido desde el punto de vista económico, pero el gran error –y ya estoy pensando si fue error o no fue error-, es que no se diferencié el gasto, y lo que ocurrió es que el gasto corriente creció significativamente: teníamos incrementos de sueldos y salarios, en la planilla pública, de 20% por año, y la inversión pública cayó en términos de ejecución. Entonces, poder proteger de alguna manera la infraestructura es importante en reglas fiscales; las reglas de gasto creo que deberían tener algún tipo de espacio.

Y luego, para terminar, creo que hay que diferenciar por el impacto estas transferencias netas del resto del mundo a los países. Los países productores de hidrocarburos estuvieron mucho más beneficiados que los países mineros y agrícolas; entonces es importante ver el tamaño del impulso fiscal que se observó, el caso de Ecuador y Bolivia bastante más cercano a Venezuela, que el caso de Perú o Chile.

Jorge Roldós: Un comentario a propósito de la última intervención de Luis sobre la simplicidad de las reglas. Como Bárbara mostraba al final, Chile es el caso paradigmático y tenemos los dos instrumentos básicos para manejar un auge y una

caída de precios de *commodities* desde el punto de vista fiscal; o sea, una regla fiscal y un fondo de ahorro. Ahora, las reglas estructurales, tanto de Chile como de Colombia, carecen de un claro vínculo al nivel de deuda, y eso se vio en el caso de Chile. Después de la expansión muy fuerte que hubo en el año 2009, se pudo usar lo que se había ahorrado, pero después de eso hubo un aumento, no trivial, de la deuda y todavía están luchando para tratar de contener eso; no es que la deuda en Chile sea de preocuparse, porque es el 25% del Producto, pero de todas formas ese vínculo institucional creo que es importante.

Iría un poco en contra del punto de Luis sobre la simplicidad de las reglas, pero creo que debe preservarse la regla estructural y, digamos, mejorarla en términos de ligarla más a la deuda, porque las alternativas –el fijar solo el crecimiento del gasto-, son más claras de explicar, pero no son buenas desde el punto de vista procíclico. Estoy de acuerdo con que la regla inicial de Perú era buena, pero quizás les faltó el resto de la institucionalidad fiscal.

Lo anterior me lleva al segundo punto. Creo que hay una falla en la institucionalidad del capital humano en el sector público para implementarla. Están los consejos fiscales, que son importantes, pero esto no alcanza, tiene que haber una discusión más fuerte en el resto de la sociedad

y del sistema político sobre la importancia de esto para que, en vez de tener una bendición de las *commodities*, tengamos una maldición. Eso va a lo que Osmel decía al principio: la economía política que hay en todo esto. Creo que cualquier aporte en ese sentido es básico.

Saúl Weisleder: Un breve comentario y reflexión sobre esto de encontrar alguna manera para hacer sustentables estos propósitos: creo que es casi como tratar de encontrar el santo grial o la piedra filosofal. No es tan fácil, en parte porque los tiempos de la política son distintos que los tiempos de la economía. Eso tenemos que tenerlo muy claro y no siempre se toma en consideración. Además, con la aceleración de todos los procesos en nuestros días -estoy haciendo una abstracción- aun suponiendo que todo el resto funciona bien, los tiempos de gobierno, del Ejecutivo, excepto cuando hay reelecciones y reelecciones indefinidas que tienen un montón de complicaciones adicionales, los tiempos de gobierno son muy cortos para poder ejecutar muchas de estas medidas; especialmente pensando en lo que me parece que es un desafío importantísimo, el de descentralizar y tratar de llevar esos beneficios hacia las comunidades. Pero en las comunidades se necesita un nivel de capacitación práctica enorme, para que obtengan

esa capacidad de ejecución.

En el caso de Costa Rica, por ejemplo, en lo que se refiere a la construcción de infraestructura educativa, se descentralizó bastante hacia las comunidades, y el resultado, a lo largo de un tiempo, ha sido un fracaso enorme por la falta de capacidad de ejecución de los comités y de las organizaciones de base. Por eso decía que es casi utópico pensar que hallaremos una solución permanente. Sí vale la pena el esfuerzo de ir mejorando, cada vez más, hacia respuestas más sustentables.

Liliana Rojas: Un breve comentario sobre un tema que no se ha conversado mucho, los pasivos contingentes. Normalmente no se ven hasta que se ven en las cuentas fiscales, y es un tema en el cual los organismos internacionales han tratado de trabajar bastante, porque resulta que en las últimas crisis que ha habido en países emergentes, siempre ha sido en buena medida por pasivos contingentes que vienen del sector privado. Esto me vino a la mente cuando tú mencionaste que la ratio de deuda de Chile era muy bajita, sí, pero la corporativa es muy alta, tan alta que, en el mismo Chile, la ratio de deuda externa sobre el PIB es más del 60%, es uno de los mayores de la región.

Entonces, si algún problema pasa por el sector corporativo, eso va a quedar en el

sector fiscal y no está incluido en las reglas fiscales. La parte de manejo de pasivos contingentes no es parte de las reglas fiscales, es parte de las oficinas de manejo de deuda que está bastante desarrollada en algunos países, pero en otros no.

Un comentario adicional sobre Ecuador. Efectivamente, Ecuador no tiene política monetaria, no puede tenerla, pero eso llama a por supuesto tener políticas fiscales mucho más completas, a ajustar por allí, pero también llama –y esto lo conecto con la sesión anterior– a que, a falta de política monetaria, las políticas macroprudenciales sí están para ayudar. Y pueden ayudar tremendamente, por ejemplo, en caso de que sospeche que podría haber algún tipo de problema en el sistema bancario, Ecuador podría pedir lo que se llama liquidez sistémica a los bancos, de forma tal que haya una contribución adicional en dólares que se coloque en el Banco Central. No es parte de las reservas, es parte de un fondo que se utiliza para ayudar a los bancos en dólares. Esto le quita las presiones de no tener política monetaria utilizando otros instrumentos; hay una serie de instrumentos que se pueden utilizar, y lo digo en conexión con las dos intervenciones últimas que hubo, que en realidad se necesitan desarrollar para Ecuador, y que son necesarias para hacer sostenible la política.

Augusto de la Torre: Me parece importante lo que ha dicho Liliana. Si te has portado prudente durante el bum, en la bajada hay un riesgo muy alto de que surjan deudas contingentes, en particular porque se vuelven muy populares las negociaciones público-privadas; se vuelven populares con los gobiernos que están necesitados de caja, se vuelven populares con las multilaterales a las que les gusta empujar y promocionar estas cosas, pero muchas de estas deudas contingentes que salen de APP, se materializan tres o cuatro años después, cuando el gobierno tiene que activar sus garantías. Entonces esta cosa que suena tan bien, promercado y pro sector privado, yo lo veo como un enorme riesgo fiscal; de hecho tengo un paper con Hans Rudolf en el que hablamos de los siete pecados capitales de las APP. Me gusta insistir en esto, porque decía Santiago Levi que cuando estaba en el Ministerio de Finanzas, cada mes le aparecía una garantía activada de las APP que hizo el gobierno anterior.

La segunda: el punto de Simón me parece muy importante; el problema de ahorrar durante el bum es un problema de inconsistencia temporal, donde la sociedad dice, “voy a portarme bien y voy a ahorrar”, hasta que llega el momento del bum y cambian los incentivos y no ahorras; entonces uno se imagina que el modo de re-

solver esta inconsistencia temporal es pasando una ley que diga: “Vamos a ahorrar cuando venga el bum”, y resulta que en el Ecuador llega el bum y anulamos la ley. Entonces, ¿cómo resolver el problema de crisis temporal en democracias frágiles, donde los horizontes de corto plazo de cada gobierno no internalizan las consecuencias futuras de sus acciones presentes? Me parece muy complicado, pero quizás haya que resaltar la importancia de organizaciones de la sociedad civil, de las multilaterales, de las universidades, que ayuden a compensar un poco esta indisciplina de nuestro sistema político.

Osmel Manzano: Hay alcaldes, hay gobernadores, pero hay un fallo en la forma de cómo está funcionando la democracia a nivel local, que hace que no gasten en lo que quiere la comunidad. Es ahí donde creo que tenemos un problema. Como mencionó una vez un presidente de una petrolera estatal: “me llegaba un día el gobernador de un Estado y me decía que tenía un problema con la pesca por el petróleo; le pasábamos recurso y a las dos semanas llegaban los pescadores. Entonces decía: Pero bueno, si yo ya le pasé al gobernador, ¿por qué tiene que venir el pescador?” No está funcionando este canal. Esta experiencia me parece interesante, pero la pregunta es qué tan escalable es,

porque por ejemplo cuando uno habla con las petroleras privadas en algunos países de la región, ellos también tienen estos compromisos de gasto social y cuentan lo difícil que es poner de acuerdo a la comunidad. Dicen que una vez que la comunidad sabe lo que quiere, en tres meses lo hacen: el pozo de agua, la escuela; pero el diálogo para llegar a un acuerdo con la comunidad a veces toma hasta tres años. La consecuencia de esto es que podríamos llegar a no tener recursos de los cuales beneficiarnos, por este sentimiento “anti-recursos” que está surgiendo.

Simón Cueva: Rápidamente, un comentario sobre el tema de los fondos sociales. Coincido con Bárbara en que el peligro que ha habido es incluir en los fondos de estabilización temas de preasignación, con la idea de que de esa forma se ayuda a las comunidades. Aquí en Ecuador, antes de que se quitaran los fondos, había varios que nutrían de la plata del petróleo e iban para las carreteras del Oriente y de la Amazonía y para tal comunidad y tal otra, y aparte de crear mucha rigidez fiscal, creaba un poco esa especie de pseudo feudos locales. Uno de los aspectos positivos de eliminar los fondos fue que eliminó muchas de esas preasignaciones, pero ese equilibrio no es fácil: cómo llegas a la gente y la gente percibe el beneficio social de las reglas.

Lo de los tiempos políticos y económicos está en la base del problema. Aquí, en un país donde hemos tenido la costumbre de carecer de periodos políticos fáciles de predeterminedar, eso complica mucho las cosas y por eso a mí la experiencia chilena -esta de tener una especie de comité, que de alguna manera represente diversidad y que permita lograr un poquito más de sostenibilidad política o de visiones distintas-, me parece buena, aunque lo que le sirve a Chile no siempre sirve acá.

Los temas que anotó Liliana me parecen fundamentales y estoy totalmente de acuerdo. Uno, pasivos contingentes, es cierto. Yo hice un *paper* hace no mucho tiempo con un colega de Chicago, y veíamos 50 años o 70 años de historia de la deuda pública ecuatoriana -y algo parecido pasa en varios países de Latinoamérica-, que, si uno mira la fluctuación de deuda, más del 50% proviene no del déficit fiscal y su financiamiento, sino de todos los pasivos contingentes asociados a crisis financieras, a crisis de monedas, a temas de cruces, a ese tipo de cosas. Y es cierto que hay mucho detrás de este tema.

Y totalmente de acuerdo también en lo que se ha dicho sobre políticas macro prudenciales. Si algo le pasó a Ecuador en estos últimos años, en el post bum, es que se empezaron a observar más reglas de *regulatory forbearance* o tolerancia regulatoria,

que empiezan a querer como esconder temas que algún día estallarán, que algún día costarán de una u otra forma o, tienen dos sistemas, un sistema de bancos y un sistema de cooperativas con regulaciones distintas y bastante disímiles, que a su vez pueden generar muchos problemas. Entonces estoy totalmente de acuerdo en que, así como hay un esfuerzo en pensar acá el tema fiscal y cómo dejar una institucionalidad que vaya más allá de un régimen, hay que empezar a diseñar estructuras de tipo macro prudencial.

Otro gran tema que enfrenta Ecuador al igual que otros países (pero Ecuador, al estar dolarizado, lo tiene particularmente complejo) es su problema de competitividad y una expectativa de crecimiento muy baja por un buen tiempo y, mientras menos buenas reglas macro prudenciales tengamos, más nos va a pesar también en términos de impacto sobre el crecimiento.

Bárbara Cunha: De entre todos los puntos importantes que se han tocado, me gustaría tocar dos que me parece bueno resaltar. Uno es sobre las contingencias fiscales, principalmente en el tema de asociaciones público-privadas. Una precondition adicional para su éxito es una institucionalidad fuerte para medir los riesgos asociados con estas asociaciones. Augusto dijo que le gustan, pero con cuidado. Estoy

de acuerdo: no son necesariamente ruinosas, pueden poder apalancar la inversión, pero es necesario que se balanceen muy bien los riesgos asociados con esto y que se piense como un mecanismo de financiación, no como una inversión sin costos para el gobierno.

El segundo tema es el conflicto entre los objetivos económicos y políticos. También estoy de acuerdo con el punto levantado por Augusto. La principal forma de imponer disciplina política es cuando la sociedad tiene preferencias por ese objetivo. En ese sentido, las preferencias de la sociedad y los objetivos económicos coinciden.

En mi país hay un ejemplo muy fuerte; fue construido con la experiencia negativa de los años 80, pero las personas tenían alergia a la inflación. Si había una amenaza de inflación, venía una punición inmediata al político que estaba tomando decisiones. El resultado hoy es una preocupación mayor con el control de la inflación, en desconexión con otras fluctuaciones en la economía. En ese sentido, estoy de acuerdo que desarrollar una consulta y una concientización de la sociedad civil, con apoyo de las multilaterales, puede ser el mecanismo para hacer que los incentivos políticos y económicos coincidan.

PARTICIPANTE: Ya que hemos hablado tanto de reglas fiscales y estamos

hablando de un país en el que precisamente se están reformando las reglas fiscales, como es el caso del Ecuador en este momento, con el Programa del Fondo Monetario -e incluso antes del Programa del Fondo Monetario-, quisiera preguntar a los ponentes qué opinan de la dirección que se está tomando el país en cuanto al marco de reglas fiscales. Creo que la urgencia, la motivación principal de las reglas fiscales que se han adoptado en Ecuador, están muy relacionadas con el proceso de consolidación fiscal; han estado orientadas, sobre todo, a reforzar la restricción presupuestaria del gobierno, algo que las anteriores reglas fiscales no hacían. Pero la duda que tengo es si las reglas que se están conformando en el país, van a contribuir a reforzar la contraciclicidad de las finanzas públicas en Ecuador.

Hemos hablado muchas veces de que el gran problema de una economía dolarizada es que, si tienes una política fiscal procíclica, básicamente no tienes ningún instrumento de estabilización. Mi pregunta es si con las reglas que se están conformando -la regla del límite de la deuda, la regla del crecimiento del gasto-, se está conformando un marco contracíclico o no es el caso.

Andrés López: Un comentario sobre Argentina. Hemos pasado de ser detestados por nuestra arrogancia, a dar lástima, qui-

zás algún día lleguemos a algún medio.

El comentario de Bárbara sobre los objetivos de los individuos o ciudadanos. En Argentina los ciudadanos están enamorados del régimen que dilapidó los recursos fiscales; si ese régimen no hubiera sido corrupto, probablemente hubiera permanecido en el poder durante mucho tiempo.

Digo esto porque parece que hay cosas que los economistas no entendemos y que necesitaríamos de politólogos. Uno en Chile siempre escucha: cambian los regímenes, cambian los partidos políticos y algunas cosas no cambian. En Argentina o en Ecuador una ley sustituye otra, punto, no hay mucho problema.

Luego está también el tema de los votantes. ¿Cuáles son las aspiraciones de los votantes y las imágenes que se hacen? Uno tiene la sensación de que en Argentina la sociedad tiene muchas demandas y poca disponibilidad a afrontar los costos de esas demandas, quizás en otros lados no sea así.

José Luis Machinea: Estuvimos hablando del balance fiscal, estructural, etc. En Argentina, más del 40% del gasto es de las provincias: ¿Cómo se hace con la regla esa? ¿Cómo le impongo a las provincias un balance fiscal estructural -o cómo queremos ponerlo-, similar al nacional? Es más fácil imponer esta regla en Chile, un país unitario, que en países federales; ahí es re-

almente complicado poner una regla que de alguna manera involucre a todo el país.

Lo segundo que quiero decir tiene que ver con la descentralización y la calidad de los servicios, la capacitación, la necesidad de capacitar, etc. La pregunta es, ¿no tendría que haber un cierto control central para calificar las políticas y premiar, de alguna manera? Porque en países como la Argentina, donde las diferencias entre provincias pueden ser 6 o 7 veces el Producto de Buenos Aires, las capacidades son distintas y así será por mucho tiempo. ¿Cómo se hace? Hablamos de la descentralización de la educación y la salud: ¿cómo se hace para tener una educación y salud razonables si no hay alguna capacidad de premiar o castigar, de acuerdo a lo que se está haciendo en una provincia determinada?

Guillermo Perry: Dos comentarios breves. El tema de las reglas fiscales, de la simplicidad versus la flexibilidad, puede ser un poquito ilusorio, porque uno puede tener una regla muy simple, por ejemplo, un déficit corriente o el nivel de la deuda; entonces, en los buenos tiempos, eso es muy fácil de cumplir porque uno hace una política procíclica, aumenta enormemente el gasto, pero es muy fácil, el déficit se mantiene, la deuda se mantiene... Y cuando cae la situación, el ajuste sería tan brutalmente procíclico que se revienta la

regla y se deja. Esa experiencia la tuvieron Perú y Chile a comienzos de los 80. Entonces la regla se abandonó; no era una regla creíble. Yo creo que el introducirle elementos que permitan, por lo menos, una “aciclicidad” de la política fiscal, es fundamental, y quizás lo que tenemos que ver es cómo evitamos la manipulación y facilitamos la comunicación. Por ejemplo, cuando nosotros copiamos la regla de Chile, varios pedimos que no se copiara la regla del comité de precios del cobre a largo plazo. ¿Quién va a adivinar cuál es el precio del petróleo a largo plazo, que es el caso colombiano? Hubiera sido mil veces mejor algo que ya habíamos ensayado nosotros, que era una regla fija -era para un fondo de estabilización petrolera que hicimos en una época y que funcionó muy bien-: era un promedio móvil de 10 o 15 años; no es perfecto, pero permite mitigar los ciclos y, si hay cambios permanentes, pues se ajusta permanentemente. Es relativamente simple, se evita uno los problemas de manipulación. Entonces, de golpe, podemos evitarlo con cosas simples dentro de la regla. Pero no nos vayamos a equivocar: creo que sería muy mala la idea de volver a fijar las reglas con niveles de deuda o con niveles de déficit corriente.

El otro comentario, muy breve. En el caso colombiano la regla llegó tarde, porque cuando comenzó el bum, todos le re-

comendamos al gobierno la regla y no quería. El segundo gobierno dijo “bueno, sí”, pero hizo un período de transición como para que le tocara al siguiente. Entonces se acabó el tiempo y la regla llegó ya en momentos de la caída, y uno se dice: ¿ya para qué? Pues no: ha sido fundamental, porque en el momento del problema perdimos 3% de ingresos fiscales de un año a otro, 3% del PIB, y el déficit de cuenta corriente se nos fue al 6.5% del PIB. Un ajuste rápido hubiera sido absolutamente traumático, necesitábamos poder hacer un ajuste gradual. La regla facilitó la credibilidad con los mercados. El haber podido mantener el grado de inversión y un financiamiento abundante para hacer un ajuste gradual del déficit en cuenta corriente, fue básico. Y eso ha comenzado a entenderse.

De modo que el sector privado colombiano es un gran defensor de la regla y de que eso se mantenga, porque sabe que le baja el costo de su endeudamiento y la posibilidad de endeudamiento externo. Entonces hay cosas que pueden ir ayudando al enforceability, pero después de un tiempo, no de forma inmediata.

Pablo Sanguinetti: En esta idea que Augusto mencionó de cómo hacemos que el sector privado y la ciudadanía en general sea un aliado para mejorar la calidad del gasto que se financian con estos recur-

sos extraordinarios que, como no son impuestos los gobiernos no se sienten en la obligación de rendir cuentas porque no le han sacado plata del bolsillo a la gente... Me parece que este es una fuente importante de debilidad institucional. Quizás aquí podrían ayudar las nuevas tecnologías y la digitalización que permiten a los ciudadanos y otros actores acceder a bajo costo a información sobre el accionar del gobierno. Me refiero a las iniciativas de gobierno abierto y transparencia. Por ejemplo, existe una iniciativa internacional para la transparencia de los recursos naturales que está siendo promocionada por la región y varios países se están adscribiendo.

Quería preguntar a los panelistas cómo estos métodos digitales y de control ciudadano vía gobierno abierto que varios países en la región están usando o adquiriendo, pueden servirnos para tener y fortalecer la participación ciudadana y de esta forma activar la rendición de cuenta y la calidad del gasto y evitar el mal uso de los recursos públicos.

Osmel Manzano: Solo quería decir algo, porque se me pasó hablarlo antes, a propósito de lo que ha dicho Augusto del sector privado. Aquí hay un tema no trivial; este no es un problema únicamente latinoamericano, la gran pregunta es cómo evitamos repetirlo. Si uno ve lo que pasó en

Canadá con el “boom” de precios, en particular en la provincia Calgary, los bienes raíces se fueron a unos precios que no tenían ningún sentido. Se acabó el “boom” y hubo un *crash* y mucha gente quebró. Claro, nadie hizo *bailout* de los que quebraron; ese es el gran tema de *commitment*, no hacer el *bailout* y dejar que el que quebró, quebró. Creo que es ahí donde viene a colación la pregunta que hacía José Luis con respecto a las provincias. Estamos haciendo un *paper* que examina el comportamiento de las provincias argentinas, y las provincias se portaron bien mientras no hubo transferencias discrecionales del gobierno federal; en el momento en que el gobierno federal empieza a hacer transferencias abriéndole la oportunidad de *bailout*, las provincias se empiezan a portar mal. Lo mismo pasa en México. En México, cuando el gobierno pasado decidió dejar de garantizar los préstamos que la banca les hacía a los gobiernos nacionales, se vio quiénes eran los buenos y los malos y tuvieron que hacer el ajuste. Entonces aquí hay un tema de hacerlos comportarse con el mercado: “pues, está bien, tú eres provincia independiente, pero no cuentas con que yo voy a salir a rescatarte”.

Eso igual no le resta importancia al tema de capacidad de ejecución, en eso estoy de acuerdo. Una cosa es que te comportes con el mercado y otra cosa es que

tengas capacidad técnica de ejecución, que es precisamente la discusión que teníamos con respecto a las comunidades.

Después, un tema adicional con respecto a la pregunta de Javier. Uno va adaptando las reglas, pero el problema de las reglas es que a veces es un *one time shot*. Entonces la pregunta si yo pongo la regla hoy, ¿después mañana voy a tener probabilidad de cambiarla? Aquí ya hay un tema de consistencia intertemporal de poder cambiar la regla mañana, porque de repente Ecuador ahorita necesita una regla estricta para generar credibilidad y después mañana cambiarla, pero ¿es esta la única bala, o de verdad voy a tener la bala después?

Y en relación con lo que dice Pablo: yo no quiero ser escéptico sobre estos instrumentos, he sido un gran creyente en la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas. Sin embargo, recientemente se presentó un trabajo en una conferencia sobre Colombia. Allí se creó “mapa regalía”. La idea del mapa regalía era que la gente viera dónde se estaban gastando los recursos de la regalía petrolera. Sin embargo, al revisar la data de los IP’s de las personas que consultaban el mapa, se vio que no se consulta desde las provincias que tienen petróleo; o sea, me queda la duda de si el beneficiario sabe en lo que se está gastando. De repente todos estos instrumen-

tos nos ayudan a cambiar la percepción de la sociedad, pero ¿por qué las comunidades petroleras no son las que van a consultar el “mapa regalía”?

Simón Cueva: Un par de temas. En Ecuador la única regla estricta que había era la del nivel de deuda pública. Cuando se llegó al punto en que se la sobrepasaba, lo que hizo el gobierno de turno fue cambiar la definición de deuda, cambiar cómo se mide y tal, para que no se cumpliera. Ahora se hicieron ciertos cambios legales para retomar cierta prudencia; creo que fue como la primera etapa, nos falta la fase dos. Creo que dados el momento y el entorno político, lo mejor que se podía hacer es lo que se hizo, una reforma rápida que permitiera validar una regla de regresar a un nivel de deuda sostenible, digámoslo así. Pero, efectivamente, Ecuador no tiene todavía una regla más estructural, que permita estabilidad frente a la volatilidad del precio del petróleo y demás, con las dificultades de un fondo de estabilización y de definir el precio del petróleo de largo plazo, de modo tal que, en efecto, probablemente la media móvil acabe siendo la más simple o la menos compleja. Pero sí, creo que a Ecuador le falta pensar bien su regla fiscal de mediano plazo, digamos, su estructura de prudencia fiscal a mediano plazo que está en el aire todavía.

Mi segundo comentario es sobre el tema de los gobiernos subnacionales. Es cierto, obviamente depende de los países el peso relativo de los gobiernos locales. Aquí esa parte no es tan grave, digamos, en desequilibrio fiscal, pero sí es grave en cuanto a capacidad de ejecución de gobiernos subnacionales. Creo que en esto los multilaterales pueden tener un rol importante. En varios de nuestros países el monto que puede dar de financiamiento, por ejemplo, el BID, para el total de déficit, no es tan grande, se ha vuelto relativamente modesto, pero la importancia que pueden tener en mejorar calidad institucional, sobre todo a nivel de gobiernos locales, puede ser muy relevante. Creo que ahí hay un espacio posible que puede ayudar bastante a que la calidad del gasto mejore.

Bárbara Cunha: Estoy completamente de acuerdo con Simón. Entonces, solo para calibrar, en términos de los objetivos de la regla pienso que el ejemplo de Ecuador es muy claro: no es que se va a cambiar siempre, pero hay una fase muy im-

portante de ajuste fiscal que se ha hecho, en mi opinión, bien, con indicadores sencillos y con un paso claro de dirección en la economía. Una vez que se logre ese objetivo, el próximo será el mantenimiento y gestión de volatilidad. En ese sentido, ya hay algunos elementos de una regla a largo plazo, pero hay varios detalles de implementación que tienen que ser definidos. Pienso que parte del éxito también está en cómo se definen esos detalles.

Uno de los elementos que todos tocaron sería también alinear los objetivos subnacionales con estos objetivos generales de la economía. A veces no hay tanto riesgo de deuda subnacional en el momento, pero hay algunas discrepancias. El ejemplo que me viene a la mente es que a veces algunos esfuerzos de reducción de los costos con personal a nivel central no son acompañados de esfuerzos a nivel subnacional. Eso puede impactar las direcciones de la regla, principalmente si hay reglas complementarias de gasto. Ese sería un elemento. Puede ser hecho por incentivos, puede ser hecho por monitoreo, pero es un punto que se tiene que arreglar.

III

EL RETO DE LA DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES, AUMENTOS SOSTENIDOS EN LA PRODUCTIVIDAD Y EL CRECIMIENTO

INTERVIENEN:

Pablo Sanguinetti, CAF

Guillermo Perry, Universidad de los Andes

Andrés López, Universidad de Buenos Aires

MODERA:

Adriana Arreaza

IDESAFÍOS DE LA PRODUCTIVIDAD

Pablo Sanguinetti. CAF- banco de desarrollo de América Latina.

En esta audiencia no se necesita enfatizar por qué el tema de la productividad es crítico para el desarrollo de la región. Entre 1960 y 2017 el ingreso per cápita de América Latina relativo a Estados Unidos se mantuvo prácticamente inalterado en alrededor del 26%. Todos los países están en un proceso de estancamiento, salvo Chile que alcanzó niveles cercanos al 40% habiendo partido a principios de los 60s en 30% (con una bajada pronunciada en mediados de los 70s). En el caso de Ecuador el PIB per cápita relativo está por debajo del promedio de la región en 2014 (0,21) aunque se ve un crecimiento respecto del 1960 (0,15) y especialmente desde 2000 (0,10). ¿Qué hay detrás de esta pobre convergencia del ingreso per cápita de América Latina en relación a los países desarrollados?

El PIB per cápita es la combinación (multiplicación) que resulta de la participación laboral, la tasa de empleo, las horas trabajadas por el trabajador promedio y la productividad por hora (producción dividido por el total de horas). Cuando se mira esto en América Latina comparado con Estados Unidos, no se observan diferencias

en la participación laboral, en la tasa de empleo, ni las horas trabajadas; de hecho, en algunos países de la región los trabajadores trabajan más horas comparados con aquellos de Estados Unidos. Las diferencias se concentran, por supuesto, en la productividad del trabajo, esto es, en la cantidad de bienes y servicios que rinde cada hora trabajada.

Cuando se quiere examinar los determinantes “inmediatos” la productividad del trabajo, típicamente se utiliza una construcción teórica que asume una función de producción de bienes y servicios agregada para toda la economía en donde los insumos críticos son el capital físico, capital humano y algo que vamos a llamar productividad total de los factores (PTF) que mide la eficiencia con que el capital físico y humano se combinan al interior de cada firma y en la economía en su conjunto para la producción de bienes y servicios. Este nivel de eficiencia depende, por ejemplo, de la tecnología y las técnicas de gerenciamiento utilizadas dentro de las empresas, pero también de regulaciones y políticas públicas que afectan la creación de empresas y la asignación de recursos

(trabajo y capital) entre firmas y sectores (más abajo volvemos sobre estos temas) ¿Cuánto capital se utiliza en la producción de bienes? Cuando se mide ese capital físico en relación con el nivel de producción (intensidad del capital) no hay mucha diferencia entre el promedio de la región y los Estados Unidos. Sí hay diferencias en lo que respecta a capital humano, tanto en años de escolaridad como en la calidad, ahí América Latina está 30 por ciento por debajo. Pero lo que más explica el menor PIB per cápita en América Latina es la eficiencia en el uso de esos factores (PTF). En este indicador la región está 63% por debajo de Estados Unidos. Para el caso de Ecuador este análisis de “contabilidad del crecimiento” arroja resultados bastante similares en lo que respecta a la contribución de capital físico y humano al menor PBI per cápita relativo a USA, pero en cambio la eficiencia en el uso de los recursos (PTF) es un factor más gravitante (0,75% menor que USA).

Este diagnóstico que resalta que el problema más relevante para aumentar la riqueza y la producción de la región es la productividad (PTF) es atractivo desde el punto de vista de la política pública porque sugiere que aumentos importantes en la producción no requieren fuertes aumentos en la tasa de inversión o en el capital humano de las economías, que podrían demandar importantes sacrificios en términos de consumo (mayor ahorro) o más tiempo de madurar. - Mas bien la región re-

quiere mejorar el uso de los recursos con que ya cuenta (más adelante se discute un marco de política pública para mejorar la eficiencia). Si convergiéramos al nivel de eficiencia (PTF) que se observa en Estados Unidos la región podría aumentar su PIB per cápita del 26% al 60% respecto de dicho país; en términos absolutos esto implicaría más que duplicar la producción por trabajador.

En la literatura empírica este componente de productividad total de los factores surge como diferencia entre el PBI per cápita y los niveles de intensidad de capital físico (relación capital/ producto) y algún indicador de acumulación de capital humano. Cualquier error en la estimación de estos dos últimos se refleja en la estimación agregada de TFP. Mas allá de este problema, el estudio de porqué la productividad de las economías de la región es baja se puede beneficiar de un análisis que trata de descomponer el nivel de productividad agregado entre grandes sectores. Esta descomposición, a su vez, puede realizarse teniendo en cuenta dos elementos: la asignación de factores (ej. trabajo y capital) entre sectores y la productividad promedio de los sectores (CAF 2018). Es así como una economía puede tener baja productividad porque muchos recursos se asignan a sectores de baja productividad o alternativamente, porque independiente de la asignación de recursos, todos los sectores tienen baja productividad. Este diagnóstico sobre la “anatomía” de la produc-

tividad es útil porque permite entender si el problema de la productividad de las economías de la región se debe a su estructura económica (demasiados recursos en actividades de baja productividad como servicios o actividades primarias) o es un fenómeno transversal que afecta a todos los sectores de la economía.

Este mismo análisis se puede repetir al interior de sectores o subsectores, lo que permite ver si la baja productividad de los sectores o subsectores se debe a que los recursos se concentran en firmas de baja productividad (ej. microempresas) en comparación con firmas más productivas que conviven dentro de los mismos sectores o subsectores o, alternativamente, si el problema es que la productividad de todas las firmas en promedio es baja. El primer caso tiene que ver con una mal asignación de recursos reflejando el hecho que las empresas de mayor productividad no se expandan (y las de menor productividad no se contraigan) lo que, a su vez, puede ser consecuencia de políticas que distorsionan las decisiones de estas firmas (ej. altos impuestos que inhiben el crecimiento de las empresas). El segundo aspecto se puede deber a la baja innovación (poco gasto en I&D, insumos inadecuados) que afecta la productividad de todas las empresas dentro de cada sector. Por supuesto que el diagnóstico puede arrojar que ambos fenómenos se combinan para explicar la baja productividad en los sectores o subsectores.

El análisis de esta “anatomía de la productividad” para la región relativo a USA, definiendo productividad como la producción por trabajador, muestra que a nivel de grandes sectores de las economías (10 sectores), la baja productividad de América Latina no se explica mayormente por un problema de estructura económica en donde, pongamos por caso, los sectores de servicios financieros, servicios a empresas, la manufactura o la minería son actividades con alta productividad (cercana a USA) pero concentran pocos recursos y en cambio existen muchos recursos asignados a sectores de muy baja productividad (servicios personales, ventas minoristas, agricultura, construcción, etc.). Si este fuera el caso, un cambio estructural que reasigne la mano de obra (ej. desde servicios a manufactura) podría ayudarnos a aumentar la productividad. No, la evidencia muestra que la baja productividad está en todos los sectores; en el de minería es donde la productividad es más alta (50% relativo a USA), pero en los restantes nueve sectores está debajo del 40%.

De hecho, si se calcula la correlación para Estados Unidos y para América Latina entre productividad de los sectores y cuántos recursos hay puestos en esos sectores, la correlación da más alta en América Latina. El problema entonces debe buscarse en el rezago de productividad en todos los sectores de nuestras economías. De ahí entonces la pregunta, ¿qué implica la baja productividad en cada industria?

No hay espacio en esta nota para ser muy exhaustivos con la respuesta, pero a partir de mirar datos más desagregados, a nivel de subsectores y firmas, se puede ver que existen problemas de asignación de recursos ahora, al interior de subsectores, entre firmas y también problemas de baja productividad promedio de las empresas. ¿Qué significa esto? Primero que hay un fenomenal problema de asignación de recursos a nivel de subsectores entre firmas informales y formales (y la informalidad está presente en todas las actividades económicas). Esto se refleja en que, al interior de cada subsector de nuestras industrias, coexisten firmas formales conectadas con el comercio internacional, que innovan, que capacitan a sus trabajadores, y pequeños talleres o autoempleados que no crecen, con muy baja productividad. Ese es el primer problema de asignación (empresas formales vs informales). El segundo problema de asignación es que aun dentro de nuestras firmas formales en cada uno de estos subsectores, hay mucha diferencia en productividad, de modo que tenemos firmas formales más productivas, que exportan más, que crecen a lo largo de su ciclo de vida, y otras que se estancan.

El último problema está asociado con las firmas formales. Estas empresas si bien son más productivas, por supuesto, que las informales, comparativamente crecen poco a lo largo de su ciclo de vida. En Estados Unidos, una firma formal, desde que nace hasta que tiene 40 años, el em-

pleo se multiplica por ocho. En América Latina –hay datos de algunos países-, apenas lo multiplica por dos. Existe entonces un problema de escaso dinamismo de nuestros *entrepreneurs* o firmas formales. Por supuesto que existen algunas pocas excepciones dentro de cada país con empresas que han crecido en forma acelerada y se han expandido a otros mercados, pero ello representa una parte mínima del tejido productivo de nuestras economías. En resumen, este análisis de la anatomía de la productividad sugiere que hay tres factores que explican la baja productividad de los sectores y de las economías en la región: alta incidencia de informalidad dentro de todos los sectores de la economía, diferenciales de productividad entre firmas formales (este factor no es tan preponderante), y el hecho que estas empresas formales en promedio tienen una productividad baja en comparación con USA.

Para el caso más específico de Ecuador, la data sobre la composición del empleo por sector sugiere que hay muchos recursos en los sectores primarios asociados con agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca. Por su parte el sector de mina y petróleo concentra solo un 1% del empleo. La manufactura, que incluye refinación de petróleo ostenta un 11% en la participación del empleo total mientras que el comercio minorista se lleva 18%. Esta es la instantánea de la estructura productiva de Ecuador a 2018.

¿Y cómo es la estructura del comercio exterior de Ecuador? Por supuesto cambia profundamente ya que el sector petrolero, que como vimos emplea poca mano de obra, representa 32% de las exportaciones, pero también hay otras producciones primarias, como camarón, bananos, plátanos, agricultura, flores, con una importante proporción de las ventas externas. También hay interesantes exportaciones de alimentos (ej. enlatados de pescado). Los datos de productividad por trabajador sugieren que ésta es más alta en el sector de minas y canteras (incluye petróleo) con alrededor de 141,000 dólares del año 2007 por trabajador. Le siguen algunas actividades de servicio, como inmobiliarias, distribución de energía, sistema financiero. La productividad de la manufactura está más abajo con 11,000 dólares por trabajador. Por su parte la agricultura y pesca es el sector que concentra la mayor cantidad de empleo, pero su productividad está bien por debajo del promedio con 4,000 dólares por trabajador.

A partir de este diagnóstico, se podría concluir que la productividad de Ecuador es baja porque hay un problema de estructura productiva. En una visión simplificada, Ecuador tiene mucho empleo asignado en sectores primarios asociado con la agricultura, ganadería y pesca. Sin embargo, en estos sectores primarios hay un importante nivel de exportaciones lo que implica que dentro de estas actividades hay empresas con alta productividad que

logran ser competitivas y exportar. Sin embargo, a la vez, hay muchas otras empresas, muchas de ellas microempresas con una actividad de subsistencia que por supuesto termina bajándole muchísimo la productividad a este sector y a la economía en su conjunto.

¿Cuáles son entonces los desafíos de productividad en Ecuador que surgen a partir de estos datos? Hay, claramente, oportunidades de elevar la productividad de sectores primarios más allá del petróleo. El petróleo pareciera que ya es un sector dinámico gracias a que la producción se concentra en unas pocas empresas con altos niveles de productividad conectadas a los mercados externos de exportación. Pero en las otras actividades primarias como la agricultura, pesca y silvicultura existe una alta heterogeneidad entre productores; o sea, dentro del sector primario hay empresas de alta productividad - esto pasa en muchas otras economías, como Perú, etc.- que exportan y que usan tecnología y otras de muy bajo rendimiento. Luego aumentar la productividad de este sector que concentra una parte significativa del empleo total pasa en primer lugar por reasignar recursos (trabajadores) dentro del sector desde las firmas informales hacia aquellas formales de mayor productividad. Parte de ese empleo podría también reasignarse a actividades y empresas que transforman estos bienes primarios siendo parte de la cadena productiva asociada a estas actividades primarias pero que agregan valor.

Por ejemplo, servicios complementarios, como transporte, servicios a empresas, o también en etapas previas de la cadena productiva relacionado con la producción de bienes de capital para estos sectores primarios, y hacia abajo en bienes de consumo como alimentos. Este proceso puede cambiar la estructura económica a lo largo del sendero (*path*) de desarrollo del Ecuador donde ciertos sectores de servicios y manufacturas de mayor productividad ganan también más proporción en el empleo, pero siempre dentro de la cadena productiva asociada a ciertas actividades primarias donde el país tiene fuerte ventajas comparativas.

¿Cómo podría ser entonces la estructura económica (empleo) de Ecuador asociada con un ingreso per cápita, digamos, un 50% más alto? Aun siendo un poco especulativos es claro que habría menos empleo en agricultura, ganadería, etc., pero no por una menor producción de esas actividades (al contrario, van a crecer), sino que se reemplaza la producción de subsistencia por empresas más grandes que comercian internacionalmente y que son menos intensivas en mano de obra. Segundo, surgen actividades de manufactura y de servicios conectados con esas actividades primarias como transporte de flores, servicios a empresas, producción de alimentos y de bienes de capital para ese sector. Entonces, si bien pareciera que hay una transición productiva que va desde agricultura a manufacturas o servicios, son actividades

que si se miran desde la óptica de relaciones input-output, tienen una fuerte correlación con sectores primarios.

Esta es la película del desarrollo que nos puede explicar cambios importantes en la productividad agregada de la economía. No es que Ecuador deje de producir bienes primarios y pase a producir chips para computadoras; su “industrialización” va a estar en gran parte asociada a los sectores que hoy muestran ventajas comparativas regionales y globales.

¿Bajo qué esquema de política pública puede pasar esto? Hay cuatro áreas críticas que tienen que ver con el entorno empresarial: mayor competencia, mejorar el acceso a insumos de producción (incluidos los servicios de infraestructura), fortalecer el funcionamiento de los mercados de trabajo para permitir un eficiente emparejamiento entre las capacidades de los trabajadores y los puestos que crean las empresas, y finalmente, disponibilidad de financiamiento con nuevos instrumentos que atiendan las distintas necesidades y riesgos que enfrentan las empresas. Como se ve es una agenda bastante transversal (y no muy novedosa) pero tiene implicancias verticales/sectoriales porque dentro de cada área de acción, por ejemplo, el tema laboral, puede haber regímenes o políticas especiales, como las regulaciones que facilitan el empleo estacional para la agricultura o para el turismo.

Las políticas de apoyo a la innovación y mejoras de gestión son importantísimas

también porque, como se comentó antes, hay un tema de productividad al interior de las firmas, asociado con la baja innovación que hace que no crezcan. El punto es que, si no tenemos un entorno adecuado, una firma no va a tener muchos incentivos para adoptar estas políticas de innovación o de mejoras en la gestión al interior de la empresa.

Y, por último, ¿dónde está el tema capital humano en esta historia? Como comentamos al principio, este es un factor que también explica, aunque en menor grado, que la productividad total de los factores (PTF) o eficiencia productiva, el rezago de la región. El punto que quizás valga la pena enfatizar aquí es que, si no aumenta la productividad a nivel de las empresas, sectores y a nivel de agregado, la demanda por mano de obra más educada y los retornos a acumular mayor capital humano (salarios) tampoco van a aumentar y ello puede tener consecuencias negativas. Los jóvenes podrían no ver conveniente continuar sus estudios dado el bajo retorno a la educación, o, si lo hacen gracias a su propio esfuerzo y de recursos públicos, terminen emigrando a otros países donde existen mejores oportunidades de empleo para sus ahora mejoradas capacidades laborales.

XII ENCUENTRO DE ECONOMISTAS CAF-SEGIB



CAPITAL HUMANO, INNOVACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

Guillermo Perry. Universidad de los Andes.

Para comenzar, quiero mencionar tres o cuatro cosas. Lo primero coincide con lo de Pablo: el crecimiento de América Latina y su convergencia está esencialmente limitado por el desempeño de la productividad. Una información adicional a lo que presentó Pablo es una desagregación de lo que ha sido el crecimiento de los últimos 20 años. Siempre decimos que fue un bum de *commodities*, así fue, pero ¿cómo respondió el aparato productivo a tasas de crecimiento más altas? Resulta que entre el 95% y el 99% del aumento fue usar más trabajo y usar más capital, no más productividad. En el caso de Asia, la productividad sí contribuye por lo menos un 30% de lo que pasó ahí.

El problema está en que además de que no vamos a tener precios altos de los *commodities*, no podemos obtener tasas altas de crecimiento, así los tuviéramos, con base en esos dos factores. Cuando analizamos qué hizo que aumentara tanto el capital durante este periodo (en la región hubo países que pasaron de tener tasas de inversión de 15% - 18% a 26% - 28%), o sea, aumentó bastante la formación de capital.

Hay un par de excepciones, Brasil y Argentina, que tienen tasas de inversión muy bajas; ellos todavía podrían hacer mucho. Pero pensar que en los otros vamos a aumentar mucho más las tasas de inversión, sobre todo en la coyuntura actual, es poco probable. Uno decía antes: “pero miren a Asia, que tiene tasas de inversión de 40% - 30%.” Con excepción de China, el resto del Asia ha estado convergiendo a tasas de inversión parecidas a las nuestras. No es razonable esperar tasas de inversión mucho más altas de 25% - 27%.

Lo segundo es que uno de los factores detrás del aumento de trabajo por habitante es el bono demográfico, el aumento de la proporción de personas en edad de trabajar, sobre la población total, que creció muy rápidamente en las décadas pasadas, pero está llegando ya a su pico y va a comenzar a bajar, porque la primera parte fue debido a la baja en las tasas de fertilidad, y la nueva es debida a los aumentos de longevidad que ya nos comienza a agarrar.

Hay otro factor importante, que fue el aumento en participación del trabajo femenino. Ahí todavía queda un campo,

pero ya no tanto. Entonces suponer que podemos crecer con intensidad de factores a tasas altas, es impensable, es muy improbable. He visto trabajos en muchos de los países de la región que muestran que, sin aumentos en productividad, vamos a tener tasas de crecimiento de PIB potencial entre 2.5% y 3.5%; no vamos a pasar de ahí si no aumentamos la productividad.

Paso al segundo punto. Hay muchos factores detrás del pobre desempeño de la productividad, pero hay algunos que son más importantes que otros en algunos países, por ejemplo, atrasos a la infraestructura, excesos de regulación, escaso desarrollo del sistema financiero. Eso no es cierto en todos los países de la región; hay países que tienen muy buena infraestructura, que no tienen atrasos importantes, donde ese no es el problema de la productividad, y hay otros como Perú, Colombia, Brasil y, últimamente, Argentina, que ha echado para atrás, que sí tienen eso. Pero hay unos que no lo tienen; México y varios otros no lo tienen. Lo mismo el tema financiero, ese no es un constraint fundamental hoy día en países como Chile, Brasil y Colombia, pero sí en otros. Además, esos limitantes a la productividad son como cuellos de botella, pues cuando uno llega a cierto nivel, bueno, ya resolvió el problema de atraso.

En cambio, hay dos factores en los que todos los países de la región estamos muy mal, que son responsables dinámicamente del aumento de productividad permanen-

tes, que son la baja innovación empresarial y la baja calidad de la educación. O sea, el tema de cómo se involucra el conocimiento en la producción a través de esos dos caminos.

Competitividad no es lo mismo que productividad, pero la mayoría de los índices de competitividad del World Economic Forum de Davos, son también factores de productividad. Cuando uno mira dentro de sus categorías en qué estamos más bajo en América Latina, significativamente, está el tema de lo que se llama “ecosistema de innovación”, y algunos de los más bajos son cosas como patentes, investigación y desarrollo, ese tipo de cosas... Ahí estamos mucho más lejos de los demás que en otros factores.

En cuanto a calidad de la educación (no de cantidad), aun para nuestro nivel de ingresos todos los países de la región tenemos niveles de calidad de la educación muy bajos, con el agravante de que un porcentaje muy grande de los que salen de las escuelas no tienen las competencias básicas mínimas para el mundo contemporáneo.

Déjenme ligar eso con otro factor: algo más de la mitad de la baja productividad está de las puertas de la empresa para adentro. Eso no quiere decir que sea sólo responsabilidad de los empresarios, porque obviamente si yo tengo un ambiente que no promueve la competencia, que no apoya la innovación, el mismo empresario va a hacer menos esfuerzos. No quiere de-

cir eso que no haya otros factores, pero es muy importante entender que una parte muy significativa del problema está de las puertas de la empresa hacia adentro.

Los últimos trabajos muestran que el problema está muy vinculado, de nuevo, con el tema de baja innovación y de mala calidad de la gerencia. Un tema que es relativamente nuevo. Uno de los trabajos recientes del grupo de productividad del Banco Mundial, a nivel de empresas, muestra la relación, impresionantemente fuerte, entre la distancia a la frontera tecnológica, empresa por empresa, frente a sus esfuerzos de investigación e innovación.

También a nivel de país se revela la relación entre el nivel de esfuerzos de innovación (medidos por gastos en inversión y desarrollo) y el comportamiento de crecimiento a largo plazo. Los últimos trabajos del Banco están mostrando –porque últimamente hay varias entidades que están midiendo la calidad de las prácticas gerenciales- que esa baja innovación está muy fuertemente vinculada con mala gerencia. Y muestran además varios canales importantes: la mala gerencia afecta factores de eficiencia en las empresas, pero lo que más afecta es la innovación: el hecho de ponerse a buscar nuevos productos, nuevas tecnologías, nuevos canales de comercialización. Y también afecta la productividad por la poca innovación que se hace, es decir, por varios lados acaba afectando.

Hay una cosa muy interesante en sus últimos trabajos del Banco Mundial, porque

ellos separan tres canales del aumento en productividad. Una parte es lo que llaman el entre firmas, que son los relacionados con los problemas de asignación; otro es al interior de las firmas incumbentes, que son las mejores firmas existentes, y el tercero es causado por entrada de nuevas empresas, por innovaciones. Lo que allí se ve es que este último factor también es absolutamente crítico; y hay algo muy interesante. Nosotros hemos hablado mucho –desde el punto de vista estratégico- de la importancia de eliminar las distorsiones, abrirnos más al comercio, etc., y que eso nos va a resolver el problema de la productividad. Uno puede quitar todo eso, pero si no hay empresarios innovadores dispuestos a tomar riesgos, a buscar las nuevas cosas, pues la cancha va a estar perfecta, pero no va a haber “mensis” ni equipos bien organizados que metan los goles. Nosotros habíamos pensado que en nuestro capital humano simplemente había un problema a nivel de trabajadores, pero lo que estamos viendo es que hay un problema de capital humano a nivel empresarial y gerencial.

Es interesante señalar el peso que han tenido los migrantes en los procesos de innovación en América Latina, personas que llegaron al mismo ambiente y tuvieron impactos extraordinarios porque traían algunas formas de capital humano y de carácter empresarial que no había localmente.

El último punto. Recuerdo que cuando comenzamos a hacer los trabajos sobre in-

novación en América Latina, una de las cosas que nos decían era que en América Latina no hay innovación porque su base son los recursos naturales. Pero cuando nos pusimos a comparar lo que pasaba en la intensidad de cualquier indicador de innovación –patentes, pero puede ser cualquier otro- entre tres grupos –el grupo más exitoso del Asia del Este, América Latina y lo que llamamos “las estrellas ricas” en recursos naturales (aquellos países que se desarrollaron a partir de los recursos naturales y que todavía son grandes exportadores de recursos naturales, los países escandinavos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, etc)- el nivel de innovación de los países ricos en recursos naturales es muy superior a lo que se esperaba, de los exitosos, a su nivel de ingresos en cada momento de tiempo. Estos sectores del mundo moderno son sectores muy intensivos en investigación y desarrollo, innovación y tecnología, y entonces el problema no es que tengamos los recursos naturales, sino el problema es la manera como hemos aproximado nuestro tratamiento a los recursos naturales.

Nosotros hicimos varios trabajos de tipo histórico para mirar qué estaba detrás de los países exitosos, y en todos los casos el proceso de modernización e industrialización partió con los encadenamientos hacia

delante y hacia atrás; era tomando las rentas de los recursos naturales e invirtiéndolos en innovación y desarrollo. Es decir, lo que nadie hizo fue lo que en algún momento nosotros tratamos de hacer, que era voltearle la espalda a los recursos naturales para tratar de fabricar aviones, entiendo que aquí en Ecuador se trató de hacer algo parecido.

El hecho es que el patrón de desarrollo que nosotros podemos esperar en América Latina, si nos va bien, es totalmente diferente del Asia del Este. Ellos tuvieron que hacer un desarrollo basado en la manufactura ligera, *footloose*, porque no tenían recursos naturales; nosotros tenemos la ventaja enorme de los recursos naturales. Hoy día, con la robotización, con la inteligencia artificial, se vuelve a ver la ventaja de eso. Lo que más peligra en este momento es lo que llaman el *footloose manufacture* o *footloose services*, que se pueden producir en cualquier sitio y reemplazarlos por robots. Pero las cosas vinculadas con activos de los países no es tan fácil llevarselas para otra parte como actividades. Entonces, para completar esta idea, los éxitos pequeños, parciales, que hemos tenido en América Latina, están muy vinculados con mejoras de carácter institucional y de investigación y desarrollo en sectores específicos.

ENCADENAMIENTOS, DIVERSIFICACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

Andrés López. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP),
Universidad de Buenos Aires-CONICET.

La cuestión de los encadenamientos está muy ligada al desafío de la diversificación productiva a partir de los recursos naturales, un tema del cual ya hablaron algunos colegas previamente en este seminario. Se trata de un tema de larga data en la agenda del desarrollo en América Latina.

Cuando uno piensa en encadenamientos, lo asocia inmediatamente a Albert Hirschman. Hay dos variantes básicas: los encadenamientos hacia atrás y los encadenamientos hacia delante. Los encadenamientos hacia atrás son hacia los bienes de capital, los servicios, insumos, etc., y los encadenamientos hacia adelante son hacia la industrialización y el procesamiento de los recursos (también hay encadenamientos fiscales y de consumo, pero aquí me voy a concentrar en los de tipo productivo).

Pero hay otros tipos de encadenamientos menos explorados y que me parecen muy interesantes, los encadenamientos laterales. ¿Qué significan? Que lo que uno aprende en un sector le sirve para ir a otro sector (no necesariamente a través de relaciones insumo-producto directas, sino

también hacia sectores no relacionados).

La primera tentación que tienen los políticos, y el público en general, es ir al encadenamiento hacia abajo, la industrialización. Un ejemplo es el litio, que está muy de moda por el tema de las baterías y la electromovilidad. Entonces la primera idea es decir: “hay litio, tenemos que hacer baterías.” De hecho, Bolivia, por ejemplo, decidió estatizar toda la explotación de litio, se asoció con empresas alemanas y chinas y pretende hacer baterías para automóviles. Esa es la tentación más tradicional; si se tiene agricultura, entonces “vamos a hacer alimentos”. Alguna gente en Argentina, por ejemplo, dice: “en lugar de ser el granero del mundo, pasemos a ser el supermercado del mundo.”

La relevancia de la agenda en torno a la diversificación exportadora ha tomado nuevo vigor en tiempos recientes ya que hay varios trabajos académicos que muestran que se correlaciona positivamente con el crecimiento. El enfoque de Hausmann-Hidalgo es el más popular en este sentido, aunque no el único; lo que conecta directamente a este enfoque con el tema que quiero tratar es que allí se ve a la transfor-

mación exportadora como un proceso de “saltos” graduales desde una actividad a otra, aprovechando capacidades y activos disponibles en las ya existentes. Yo quiero retomar este tema, pero a partir de dos estudios de caso basados en trabajos que hicimos en Argentina, para mostrar que los encadenamientos hacia atrás pueden ser, al menos en ciertos casos, más factibles y prometedores que los encadenamientos hacia adelante. Uno de los casos es el litio y el otro la agricultura de precisión.

Con el litio, como ya dije, la primera tentación es pensar en la batería. Pero la extracción de litio y la producción de baterías son dos mundos completamente diferentes en cuanto a lo tecnológico-productivo. Lo que aprendes en un lado, no sirve para el otro, y las capacidades en términos de conocimiento son también muy distintas.

Además, hay que tener en cuenta la gobernanza y estructura de las cadenas de valor. Por ejemplo, recientemente ADEFA (Asociación de Fabricantes de Automotores), lanzó un plan a 30 años, y no se contempla producir vehículos eléctricos en Argentina, ¿A quién le vamos a vender las baterías? Las empresas de producción automotriz tienen su centro de abastecimiento de baterías en algún lado, no es que van a levantar la mano Bolivia, Chile o Argentina y esas empresas les van a comprar baterías de litio. De hecho, Toyota es uno de los principales inversores en la explotación de litio en Argentina y no tiene

ninguna intención de hacer baterías allí; quiere asegurarse el litio para fabricar baterías en Japón o alguna otra parte de Asia.

También hay que tener en cuenta que en el sector de baterías hay una gran competencia vía costos y escalas, en donde claramente los países asiáticos tienen ventajas (por el momento los mercados internos en América Latina son muy pequeños). Hay adicionalmente una carrera tecnológica muy intensa por bajar costos en la producción de baterías y por reemplazar las baterías de litio por otros materiales.

La nafta es esencialmente petróleo procesado, ¿pero saben cuánto es, en una batería de litio, la incidencia del litio en el costo total? 5%-6%. En otras palabras, ¿cuál es tu ventaja? Para fabricar baterías hay que tener níquel, cobalto, etc. (según la tecnología que se use) y un montón de otros materiales que no necesariamente existen en los países de la región con reservas de litio (Argentina, Bolivia, Chile y ahora Perú). De modo que hacer baterías es muy tentador desde el punto de vista del político porque cortamos una cinta, abrimos una fábrica, etc., pero no desde el punto de vista económico, ya que de tener litio a hacer baterías hay una distancia tan grande en términos tecnológicos y productivos que resulta difícil pensar que nuestros países la puedan superar (ni la Unión Europea es un jugador importante en la fabricación de baterías).

¿Qué pasa con la agricultura? Supongamos que, dado que nosotros tenemos ma-

terias primas (trigo, maíz, etc.), queremos ser el supermercado del mundo. ¿Por qué hay tan pocas empresas latinoamericanas en las góndolas de los países desarrollados, salvo en la industria del vino o algunos segmentos donde sí hay una clara identificación territorial? (excepto que se venda a granel, uno vende vino de algún país/región específica, no vino en general.). Primero, hay que conocer los gustos y los requerimientos de los mercados externos; por ejemplo, la gente de ARCOR, una gran empresa alimenticia Argentina, me decía: “descubrimos que en Japón nadie tiene un abrelatas”; entonces, si quiero vender latas de tomate, tienen que abrirse como una lata de pelotitas de tenis. Ahora, ¿cuántas empresas pueden hacer ese discovery por sí solas? Muy pocas llegan a conocer ese tipo de detalles de los mercados del exterior sin asistencia de alguna agencia pública o de alguna consultora de mercado.

Segundo, hay que tener marcas y canales de distribución, hay que llegar a los lugares de venta, hay que tener escalas si vas a querer ser el supermercado del mundo y para eso necesitas financiamiento... *Last but not least*, los alimentos están sujetos a escalonamientos arancelarios, eso lo sabemos. Y no solo escalonamientos; la mayor parte de las medidas proteccionistas no arancelarias del mundo desarrollado caen en alimentos. Entonces, enfrentás un mundo de barreras.

Ahora bien, ¿qué pasa si vamos hacia atrás? La explotación de litio en América

Latina no es minería tradicional, donde tratas con rocas: en nuestro caso hay que perforar los salares, sacar la salmuera y evaporar el litio. Cada salar es un mundo diferente; cada espacio del salar es un mundo diferente. Se necesita mucho conocimiento del terreno, de la geología, del clima, de la hidrología, etc. Todo esto se hace en el territorio y requiere de gente que esté en ese territorio, no se puede hacer en Japón, ni en Corea, ni en China.

Segundo, hay grandes desafíos para mejorar la eficiencia de los procesos actuales. Son procesos muy largos; se tarda más de un año en producir litio por evaporación, y de nuevo eso requiere estar en el territorio, porque hay que conocer el salar para desarrollar procesos de explotación más eficientes.

Tercero, está el tema de disposición de recursos y uso del agua, lo que tiene que ver con las comunidades que habitan cerca de los salares, pero también con otras cuestiones de sustentabilidad. Ahí también, de nuevo, se necesita el conocimiento de los geólogos, de los ingenieros, etc., que están en el salar. Finalmente, existe un espacio para desarrollar esquemas de provisión local de servicios que favorezcan a las comunidades mencionadas. El litio en América Latina, en Argentina, Brasil y Chile, se hace en salares ubicados en regiones poco pobladas, lejanas de los grandes centros urbanos y económicamente atrasadas. La explotación del litio requiere de una serie de servicios de catering, limpieza, transporte,

construcción, mantenimiento, etc., que uno puede aprovechar para desarrollar localmente. Eso requiere, obviamente de algún esquema de desarrollo de proveedores, pero, de nuevo, hay una oportunidad para aprovechar.

Veamos ahora el caso de la agricultura. Quizás ustedes sepan que hoy en día existe un nuevo paradigma productivo que se llama agricultura de precisión. Consiste en generar recomendaciones a los agricultores que son sitio-específicas; o sea, para cada pedacito de tu parcela, te voy a decir qué plantar, dónde, cuánto hay que usar de fertilizantes y herbicidas, etc. ¿Para eso qué se necesita? Por un lado, gente que conozca de data science e inteligencia artificial; por otro, productores que tengan maquinaria agrícola que se conecte a través del Internet de las Cosas. Todo esto permite aumentar los rendimientos agrícolas con menos uso de herbicidas y fertilizantes, o sea una situación win-win. Más producción, menos impacto sobre el medio ambiente.

Estos desarrollos no se pueden hacer en China, porque la plataforma de experimentación son los agricultores que están en el terreno, con los cuales hay que interactuar para generar nuevos productos y servicios. Esto implica aprender interactivamente, probar las soluciones, los servicios o los equipos vinculados a la agricultura de precisión, e ir perfeccionando las innovaciones, adaptándolas a los requerimientos de los clientes. Una vez que

emerge un servicio o un producto testeado en el mercado interno, se puede explotar vía plataforma digital. Hay empresas argentinas que exportan servicios de agricultura de precisión a la India y nadie se movió del país, porque simplemente, una vez que perfeccionaste tu algoritmo, luego es aplicable a otros países donde los agricultores quieran mejorar sus rendimientos.

¿Qué recomendaciones emergen de toda esta discusión en términos de política? Aquí es donde creo que hay que empezar a pensar en los desafíos de otra forma.

Una recomendación de política típica de la industrialización hacia adelante es, por ejemplo, ponerle una retención a la exportación de litio (o fijar cuotas o prohibiciones en el extremo) a fin de favorecer la producción de baterías. Creo que esta sería una idea poco inteligente dadas las restricciones antes mencionadas. En cambio, si se quiere aprovechar las potencialidades de ir hacia atrás y generar proveedores de bienes y servicios para el litio, aprovechando la territorialidad y las características específicas de los problemas tecnológicos y productivos y sociales que enfrenta la explotación de litio, hay que ir, en primer lugar, a fortalecer el capital humano. Además, hay que tener instituciones de ciencia y tecnología que trabajen en proyectos que sean de interés para las empresas y no en proyectos que sean de interés puramente académico; también hay que

alinean los incentivos entre las empresas que explotan el producto, las instituciones de ciencia y tecnología que pueden tener proyectos interesantes y los proveedores potenciales que quizás están lejos de cumplir los requerimientos de las empresas transnacionales, pero a los cuales se puede ayudar. Eso requiere extensionismo, transferencia de conocimiento para que esos proveedores potenciales se adapten a los requerimientos de las empresas mineras. También se necesita fortalecer el marco regulatorio, por ejemplo, en materia ambiental o de aguas, para exigir que las empresas cumplan los mejores estándares en esa materia y, finalmente, hay que tener esquemas de gobernanza apropiados. Ahí aparece un punto con el tema del federalismo.

En Argentina los recursos mineros son de las provincias, y resulta que las provincias donde está la minería de litio están entre las más atrasadas de la Argentina, económica e institucionalmente. Jujuy es una de las provincias que tiene litio, tiene un salario en explotación y otro que está por iniciar ahora. El gobierno provincial decidió hacer un proyecto de fabricación de baterías con un grupo italiano. El grupo italiano jamás produjo una batería de litio a escala comercial en el planeta y hay serias dudas sobre la viabilidad del proyecto; el problema es que los gobiernos provinciales, cuando negocian con empresas extranjeras, tienen un problema de asimetría de información y de capacidades

institucionales muy grande. El gobierno argentino transfirió los recursos a las provincias, pero no les transfirió las capacidades institucionales ni los recursos humanos necesarios para generar marcos de gobernanza eficaces.

En tanto, ¿qué pasa con la agricultura de precisión? ¿cómo se puede fomentar? Tradicionalmente, si uno quería hacer tractores, hubiera dicho “pongamos arancel para la importación de tractores que hacen agricultura de precisión.” Pero ahí se perjudica la productividad agrícola y el objetivo debería ser el contrario, mejorarla. ¿Cómo lo hacés? En el caso de la agricultura de precisión aparece un señor que le dice a los agricultores, “tengo un algoritmo que te va a decir dónde, cuándo y cómo tenés que plantar.” Primera cuestión: desconfianza. Aunque en Argentina los agricultores no son pequeños ni de subsistencia, igualmente son conservadores.

¿Qué se puede hacer entonces? Laboratorios para que los usuarios pioneros experimenten y vean los impactos que pueden tener con estas nuevas soluciones, por ejemplo. Se necesita también generar conectividad en el campo para que el Internet de las Cosas funcione en medio de la Pampa Húmeda. Surgen nuevos requerimientos de capital humano. En la agricultura de precisión, hay una empresa argentina que hace prescripciones basada en registros climatológicos y satelitales; no tiene un solo ingeniero agrónomo; lo que

tiene es gente que sabe de *data science* y de algoritmos, etc. y que produce las prescripciones (en interacción con los productores claro está). ¿El sistema educativo de nuestros países está adaptado a eso? Se sabe que estas cosas ya están pasando, no son futurismo.

Con todo esto no queremos sugerir que no haya ningún espacio para generar encadenamientos hacia adelante en las cadenas basadas en recursos naturales (incluso en la cadena de litio podría haberlos hacia ciertos nichos del mundo de las baterías o hacia otros derivados). Lo que sugerimos es que muchas veces estos encadenamientos pueden ser particularmente desafiantes. En tanto, los encadenamientos hacia atrás pueden verse beneficiados por el carácter sitio-específico de la explotación de recursos, de la que derivan requerimientos tecnológicos y productivos idiosincráticos que abren oportunidades para el desarrollo local. Los impactos ambientales y sociales también son sitio-específicos y también generan tantos desafíos como oportunidades. Finalmente, las competencias y conocimientos requeridos para el desarrollo de servicios, equipos e insumos para la explotación de los recursos pueden ser de utilidad para posteriores

saltos hacia otras actividades productivas (los encadenamientos laterales de los que hablábamos antes). Claro está que abrir una fábrica con un subsidio estatal es más rendidor electoralmente que el trabajo micro de largo plazo que implica el camino que estamos sugiriendo; el desafío es entonces como cambiar la “economía política” de la toma de decisiones a fin de hacer más visibles e incorporar otras dimensiones analíticas que potencialmente pueden llevar a senderos de desarrollo más promisorios.

Referencias

- LÓPEZ, A., M OBAYA, P PASCUINI Y A RAMOS, “Litio en la Argentina. Oportunidades y desafíos para el desarrollo de la cadena de valor”, Monografías del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, Febrero 2019.
- LACHMAN, J Y A LOPEZ, “Nuevas oportunidades y desafíos productivos en la Argentina: resultados de la primera encuesta nacional a empresas de agricultura y ganadería de precisión”, IIEP-BAIRES, Serie Documentos de Trabajo 38, Buenos Aires, 2018.

DISCUSIÓN Y COMENTARIOS

Luis Carranza: Quiero compartir dos experiencias de América Latina; una es la de Chile, el único país que ha logrado desarrollar un *cluster* intermedio en base a la minería. Lo interesante en Chile es que empiezan en la región de Antofagasta, pero luego deja de ser un concepto geográfico y han formado instituciones para ver cómo generan innovación al interior de los proveedores de la minería. Es un ejemplo interesante que deberíamos revisar, porque si uno ve el mapa de Sudamérica, hay la región cobre, la región hidrocarburos y la región agrícola, y ahí explicamos el 100% de nuestros países. El tema que se ha planteado acá es, justamente, cómo utilizamos los recursos naturales, no como una maldición sino para encadenarnos hacia la prosperidad.

El otro ejemplo es el de la agroexportación en Perú, que empezó de una manera muy simple con espárragos congelados o en conservas, lo más básico que puede haber. Luego vimos un proceso de diversificación menor en distintos productos; hoy tenemos más de 20 productos en los cuales Perú lidera los rankings de exportaciones, el último es arándanos. Luego también es la sofisticación con la que han logrado en-

trar a los supermercados de Alemania, de España, de Estados Unidos, de Japón, con productos donde efectivamente se identifica el gusto: hay mucho de investigación y de conocimiento para determinar el gusto de los consumidores en Japón o en Alemania y ofrecerles el producto transformado.

Son ejemplos de diversificación menores; no es el gran salto tecnológico, pero en cada salto pequeño que se ha dado, hay un montón de productividad y valor agregado asociado a estos cambios.

¿Qué hizo el gobierno? Tres cosas básicas: infraestructura -bienes públicos esenciales-, regulación y acuerdos comerciales y, luego, una ley de flexibilización laboral que ha funcionado extraordinariamente bien. De ahí es el espíritu *trumpeteriano* de estos empresarios que definen si es que siembran aguacates o arándanos, o se mantienen en espárragos. Si uno ve al interior el tejido industrial, las estrategias son distintas; unos son más exitosos que otros y ahí hay un proceso de reconversión industrial muy dinámico.

Para que tengan una idea: en el año 2000 había solo 18 empresas peruanas que exportaban más de 50 millones de dólares; ¡solo 18! Y ya para el 2014 había 15 empresas de agroexportación que exportaban esa misma suma, una transformación brutal en un período muy corto de tiempo.

Osmel Manzano: Quiero hablar un poco de un par de cosas que estamos haciendo. Uno, que creo es una buena noticia por el tema de capital humano. Los que hemos estado estudiando “la maldición de recursos naturales” conocemos un paper que hicieron Black y colegas para los Estados Unidos, donde muestran que, en los distritos mineros, cuando había un bum de minería, la gente desertaba del sistema educativo, entonces claro, había un efecto perverso. Nosotros hemos estado replicando eso y por lo menos para Colombia, petróleo (nos falta ahora minería), hemos encontrado que no, que más bien aumenta la escolaridad, y lo que estamos viendo es que como el papá trabaja y el ingreso de la familia aumenta, eso hace que los hijos sí vayan al colegio. Ahí hay un *positive spillover*, si se quiere, de la explotación de recursos en términos de capital humano; vamos a probarlo ahora con minería. Es de las cosas que queríamos destacar un poco, que no todo es malo.

Ricardo Monge, de Costa Rica, hizo un trabajo que me parece fabuloso: siguió a empleados que habían trabajado en las transnacionales que entraron en Costa Rica y halló que estas personas, cuando salían de la transnacional, habían desarrollado habilidades gerenciales; o sea, ese era el *skill* que estaba aportando y eso estaba ayudando un poco a la economía.

Ahorita estamos haciendo un seguimiento de gente que ha trabajado en el sector extractivo en México y Colombia; estamos mandando mensajes ahora y los resultados preliminares muestran, primero, que sí se van a otros sectores que no imaginábamos, manufactura, por ejemplo. Entonces no es que el tipo que está trabajando en la petrolera está condenado de por vida a trabajar en la petrolera, hay saltos al sector de manufactura y a sectores de servicios.

Otro tema que estamos encontrando es que el salario aumenta; los que sí creemos en la teoría neoclásica, es que es la productividad marginal de su trabajo en el sitio nuevo al que está yendo es más alta; o sea que está trayendo una ganancia. Creo que es la conexión que no habíamos observado, que tiene que ver con los términos de capital humano que hablaba Guillermo, que creo que hay que explorar también. Hay gente que después podemos mover entre sectores y que va a traer un *positive spillover*.

Hugo Ñopo: Quiero complementar lo de Osmel muy brevemente porque estamos haciendo un estudio similar para Perú, mirando qué es lo que pasa no solamente con *attendance*, sino también con habilidades, con desempeño escolar, con la evaluación censal de estudiantes en territorios mineros, distritos mineros comparándolos con

distritos no mineros. Y preguntándonos qué pasa con la llegada de las minas, miramos la llegada de las minas y miramos el canon, y resulta que no solamente la cobertura educativa sube, sino que el desempeño de los chicos también sube. Hay unos canales bien interesantes que tienen que ver con el canon, que pasan por la mejora de la infraestructura de las escuelas. Dicho esto, también estamos encontrando que hay unas no linealidades que son importantes, porque *“too much of a good thing is not a good thing anymore”*, entonces hay unas no linealidades bien interesantes.

Augusto de la Torre: Quisiera hacer un punto más macro aquí que creo que complementa las excelentes presentaciones que han hecho los colegas. El punto macro tiene doble lado; primero, quisiera plantear una relación entre productividad y estructura productiva y, segundo, reflexionar sobre cómo eso afecta a un país rico en recursos naturales.

Lo típico cuando hacemos estudios de crecimiento y productividad –y es lo correcto-, es decir: el crecimiento a largo plazo tiene mucho que ver con la productividad. Eso nos empuja a desarrollar agendas en las que constantemente pensamos: qué factores pueden ayudarnos a mejorar la productividad, y aparece el capital humano, la innovación, como debe ser... Pero

en eso nos volvemos agnósticos sobre la estructura productiva. Lo que estamos diciendo implícitamente es: produce lo que quieras y si eres productivo, no importa lo que produzcas.

Creo que la evidencia sugiere que la cosa no es así: la estructura importa. Porque ciertas actividades económicas son una causa de productividad; no son solo el resultado, creo que tenemos la tendencia de decir: tú eres productivo, y la estructura que resulte será la que resulte. Pero creo que hay buena evidencia para pensar que, si tú tienes, como los asiáticos, economías sesgadas hacia afuera, produciendo bienes transables, esa es una fuente de productividad porque las actividades de producción transable generan más externalidades de aprendizaje, de difusión tecnológica y te ayudan a reducir las externalidades negativas de problemas de balanza de pagos porque tienes un sector transable más fuerte.

Entonces creo que no debemos ignorar la estructura: *“structure matters”*. Por lo tanto, tener economías sesgadas hacia la demanda externa, orientadas hacia afuera, tienen más productividad como consecuencia de su estructura. Esto es un gran desafío para los países que producen recursos naturales, porque los países que producen recursos naturales típicamente tienen un recurso natural del cual

sacan todo el *forward exchange* y lo gastan en el mercado doméstico. Y entonces el resto de las actividades productivas -eso lo vemos en el Ecuador- se orientan a producir cosas para venderle al gobierno o a producir cosas para el mercado doméstico. Entonces, paradójicamente, los países que dependen de una variable externa como los *commodities* tienden a tener estructuras productivas sesgada hacia adentro, y no desarrollan esta capacidad de producir bienes transables que no sean *commodities*. Superar eso es un problema y hace que sea difícil desarrollar la productividad cuando tenemos ese tipo de sesgo estructural.

Vistas así las cosas, creo que una agenda de crecimiento no solo tiene que pensar en la productividad sino en la estructura y encontrar qué es lo que está en el camino de que nuestras economías no se orienten hacia fuera y no se inserten en los mercados internacionales. Creo que ahí hay fuentes de crecimiento de la productividad. Tiendo a pensar -la evidencia es obviamente difícil de encontrar-, que los países que convergen, los países que crecen mucho, típicamente son países que tienen orientaciones y una estructura productiva hacia fuera. Esto me hace pensar que la productividad, de alguna manera, es el resultado de que estás metido en ese tipo de actividades económicas.

Rebeca Grynspan: Me parece que en la discusión que hemos tenido ha hecho falta pensar a qué nos estamos enfrentando con la Cuarta Revolución Industrial; o sea, hemos analizado un poco lo que tenemos, pero no los impactos de lo que está pasando, qué exige de nosotros para mejorar nuestra capacidad de transitar con mayor productividad hacia el futuro.

Me gustaría una reflexión de los expositores sobre eso. Pongo algunos ejemplos: sobre el tema del capital humano, pues habrá que construir un ecosistema educativo distinto al que tenemos hoy para mejorar la productividad. Vamos a tener que crear un ecosistema que pueda capacitar a la mano de obra a lo largo de toda la vida laboral, porque habrá muchas transiciones laborales en el futuro. ¿Cómo vamos a adaptar un sistema educativo que requiere de una capacitación de su mano de obra permanentemente a lo largo de la vida laboral, y no el sistema educativo que tenemos hoy en día? Cómo nos adaptemos a esa realidad, determinará mucho la productividad de nuestro mercado laboral.

La otra, que probablemente tiene que ver con esto de los *linkages* de las habilidades de los que estaban hablando -los *linkages* de capital humano-. El mercado laboral también está cambiando dramáticamente; muchas actividades van a quedar eliminadas o sustituidas por las nuevas tec-

nologías y de alguna manera tenemos que hacer el mapa de hacia dónde transita en términos de las habilidades; cómo hacemos esas transiciones viables hacia cosas distintas, con mayor productividad. Mucha gente está hablando precisamente de cómo construir el Google Maps de las habilidades, de que la gente sepa dónde está y a dónde tiene que ir, porque no saben a dónde tienen que ir. Eso puede generar no solo una gran disrupción, sino una gran baja de la productividad de la economía. Haciendo eco de lo que decía Guillermo, vamos a tener problemas en la expansión del producto por más trabajo, pero vamos a tener también grupos que pueden no encontrar ninguna fuente a dónde ir, ningún trabajo. O sea, que van a quedar fuera de la fuerza laboral. Ambas van a afectar el producto de nuestras economías. ¿Cómo hacemos esa transición? Me parece que falta reflexionar sobre el mundo al que nos vamos a enfrentar y cómo vamos a mejorar nuestra capacidad de adaptarnos a él con mayor productividad, porque podría pasarnos exactamente lo contrario.

Me gustaría una reflexión sobre lo que anota Augusto. Pablo expuso que no depende de la estructura productiva, que tenemos baja productividad en toda la estructura productiva, pero hay sectores que tienen la mitad de la productividad del otro, es decir que aun ahí, en la asignación

de recursos, puede haber mejoras de productividad, aunque todos sean mucho menos productivos que los Estados Unidos. Esa discusión de cuál es la estructura productiva con respecto a la productividad, me parece esencial. No es solo el tamaño de las empresas, sino también los sectores.

Saúl Weisleder: ¿Cuáles serán las oportunidades que podría tener América Latina a propósito de los efectos del cambio climático en términos de innovación y de nuevas líneas productivas, etc.? En todo caso, en lugar de verlo solo como una amenaza, que efectivamente lo es, ver si hay oportunidades importantes ahí.

Augusto de la Torre: Quiero añadir algo a lo que dijo Rebeca. Me parece que vale la pena poner sobre la mesa el papel de los servicios transables, porque cuando la gente piensa en orientación hacia fuera, típicamente nos viene a la mente manufacturas, pero dada la Cuarta Revolución Industrial y hacia dónde va el mundo, hay toda una caja negra en el tema de servicios transables, incluyendo turismo, servicios de wellness, servicios ecológicos, servicios culturales, etc. Me parece que esa es una gran agenda.

Adriana Arreaza: Voy a aprovechar para hacer un comentario sobre el tema de

la innovación. Cuando vemos la estructura productiva de América Latina, encontramos que más bien son pocas las empresas que están en la frontera o cerca de ella, que son las capaces de empujar esa frontera, generar patentes, etc., y eso es lo que por lo general llamamos innovación. Tenemos un número muy grande de empresas que más bien están muy lejos de la frontera; ahí la pregunta es dónde habría quizás más ganancias de productividad: ¿pensar en empujar la frontera o hacer que buena parte de nuestra estructura productiva sencillamente llegue a alcanzar esa frontera? ¿Y qué es lo que tenemos que hacer para promover eso?. La inquietud viene de todas las iniciativas y el énfasis que ponemos en la innovación, en las patentes, etc., y en pensarlo como una medida importante para compararnos con otras economías.

Pablo Sanguinetti: Luis comentó sobre dos casos distintos. Uno es Chile, un cluster minero como algo muy relevante que generó quizá un encadenamiento hacia atrás en la producción de servicios y bienes de capital para el sector. Tenemos también el sector agrícola de exportación en Perú, donde se generaron algunos encadenamientos hacia adelante con nuevos productos finales (alimentos). ¿Qué aspectos fueron descendentes en estas dinámicas de innovación alrededor del sector

agroalimentario en Perú? Aparte de las regulaciones laborales básicas que Luis mencionó, también hubo un tema de flexibilización con la regulación de la propiedad de la tierra que fue muy relevante. ¿Qué otros factores pueden ser relevantes para incentivar a las firmas a crecer y a innovar? Osmel mencionó algo interesante: que en estos sectores de recursos naturales a veces ocurre que vienen empresas internacionales que generan externalidades. Estas empresas no solamente invierten en capacidades específicas en ese sector, sino favorecen la acumulación de capacidades gerenciales generales en sus trabajadores y estos se mueven a otros sectores. Los famosos “monos de Ricardo Hausmann” terminan teniendo alas porque terminan volando más lejos de lo que uno hubiera pensado si fuera simplemente por la relación insumo-producto, que es lo que también mencioné.

En Argentina se generó una industria automotriz eficiente con exportaciones globales asociada a un nicho más específico de camionetas, fruto de que eran un medio de transporte para el campo; en cambio en otro tipo de vehículos (de uso urbano/particular) hubo mucha protección, nada de eficiencia y por lo tanto poco crecimiento.

Voy a contestarle a Augusto. El tema de si una actividad exporta o no exporta, no es un tema sectorial. Dentro de un sec-

tor hay firmas que exportan y otras que no lo hacen. La productividad aumenta cuando dentro de un sector exportable hay más firmas que exportan. Lo importante es entender qué políticas generan esos cambios. Cuando se piensa en servicios no transables lo ideal es que esas actividades se relacionen (sean proveedoras) con las firmas que producen para el mercado internacional y, por lo tanto, que les transmitan cierta eficiencia al sector no transable de servicios. Por supuesto, hay servicios profesionales que, si bien inicialmente pueden surgir respuesta a demandas de firmas locales pueden luego transitar hacia la venta de estos servicios al exterior. De modo que al final del día la productividad y la posibilidad de exportar en forma directa o indirecta no está asociada a determinados sectores. De nuevo, lo importante no es *qué producimos* sino *cómo producimos*. Si una firma exporta es porque está produciendo con un nivel de calidad internacional; es cómo lo producen, no en qué sector lo hacen.

Este tema del peligro de que estos recursos naturales generen estos *income effects*, que desincentiven la acumulación de capital humano, puede ser relevante y en ese caso tenemos que producir políticas públicas para corregir estos efectos indeseados que generan estos *boom* de las materias primas.

Hugo habla del típico efecto de enfermedad holandesa, esto es: producimos petróleo, el país se hace muy rico por el petróleo, suben los salarios y entonces el único sector que puede pagar esos salarios es el sector petrolero, y otros sectores de exportaciones no ligados al recurso natural pueden sufrir. No digo que eso no pueda pasar, pero estamos hablando de si hay políticas o hay escenarios donde se generan esos encadenamientos que terminan produciendo bienes que también son transables y que también tienen eficiencia global y que por lo tanto pueden pagar salarios relativamente altos y que no se ven expulsados por el tradicional efecto de la enfermedad holandesa, que estamos acostumbrados a mirar. Saúl habla de temas ambientales; alguna gente puede decir que eso limita, pero si uno produce cosas que son ambientalmente sostenibles, como lo que contaba Andrés de agricultura de precisión, son cosas que el mundo cada vez pide más. Esto es parte de la innovación, entonces definitivamente es algo relevante.

Guillermo Perry: Para comenzar con el tema de estructura, diría exactamente lo mismo que Pablo; o sea, cuando hablamos de estructura, es sectorial, no si estamos exportando o no vinculados al mercado internacional. La gran discusión en América Latina antes era que el problema era

estructural por sector: estábamos en sectores equivocados y que teníamos que pasarnos a la industria. Eso es lo que creo que fue equívoco, porque las cosas habían cambiado mucho en el mundo y porque es muy poco probable que el patrón de desarrollo de países ricos en recursos naturales sea idéntico al de los países asiáticos, que siempre nos ponían como ejemplo de países sin recursos naturales. De lo que sí no hay duda es de que la diversificación – creo que lo hemos ido entendiendo –, es un proceso inherente al desarrollo y que hay cosas que retardan la diversificación y son malas. Lo que sí es muy peligroso es quedarse con un solo producto, como Venezuela con el petróleo, y todo lo demás muere. Eso sí es verdaderamente dramático.

Hay países que han demostrado que aun si tienen una riqueza petrolera absolutamente fuera de serie frente a todo lo demás que tienen, encuentran maneras de diversificar hacia otras cosas. No es el caso de ponerme a hablar de esto aquí, pero hay una experiencia muy interesante entre los Emiratos Árabes, que es el caso de Dubái, país que ha logrado diversificar sus ingresos con servicios de ingeniería, con servicios financieros, con una cantidad de cosas, entendiendo que podía apalancarse en el hecho de que todos sus vecinos tenían necesidades que eran mucho más fácil su-

ministrar desde Dubái que desde otros sitios.

Quiero ligar esto con lo que decía Andrés. Aunque estoy de acuerdo con que en general las oportunidades están más en los encadenamientos hacia atrás, no se puede exagerar, porque hay casos de encadenamiento hacia delante que dan ventajas comparativas clarísimas, por ejemplo, prácticamente no hay grandes países productores de petroquímica que no tengan petróleo, porque hay vínculos que hacen mucho más eficiente tener la petroquímica cerca de donde salen los flujos de las refinerías, de hecho conectadas prácticamente con las refinerías.

Algo parecido pasa con buena parte de la agroindustria; es decir, no conozco grandes exportadores de esencia de frutas o de jugos, que no tengan las frutas. Ciertamente ya no estamos en la época donde podemos repetir lo que hizo Suecia, que se industrializó a partir de hacer maquinaria para los bosques, porque hoy día ese no es el camino para muchos casos.

Quería comentar algo sobre lo que dijo Luis. Creo que parte del tema de diversificación es que puede ser dentro de los propios sectores primarios. El caso de Chile es realmente muy impresionante; mal que bien Chile tiene el récord de crecimiento más importante, y no es porque dejara de producir cobre, sino porque, ade-

más, comenzó a exportar salmones, maderas de los bosques del sur, frutas frescas. El salmón no se producía en Chile, y a alguien se le ocurrió que las aguas de Chile eran parecidas a las de Noruega, donde están los salmones que son los pescados más rentables del mundo. Pero había un problema: las enfermedades, las condiciones propias, biológicas, en Chile no eran las mismas, y tuvieron que hacer gran cantidad de investigación biológica, etc., que fue muy importante.

Con las frutas frescas hubo otra cantidad de cosas que no vale la pena relatar acá. Otro ejemplo muy interesante es el de Costa Rica, con lo que fue InBio. Ese fue un caso notable; por alguna razón tenían muy buena facultad de biología y exportaban biólogos a lo loco, y un día un grupo de científicos decidieron hacer algo con los biólogos de Costa Rica, y de ahí salieron patentes farmacéuticas, salió mucho del ecoturismo que hay en Costa Rica. Es decir, sí hay maneras, metiéndole investigación a estas cosas, de crear una cantidad de servicios y sectores nuevos, pero hay que analizarlo muy bien, hay que ver por dónde es la cosa.

Sobre el tema de los recursos naturales que planteó Osmel, quiero solamente comentar sobre algunos estudios que hemos hecho sobre ese tema a nivel municipal y departamental. Hemos encontrado algu-

nas cosas muy llamativas. Por ejemplo, en el caso colombiano, que nosotros miramos hace un tiempo el impacto del petróleo y del carbón sobre municipios y departamentos productores, encontramos diferencias enormes. Cuando fuimos a ver cuáles eran las diferencias, había dos fundamentales. Lo voy a resumir así: cuando en un sitio que había muy poco desarrollo de actividad productiva, de desarrollo institucional, de desarrollo político, de golpe llegaba un chorro de recursos de regalía del petróleo, ahí era seguro que eso se iba a desaprovechar totalmente y no pasaba nada. Cuando eso sucedió en departamentos o municipios que tenían algo más de estructura institucional -y entendiendo por eso no solamente capacidad administrativa del Estado, sino de la propia política, algo de sofisticación-, el resultado era completamente contrario.

Por otro lado, también hay trabajos que muestran que hay países que han sido capaces de utilizar la renta de los recursos para construir capacidades; o sea que tampoco es una cosa que uno no pueda cambiar en el tiempo.

Sobre el tema de la capacidad de migrar, de la capacidad gerencial que se obtiene, es que cuando decíamos, por ejemplo, que había sectores con más productividad, como el petróleo en Venezuela y la soya en Argentina, la migración

no es que produzcamos solo petróleo, lo que hay que ver es qué cosas se han desarrollado ya ahí que llevan esa productividad tan alta; una parte es el recurso natural, pero otra parte es que eso atrajo y permitió desarrollar una capacidad gerencial, técnica, y por eso no era sorprendente que en Venezuela, cada vez que querían abrir una cosa nueva, sacaban gerentes de PDVSA, los llamaban “los gerentes petroleros”. Esos fueron los que comenzaron las siderúrgicas.

El caso de California es apasionante. Poco después de la minería del oro hubo gente a la que se le ocurrió que en ese sitio perdido había que crear unas buenas facultades de geología. Esas escuelas acabaron siendo Caltech, Stanford, etc. Lo que muestran estas historias es que cuando las rentas de los recursos se usan para investigación, para fomentar capital humano, aunque al principio muchas veces están vinculadas al propio sector o a los sectores vinculados, después hay saltos mucho más allá de los límites que uno se imagina; los saltos no son solo a los arbolitos cercanos, a veces son saltos lejanos que sería muy interesante documentar en el tiempo.

Un último punto vinculado con lo anterior. No es posible diversificar muy bien si uno no hace dos cosas de las que hablamos en el panel inicial. Si uno permite devaluaciones en el tipo de cambio muy bru-

tales durante diez años, hay que olvidarse de diversificar, por mucha innovación. O sea, esto sí está ligado de alguna manera con el tema macro del que hablamos esta mañana, y es un refuerzo a lo que habíamos de que está muy bien tener flexibilidad cambiaria, pero uno necesita instituciones fiscales y política fiscal e intervenciones cambiarias inteligentes que le permitan mantener, como decía el Consenso de Washington, “una tasa de cambio competitiva”, que era uno de los diez puntos del Consenso de Washington que después se nos olvidó que era importante.

Y sobre lo que señalaba Rebeca: no tengo la menor idea de cómo se hace para aprovechar la inteligencia artificial, pero tengo la sospecha de que la robotización le va a pegar mucho más duro a lo que llamamos el *footloose manufacturing and services*, las cosas que puedo hacer en cualquier parte del mundo, porque eso cuya localización dependía solamente de tener menores costos de trabajo, eso sí va a sufrir mucho. Entonces, curiosamente, el tipo de desarrollo atado a condiciones reales de recursos naturales o de mercado, que es más nuestro camino (o al menos *potencialmente* nuestro camino) de golpe sufre mucho menos con la robotización que algunos de los países asiáticos. Creo que los países pobres de Asia pueden ser los grandes perjudicados por el proceso de robotización.

Andrés López: En relación a lo que dijo Guillermo: exagerando el punto (pero como lo otro es más visible y los casos de encadenamiento hacia atrás están bajo el radar), diría que tiene razón: jugo de naranja exportan los países que tienen naranja, pero chocolate los suizos y los belgas que no que no tienen cacao; o sea que también ahí es más fácil el vínculo en algunos sectores.

Rebeca hablaba de industria 4.0 y del sistema educativo, etc. Por lo menos en Argentina no conozco nada más conservador y más resistente al cambio que el sistema educativo. No sé si pasa igual en otros lados, pero es como que, si yo digo que tenés que venir a enseñar, me responden, bueno, ¿y quién sos vos? Y alguien dice, “el sector privado quiere eso” es peor, es el peor golpe que uno puede dar, la peor presentación es esa. Si el sector privado lo quiere, está mal, digamos. Entonces es muy difícil esto.

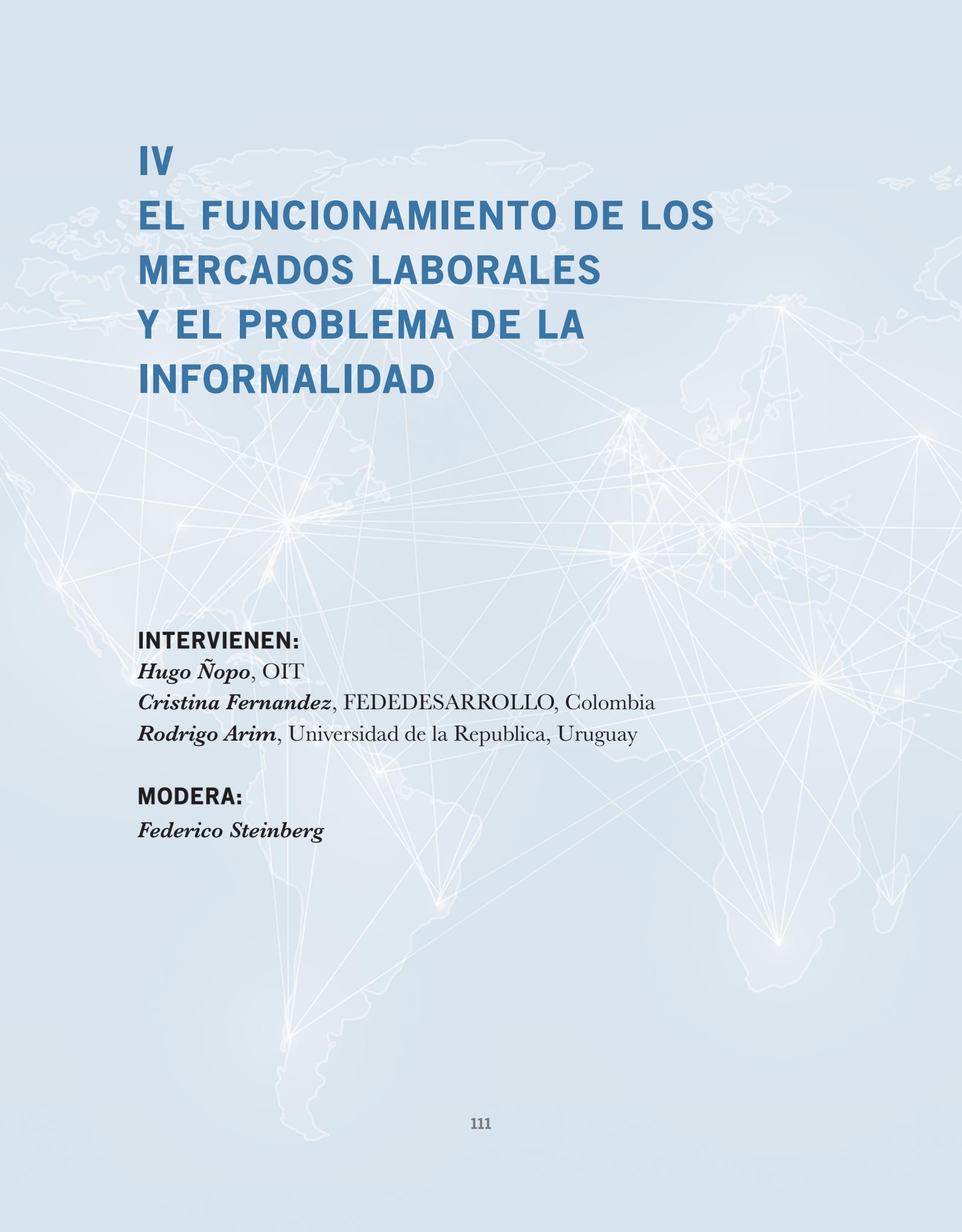
Algunas experiencias interesantes. En Costa Rica, se creó un foro de capital humano hace unos años y no hubo ninguna articulación; serían experiencias interesantes de ver si uno replica. En América Latina hay gente que está preocupada por el futuro del trabajo, yo estoy preocupado por el futuro de las empresas, porque si las empresas no van al mundo 4.0, no va a haber trabajo para nadie, robotizable o no.

Hay estudios, por lo menos para Argentina, muy recientes, que demuestran que el 95% de las empresas ni empezaron con la industria 4.0 y el 50% ni sabe de qué se trata. Esto es preocupante. La agricultura de precisión es parte de la industria 4.0 aplicada a la agricultura, nada más tiene la ventaja de que los clientes están más ávidos de aumentar la productividad porque están expuestos a la competencia internacional directa. Quizás los industriales tienen vínculos más estrechos entre los proveedores de estos servicios y equipos y ellos. Ciertamente ahí hay todo un tema central.

Sobre qué elegir, patentes, etc.: no creo que haya una respuesta universal, pero me preocupa otra cosa, que muchas veces se promueven emprendimientos que sacan patentes y sus emprendimientos quedan ahí. En Argentina hay un señor que tiene una patente para hacer litio en una hora y su problema es que no tiene ni el financiamiento para escalar eso, ni los inversores, ni tiene la más remota idea de cómo se escala eso a una planta piloto industrial; o sea que creo que si apostamos a sacar patentes y falta todo lo que viene después, no avanzamos nada. La patente es el principio y muchas veces hay empresas que incluso con subsidios públicos sacan patentes, pero es un negocio privado, vender la patente a alguien que la sabe explotar o que la quiere

bloquear. Yo prefiero una cuestión más amplia, prefiero levantar el campo de juego para todos y no sé si estamos para hacer apuestas tan ambiciosas en la mayoría de los casos.

Un último punto. Hablábamos del *spillover* que mencionaban Osmel y otros expositores, justamente lo que trataba de mencionar con encadenamientos laterales era eso. Decía Guillermo: “hacemos saltos más lejanos a cosas que no tienen nada que ver en principio”, pero donde lo que tenemos es la capacidad humana y el *expertise*. Creo que esa es una elección para muchos gobiernos, no sé si nacionales y subnacionales. Estoy pensando de nuevo que el caso del litio en Argentina es seguramente aplicable a otros. Una vez que el bum del litio acabe, que no haya más batería de litio, que las baterías sean de aire o de cualquier otra cosa, ¿qué va a quedar? Va a quedar una fábrica abandonada o va a quedar gente capacitada que fue entrenada en métodos gerenciales modernos, que sabe cómo hacer investigación, que trabaja con métodos de alta productividad y está familiarizada con el mundo de negocios modernos. Esa gente va a ser la que diversifique la economía después. Me parece que ahí es donde la importancia de ir a estos encadenamientos hacia atrás que están más vinculados con lo territorial o local en el caso de los recursos naturales, es central: siempre están en algún lugar y hay que ir a explotarlos y mejorar la forma de hacerlo, por ello es un campo lleno de oportunidades para innovar y a partir de ahí diversificarse.



IV EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS LABORALES Y EL PROBLEMA DE LA INFORMALIDAD

INTERVIENEN:

Hugo Ñopo, OIT

Cristina Fernandez, FEDEDESARROLLO, Colombia

Rodrigo Arim, Universidad de la Republica, Uruguay

MODERA:

Federico Steinberg

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA INFORMALIDAD

Hugo Ñopo. Organización Internacional del Trabajo, OIT.

Comenzaré diciendo que entre 2/3 y 4/5 de los empleos en nuestra región son informales, pero hacer la radiografía al interior de ellos es bien importante, porque eso nos dará algunas luces, algunas pistas de cómo enfrentar la informalidad.

Consideremos el caso de Perú. En Perú tenemos una PEA ocupada de casi 17 millones de personas, y de ellas son poco más de 12 millones de personas quienes están en empleos informales. Eso hace el 72% de informalidad. Pero cuando miramos al interior de ese 72% o de esos 12 millones de personas en la informalidad, encontramos que casi la mitad de ellos son trabajadores independientes; o sea, no es que estén en alguna firma trabajando en negro, son personas que trabajan por su cuenta.

Después, los asalariados informales son algo más de dos millones en el sector informal. De modo que los elementos, las piezas que hacen este objeto de la informalidad son bien diferentes, bien heterogéneas. Incluso, si examinamos más cuidadosamente, ¿quiénes son estos trabajadores independientes? De repente,

dentro esa informalidad están mi abogado, mi dentista, el pediatra de mis hijas como trabajadores independientes, pero también la señora que vende golosinas en la esquina. De modo que hay muchísima heterogeneidad que debemos tomar en consideración a la hora de pensar la informalidad. Volveré sobre esto cuando me refiera a las políticas.

Por otro lado, si consideramos las diferentes regiones del mundo, solamente África tiene niveles de informalidad más altos que los de América Latina y el Caribe.

Aquí tenemos niveles de informalidad razonablemente altos como para preocuparnos, pero, nuevamente, más importan las heterogeneidades y, dentro de esas heterogeneidades, hay una que salta para nosotros: las diferencias de género en informalidad. En varios países de América Latina hay más casos de informalidad entre las mujeres que entre los hombres; este es el caso especialmente de México y Perú. Así que la informalidad es también un fenómeno predominantemente femenino. El ángulo de género es importante aquí por varias razones.

Una publicación de Juan Chacaltana y José Manuel Salazar, publicada en noviembre pasado en la OIT, habla de las diferentes posibilidades de enfrentar el problema de la informalidad con políticas que tienen que ver con la productividad, políticas que tienen que ver con las normas, políticas que tienen que ver con los incentivos y con la fiscalización. El mensaje final es que muchas de estas políticas ya han sido probadas; existe evidencia en América Latina acerca de varias de ellas. Sus impactos han sido modestos y esporádicos, lamentablemente no permanecen mucho en el tiempo. Con algunas de estas políticas se puede mover la informalidad dos, tres y hasta cuatro puntos, pero no mucho más. El llamado es hacia la combinación de estas políticas; no fijarse solamente en la fiscalización o en las normas o en los incentivos o en la productividad, sino combinar esas políticas. Una constatación muy importante de esta publicación es que la medida más importante para reducir la informalidad ha sido el crecimiento. Cuando las economías crecen, generan empleo, y este empleo es formal en gran medida. Por ahí vienen gran parte de los aprendizajes y los elementos a tomar en cuenta.

La informalidad nos debería de importar mucho más que por razones de productividad: hay un vínculo bien importante entre la informalidad y el contrato social. Más allá de los mercados de trabajo, sabemos que la informalidad trasciende las relaciones laborales; está presente en muchas transacciones, en muchos mercados, en las películas que se compran en las esquinas en nuestras ciudades, en los caramelos, en las golosinas que se compran en las esquinas, en muchísimos mercados. Resulta que, para los agentes económicos en América Latina, en gran medida resulta fácil, directo, barato hacer transacciones obviando al Estado, con las implicaciones que eso tiene en términos de recaudación, en términos de presencia del Estado, y así se configura un círculo vicioso de un equilibrio lamentable, de un débil contrato social, una escasa provisión de servicios públicos, una baja recaudación. Es necesario repensar estos círculos viciosos para construir sociedades mejor cohesionadas, o que diferentes segmentos de los mercados de trabajo participen mejor, no solamente en los mercados de trabajo, repito, sino en las economías en general.

INFORMALIDAD DE EMPLEOS Y DE FIRMAS

Cristina Fernández. FEDEDESARROLLO, Colombia.

La informalidad en América Latina es alta, difícil de comparar entre países y heterogénea.

La informalidad en América Latina es de grandes dimensiones. Más o menos la mitad de la población ocupada en América Latina es informal. En Colombia comprende al 62% de los ocupados y a cerca del 60% de las firmas, según cálculos que hemos hecho en Fedesarrollo.

La informalidad en América Latina es difícil de comparar entre países. La medición de la informalidad depende de la definición que se adopte de este concepto. Por lo general, se entiende la informalidad como las firmas o trabajadores que están por fuera de la órbita del Estado. Sin embargo, esta definición comprende dos puntos de vista diferentes: el de los deberes y el de los derechos para con el Estado. El punto de vista que tiende a ser más utilizado es el de los deberes; pero los deberes para con el Estado difieren entre países, de modo que es muy difícil obtener comparaciones de las mediciones de informalidad. Por ejemplo, en un país como México o Perú, los trabajadores por cuenta propia no están obligados a cotizar la se-

guridad social. Por lo tanto, es difícil considerar a esos trabajadores independientes como informales (porque en realidad no están incumpliendo con los deberes que tienen con el Estado); y, sin embargo, las mediciones más comunes de informalidad los considerarían dentro de este grupo.

La informalidad es muy heterogénea, como bien lo señaló Hugo Ñopo. Aún si se logra homologar la definición de informalidad entre países, es muy difícil lograr su comparabilidad. En efecto, estamos considerando un universo que ocupa alrededor del 60% de los ocupados y que incluye desde el vendedor de dulces en la esquina hasta los ejecutivos que están evadiendo impuestos; no se puede medir todos los grupos de informales con la misma vara. En Fedesarrollo hicimos una taxonomía de la informalidad a nivel de los trabajadores y una taxonomía a la informalidad a nivel de firmas. Voy a empezar por la taxonomía de la informalidad a nivel de los trabajadores, que se complementa muy bien con la taxonomía que hizo Hugo en su presentación.

Nuestra taxonomía de la informalidad está muy basada en el trabajo de Gui-

lermo Perry con el Banco Mundial (2008), pero no incluye tres, sino cuatro tipos de informalidad:

1. Una informalidad de subsistencia, que son los trabajadores con bajísimos niveles de productividad que resultan en bajas probabilidades de participación en el sector formal.
2. Una informalidad voluntaria, que comprende a las personas que tienen preferencias por el trabajo independiente. Vale la pena anotar, que el trabajo independiente no es lo mismo que el trabajo informal, pero estos dos conceptos se parecen, porque la tasa de informalidad entre los trabajadores independientes es del 80% - 90%.
3. Una informalidad inducida, que es el tipo de informalidad que estamos más acostumbrados a tratar, e incluye trabajadores que tendrían la productividad suficiente para entrar al sector formal, pero no pueden hacerlo debido a los costos de entrada a la formalidad o a la discriminación de raza o de género.
4. Finalmente, encontramos otro tipo de informalidad, a la que llamamos la “informalidad mixta”, que se refiere a los trabajadores que tienen una productividad muy baja, pero además quieren ser independientes. Nosotros creemos que la razón de estas preferencias son los incentivos erróneos que puede tener la política social. Estos trabajadores no quieren un trabajo formal porque temen perder los beneficios que les da el Estado. Hay otras razones por las cuáles los trabajadores de baja productividad tienen preferencias por trabajos independientes e informales, como la falta de jardines infantiles o los costos de transporte hacia los centros de trabajo formal.

Nosotros nos propusimos identificar la participación de cada uno de estos grupos en el total de informales en América Latina. Cuando empezamos a hacer esta desagregación, hablé con Hugo Ñopo para que me diera sus impresiones sobre la informalidad en el Perú y me adelantó que la desagregación de la informalidad de este país sería muy parecida a la de Colombia, pero no imaginaba que me daría igual. De hecho, cuando mi asistente me mostró los resultados, pensé que había trastocado las bases de datos de los dos países. Tanto en Colombia como en Perú encontramos altos niveles de informalidad inducida y de subsistencia. En Brasil, donde la tasa de informalidad es relativamente más baja, la distribución entre los cuatro grupos es más balanceada; en México y Chile existe una alta incidencia de lo que llamamos informalidad voluntaria. Para Uruguay y Argentina no pudimos realizar el mismo ejercicio, por disponibilidad de información y en realidad, sólo tenemos indicios de su composición.

Esta taxonomía de la informalidad y su cuantificación es importante desde el punto de vista de las recomendaciones de política:

1. Las recomendaciones orientadas a combatir la informalidad de subsistencia incluyen políticas de carácter general como el aumento en la productividad y la educación. Así mismo, los esquemas de cuasi formalidad, en las cuáles se establecen pequeños requerimientos para

formalizar firmas nuevas o de baja productividad, suelen ser efectivos.

2. Tenemos también la informalidad inducida donde las recetas son más tradicionales e incluyen: la reducción de los impuestos a la nómina, el monotributo y las políticas antidiscriminación.
3. En la informalidad voluntaria son muy importantes las políticas de monitoreo y control y las de flexibilidad laboral - porque la voluntad de las personas no es tener trabajos informales, sino trabajos flexibles que no se encuentran en el sector formal-. También las políticas de divulgación de los beneficios de la formalización funcionan bien en este segmento.
4. Finalmente, en la política mixta es muy importante la revisión de los programas sociales. Chile ha sido muy exitoso con ese punto y tiene una informalidad mixta bastante baja. Así mismo, son efectivas las facilidades de cuidado de niños y la reducción de costos de transporte a los centros de trabajo formal, que recomiendan Eduardo Lora y Ricardo Hausmann.

Es muy importante tener en cuenta el grupo sobre el cual se aplican las políticas. Por ejemplo, hacer una política de monitoreo y control muy fuerte sobre la informalidad de subsistencia puede ser perjudicial, porque son trabajadores que no tienen una opción en el sector formal. Entonces, si se impide a ultranza que estos trabajadores sean

informales, lo único que logra es que no trabajen. Este es el caso de Sudáfrica, donde el gobierno ha sido muy exitoso en controlar la informalidad -15%, gracias a un poder muy grande de monitoreo y control; pero a cambio tienen una tasa de desempleo que oscila entre 30% y 35%. La lección del caso sudafricano para los países de América Latina es que es muy importante tener en cuenta los costos de reducción de la informalidad, en la formulación de políticas económicas.

Pasemos a la taxonomía a nivel de firmas. Como era de esperar, aquí las preferencias juegan un papel menor, porque los agentes son más racionales y las ganancias potenciales son en realidad las que determinan la formalidad de las firmas. Esta taxonomía está basada en el trabajo de Gabriel Ulyssea (2018) que clasifica las firmas de acuerdo con su nivel de productividad (producto por trabajador) y su relación con las ganancias netas (ganancias después de impuestos). Los grupos que considera esta taxonomía son los siguientes:

1. Informales de subsistencia: Este grupo comprende las firmas que tienen una productividad tan baja que ni siquiera alcanzan a cubrir los costos fijos de ser formales.
2. Informales parásitas: Este grupo comprende firmas que alcanzan a cubrir los costos mínimos de ser formales, -y en este sentido podrían operar formalmente-, pero que prefieren operar informalmente porque es más rentable. Dentro de este se encuentran las firmas de informalidad inducida, que operarían formalmente con una reducción razonable en los costos de formalización.

Por último, se encuentran las firmas de mayor productividad que tienden a ser en su mayoría formales, porque de esta manera obtienen mayores ganancias que siendo informales. En efecto, cuando los ingresos brutos por trabajador son más altos, las ganancias de la formalidad se hacen efectivas porque estas empresas necesitan tener acceso al crédito y a tecnologías, y ser visibles; lo que es definitivamente más fácil si se tiene una firma formal.

Nosotros también establecimos las participaciones de cada uno de estos tipos de informalidad para el caso de Colombia, con ayuda de la Encuesta de Microestablecimientos y la Encuesta de Hogares.

Esta taxonomía de la informalidad empresarial tiene implicaciones interesantes de política. En general, las políticas de incentivos y de control funcionan mejor sobre las firmas de informalidad inducida. Por ejemplo, en Colombia hace unos años se implementó la Ley Pymes, que reducía los costos de entrada a la formalidad sobre las firmas muy pequeñas. Esta política en la práctica no fue efectiva por falta de participación. En efecto, las firmas que accedían al programa pasaban de no poder pagar los costos fijos de ser formales (informalidad de subsistencia), a no querer pagar los costos de ser formales (informalidad

inducida). Por lo tanto, el programa no generaba incentivos efectivos de participación, ni de aumento en la formalidad.

Otro caso interesante es el aumento de los costos de la formalidad, que tiene efectos análogos a lo que sucede en el mercado laboral. El aumento del monitoreo y control sobre las firmas de muy baja productividad no resulta en la formalización de estas firmas sino en su salida del mercado. En cambio, si estas políticas de control se aplican sobre las firmas de mayor productividad, los efectos pueden ser positivos para reducir la informalidad y a su vez, beneficiar a la sociedad como un todo.

La conclusión de estas reflexiones es que la informalidad, tanto a nivel laboral como a nivel empresarial, es heterogénea; y hay que tratarla como tal. Se deben diseñar políticas para cada tipo de informalidad. Algunas políticas que funcionan para unos tipos de informalidad no necesariamente funcionan para otros tipos de informalidad.

Otra conclusión importante es que la reducción de la informalidad no es un fin en sí mismo. Como vimos en el caso de Sudáfrica, si uno quiere reducir la informalidad con mayor control, puede hacerlo, pero debe tener en cuenta el costo social. En el caso de Brasil, también aplica este precepto. Las políticas para reducir la informalidad fueron efectivas, pero a un costo fiscal bastante grande. Como corolario, se puede afirmar que es importante tener claro por qué se quiere reducir la informa-

lidad antes de escoger el camino de cómo hacerlo.

Finalmente, hay tres temas adicionales que son importantes y que no se trataron anteriormente. La primera es que la informalidad no es una condición binaria; sino una variable continúa que indica el porcentaje de normas que cumple o incumple una firma. La segunda es que esta taxonomía de firmas que se presentó se ve afectada por el cuentapropismo. En Colombia el porcentaje de trabajadores por cuenta propia sobre el total de ocupados es del 42%. La informalidad asociada al cuentapropismo es más difícil de combatir que la informalidad entre trabajadores asalariados. Por ejemplo, es más posible que la reducción del costo de las contribuciones de la seguridad social tenga más efectos sobre la decisión de un empresario de contratar formal o informalmente empleados que sobre un vendedor ambulante, que tendría que empezar por formalizar su negocio para hacer cotizaciones. La tercera es la relación entre la cuarta revolución industrial y la informalidad a la que se refirió Rebecca Grynspan. En general, puede afirmarse que la informalidad no ha permitido que entre al mercado la Primera Revolución Industrial y por esta misma razón, la Cuarta va a tardar en tener efectos. La informalidad en cierta medida crea un refugio para los trabajadores desplazados por la Cuarta Revolución Industrial. Estos cuatro temas deberían incluirse en la agenda del estudio de la informalidad.

CONSIDERACIONES SOBRE LA INFORMALIDAD

Rodrigo Arim. Universidad de la República, Uruguay.

Voy a intentar construir sobre lo que Cristina y Hugo han delineado, con algunos problemas claves sobre la informalidad y, a la vez, trataré de incorporar algún elemento más a la agenda, tanto en temas de investigación como de política, pensando en la informalidad en América Latina.

Cristina ya ha adelantado algo del por qué debemos preocuparnos por la informalidad y acá la respuesta no es obvia; voy a hacer algún comentario adicional a los que ya hicieron en la mesa.

En segundo lugar, haré algunos comentarios sobre informalidad, ciclo económico e instituciones, en particular en este momento de cierto nivel de estancamiento de la actividad económica en la región.

Luego voy a enfocarme en un tema en particular, que es el vínculo entre una dimensión muy relevante para América Latina como es la desigualdad y la informalidad, un vínculo que no ha sido establecido ni estudiado de forma sistemática en la literatura.

El otro elemento que me gustaría incorporar es cómo se vincula el problema de la informalidad con el agente de inves-

tigación en términos de *social networks*. Esto ha tenido un desarrollo bastante importante en la literatura internacional vinculado a problemas, por ejemplo, de desempleo, pero prácticamente es inexistente cuando hablamos de temas de informalidad.

Y por último una reflexión que tiene que ver con un tema de política.

¿Por qué nos debería importar la informalidad? La primera respuesta es la que plantea Cristina: hay condiciones fiscales. Si la informalidad implica un costo fiscal, entonces los estados deben preocuparse por combatirla, aunque hay una especie de curva de Laffer, en el sentido de que, si uno combate demasiado la informalidad, puede tener una caída en la recaudación.

Lo segundo -y Hugo también lo estableció con claridad-, porque hay que conciliar sociedad con bienestar. El bienestar presente y futuro en algunos casos, porque la formalidad implica la presencia de seguros contingentes contra situaciones que son riesgos actuales, como la salud, la maternidad o el desempleo, o riesgos contingentes en el ciclo de vida, como son las pensiones. No es la misma estructura de

protección social vinculada a los trabajos formales a lo largo de ciclo de vida, que a los trabajadores informales.

Y, por último, porque hay consideraciones vinculadas a la forma de convivencia social; o sea, cohesión social, grados de segmentación o segregación laboral, pero también espacial, y el mercado de trabajo informal tiene una dimensión territorial relevante.

El concepto de informalidad es difuso y además multifacético. A diferencia de lo que sucede con el concepto de desempleo, que se da en ausencia de trabajo, las dimensiones de la informalidad son también diferentes; se puede ser formal en unas e informal en otras y, a la vez, porque la forma en que se mide es bastante distinta en función de los países y también de los órganos encargados de hacer la medición. El concepto de informalidad subyacente es bastante distinto desde el punto de vista de su consistencia teórica y fáctica, que el concepto de desempleo.

Hay a su vez una discusión sobre las causas alternativas. En América Latina hay una larga tradición que señalaba a los mercados informales desde la óptica de las teorías de mercado duales; o sea, una informalidad como la única alternativa viable ante el desempleo. Hay trabajos desde los años 70 que lo plantean en estos términos. Trabajos más recientes plantean que también es una elección racional, entre ellos el trabajo de Guillermo Perry, en donde puede aparecer también el surgi-

miento del análisis costo-beneficio que determina que ser informal es una decisión óptima desde el punto de vista personal y esto, obviamente, tiene consecuencias políticas bastante divergentes. Por esta misma razón -porque el concepto de informalidad subyacente en los países, en las organizaciones y en la propia teoría-, son divergentes, no es independiente el propio concepto de los marcos normativos y de la tutela productiva; dicho de otra manera, el conjunto de requerimientos que se le exige a una persona para ser formal es distinto en Uruguay de lo que puede ser en Ecuador. Por lo tanto, el informal en Uruguay tiene características que son distintas al de Ecuador. Generalizar este punto de partida es bastante complicado porque estamos hablando de realidades distintas.

Hay un trabajo reciente para Brasil, de Handley, que parte de bases estadísticas muy ricas. Intenta replicar todas las medidas de informalidad que se han propuesto recientemente en la literatura y lo que encuentra es que la probabilidad de condiciones para ser informal varía mucho en función de la definición; por lo tanto, la forma en que nos aproximamos a la problemática es bien distinta. Las características que determinan la probabilidad de que una persona sea informal como trabajador por cuenta propia o trabajador independiente, son bastante distintas de las que determinan si la persona sea un trabajador informal como asalariado.

Entonces nos importa la informalidad

porque la persona no se asigna en forma aleatoria en el segmento formal o informal del mercado de trabajo, e implica cierto grado de vulnerabilidad en muchos casos, porque hay una lógica segregación entre el sector formal e informal que puede ser preocupante. Está en discusión todavía si es un factor de relación-imposición y lo que plantea Cristina es bastante claro: hay un grado de heterogeneidad muy relevante. Hay un sector de la informalidad donde claramente hay una elección vinculada en los propios marcos normativos (o sea, el no cumplimiento), y otro sector de informalidad que tiene mucho más que ver con una lógica de trampa de pobreza en empleos de baja calidad.

La evidencia es mixta. Por un lado, las hipótesis de mercados duales presuponen que cuando la economía está en recesión, el sector informal funciona como una especie de colchón amortiguador y debería aumentar; o sea, tiene un funcionamiento contracíclico exactamente opuesto a las cuestiones de empleo. Las hipótesis de mercados que funcionan de formas integradas sugieren exactamente lo contrario.

Lo que dice la evidencia en general, en los trabajos más recientes para América Latina, es que hay un segmento del sector informal que funciona efectivamente en forma contracíclica; o sea, está bajo una lógica de mecanismo de sustitución del empleo formal, y otro que funciona de forma cíclica. Los casos quizás más patentes han sido las crisis de Argentina y Uruguay en

2002, donde para los trabajadores asalariados informales y formales cae el empleo total, pero aumenta en mucho el trabajador por cuenta propia. Hay una categoría muy importante del sector informal que se contrae y otra categoría muy importante del sector informal que se amplifica en medio de la crisis, en valores absolutos, no solamente en participación relativa; o sea, hay gente que pierde el empleo y va al trabajo informal como alternativa. En esto también hay que ser cuidadosos porque hay experiencias de países donde la evidencia en ese sentido es mixta. Por ejemplo, Gasparini y Tornarolli, por ahí del 2009, encuentran un crecimiento de la informalidad en las crisis también, por lo que es consistente con esta lógica más dual.

Pero lo cierto es que no hay una conclusión establecida en forma terminante y lo que se encuentra en general es que hay dinámicas distintas en función del segmento del sector informal del que estemos hablando.

Ahora bien, cabe preguntarse por la relación entre la informalidad y la desigualdad, otra dimensión del bienestar que nos interesa en particular en América Latina. Hace unos cuatro o cinco años hicimos con Verónica Amarante un trabajo para cinco países de América Latina, donde hallamos una correlación positiva entre el índice GINI y la informalidad. No hay ningún país en América Latina en el que cuando aumenta la informalidad dismi-

nuya la desigualdad; o sea, la informalidad está correlacionada positivamente con la desigualdad, cosa que por lo menos desde el punto de vista fáctico, debería llevarnos a hacernos la pregunta de cuál es el vínculo entre ambas dimensiones.

Entretanto, ¿qué pasa en estos años del siglo XXI? Hay una reducción relativamente importante de la informalidad en los países. Esto se revierte parcialmente en los últimos años en algunos, pero solo parcialmente. Por otro lado, hay un premio mediano por la condición de ser formal, algo que los trabajadores han sabido siempre. En todos los países sucede, en algunos es más grande que en otros, como en el caso de Argentina o Uruguay, pero lo cierto es que se repite como esquema que hay un premio, que en mercados integrados no debería suceder, porque en realidad en la teoría lo que tenía que decir es que al final del día el equilibrio debería de ser igual para trabajadores con idénticas características. ¿Ante cuáles características no observables estamos, o es que acaso hay un problema en donde caer en el sector informal es una buena noticia también desde el punto de vista salarial, del salario de hoy?

Con Verónica hicimos un estudio en el que intentamos ver qué pasa a lo largo de la distribución. Calculamos, a partir de un conjunto de estimaciones las regresiones cuantíficas, ¿cuál es el retorno a ser formal a lo largo de toda la distribución? Y en todos los países que vimos lo que uno en-

cuentra es que en la cola de abajo de la distribución es muy importante la condición de ser formal. O sea: el premio de ser formal mejora en mucho los ingresos de los trabajadores, pero en la cola de arriba no. Y esto es consistente con la hipótesis de que por ejemplo los trabajadores con más nivel de acumulación de capital humano o de capital físico, pueden tomar la decisión de no estar en el sector formal porque les puede convenir en muchos casos, no así en la cola de abajo de la distribución. Por lo tanto, el efecto en la distribución de la condición de informalidad también es divergente.

Para Ecuador encontramos algo parecido. El patrón es distinto, más plano a comienzos del siglo, ahora muestra un patrón un poquito más parecido al que mostraba para Brasil. Argentina y Uruguay tienen un patrón idéntico, nada más que en Uruguay tiene un efecto muy importante en la cola de abajo de la distribución y prácticamente nulo en la cola de arriba.

Si uno descompone la evolución de la desigualdad en Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay hasta el año 2014, encuentra que la educación importa mucho como parte de la caída de la desigualdad, pero hay una parte muy importante, en particular en la cola de abajo, que tiene que ver con el mayor grado de formalización y la reducción de los premios a la formalidad.

Hay otro mensaje importante que quiero transmitir. Generalmente los modelos económicos en economía laboral par-

ten de la base de un individuo que busca empleo por su cuenta, y en lo que busca hay un problema de *matching* entre un individuo y una empresa, en donde bajo ciertas condiciones óptimas se encuentra que el trabajador maximiza su ingreso y se le paga exactamente por el trabajo marginal del trabajo, para llevarlo a un lugar extremo. Lo que sucede es que los seres humanos vivimos en redes y las redes transmiten información, entonces de estar en una red de mala calidad -por ejemplo, una red donde todos mis vecinos son informales-, voy a enterarme del nuevo punto de trabajo informal, y si estoy en una red de buena calidad donde todos mis vecinos son formales y pierdo el empleo, probablemente las ofertas que me lleguen sean formales. Entonces una red integrada puede implicar que las personas de forma relativamente aleatoria reciban ofertas del sector formal o informal; una red fragmentada o segmentada genera un problema de histéresis muy importante. O sea, el hecho de que hay un sector informal provoca que la probabilidad de transitar hacia el sector formal esté por lo menos entumecida. Esto tiene relevancia desde punto de vista de los *shocks*, porque si los *shocks* llevan a que gente se vaya del sector formal al informal, eso hace que después sus redes sean de peor calidad con el tiempo y se pueda empeorar dinámicamente su reinserción una vez que la economía vuelve a ingresar, y explica por qué, a veces, la informalidad en algunos países

tiende a no responder en forma simétrica en el ciclo económico.

En un viejo trabajo en sociología de la década de los 70 hay un dato súper interesante para los Estados Unidos y que para América Latina es mayor, aunque no hay estudios sistemáticos, que es que el 50% de los empleados consiguieron su empleo, su puesto de trabajo, a través de contactos personales, no de mecanismos despersonalizados; es mi vecino, es mi familia que genera un link con un puesto de trabajo nuevo. Las redes importan mucho como mecanismos de transmisión y en América Latina, donde es de generaciones y familia que alguien se inserta el sector informal, esto puede ser particularmente relevante para pensar el problema de la informalidad.

Este patrón que implica que el acceso a los puntos de trabajo está muy condicionado por las redes en donde me ubico, tiene implicancias políticas muy relevantes. En primer lugar, por una dimensión territorial. Las personas tienden a conectarse con sus vecinos para generar puestos de trabajo, no estoy hablando solamente de economía local, estoy hablando de las redes locales. La persona puede no trabajar en un barrio, pero su contacto para conseguir trabajo está en el barrio.

Por otro lado, porque la calidad de los contratos para colaborar se encapsula y segrega en función de en qué red estoy, y porque implica una lógica de contagio y de persistencia. Si vivo en un hogar en donde

mis padres son informales, es muy probable que mi primer empleo también sea informal. Entonces la informalidad, a través de este mecanismo, afecta de manera heterogénea también a los trabajadores. Esto es relevante porque también tiene algunas implicancias políticas que suelen subestimarse.

Si bien la heterogénea del ciclo económico es diversa y la interacción entre instituciones, costo de la formalización y crecimiento económico es una dimensión súper importante para entender las políticas, a la misma vez que entender los incentivos -como planteaban tanto Hugo como Cristina-, hay una dimensión a tener en cuenta, que es el hecho de que si existen redes de trabajadores informales, el efecto global o el impacto global de una política varía en función de si concentro mi política en una red -porque genera un efecto positivo sobre aquel que recibe, por ejemplo, un subsidio para conseguir un empleo formal-; pero lo mío es según el contacto relevante para el resto de la red... Hay allí lo que se llama un efecto contagio o un efecto red, que es importante, en este caso positivo, para entender las políticas. Dicho en buen romance, el efecto global puede ser bien distinto si tengo N beneficiarios dispersos de forma aleatoria en el territorio, que si tengo N beneficiarios y los concentro en ciertos espacios territoriales para generar un efecto de red más sistemático.

Por último, esta investigación es relevante por estas razones y porque, además,

mejora el retorno de las pruebas por intervenciones políticas. Por tanto, sigue siendo pertinente lo planteado por Hugo y Cristina: entender -y esto no es una agenda sobreentendida ni sobre estudiada- cuáles son los incentivos que existen en términos de formalidad y cuáles son los incentivos que el resto de las políticas públicas generan sobre la formalidad laboral. Voy a poner un ejemplo y con esto término.

En los sistemas contributivos, donde el acceso a una pensión depende de la densidad de cotización, un trabajador que con 56 años tiene una densidad de cotización de 10 años (o sea, entró y salió del mercado del trabajo formal) tiene un incentivo exactamente igual a cero al ser formal, porque nunca se va a jubilar: su aporte va a ser un subsidio a los trabajadores que aportaron 30 años y sí cumplen los requerimientos del sistema contributivo. Entonces no son solamente las políticas sociales no contributivas que pueden generar algunos incentivos a la informalidad, sino también las políticas sociales contributivas al generar una lógica de beneficio 0-1, dicotómica, en función de que accedo a un umbral mínimo de cotización o no accedo, lo que genera un incentivo a la informalidad cuando tengo una historia previa de informalidad. Y en América Latina buena parte de los trabajadores no tienen la densidad de cotización necesaria para acceder a una jubilación, algo que actualmente es un problema en discusión en varios países.

DISCUSIÓN Y COMENTARIOS

Pablo Sanguinetti: Muy interesante esto de decir que la informalidad tiene muchas dimensiones y que, por lo tanto, tenemos que entenderla mejor. Es una agenda importante y creo que todos lo han puesto en estos términos, así que eso es algo que, a nosotros, las multilaterales que trabajamos estos temas, también nos tiene que interpelar sobre qué estamos haciendo por eso.

Me gustó lo que mostró Rodrigo. A nivel de salarios bajos, efectivamente, el salario corriente de un empleo formal y el de uno informal pueden ser muy parecidos. Digamos: un joven que puede entrar como repartidor o como gondolero puede ganar el mismo salario que gana con su papá en un taller muy chiquito, pero a mí me gustaría que se comparen los salarios a lo largo del ciclo de vida del chico que empezó en el Walmart haciendo eso y que eventualmente -por ser un trabajo formal, recibió alguna capacitación, recibió una serie de *networks* que no le da el trabajo informal, etc.; entonces, si bien empezó ganando igual que con su papá en el taller, terminó con oportunidades. ¿Eso qué lecciones deja? La lección de políticas donde a estos jóvenes, por ejemplo, se les muestre

el salario del ciclo de vida, en lugar de solamente el salario corriente, etc. Eso podría ser.

Lo del *network* también me pareció sumamente interesante. En Córdoba, Argentina, nosotros evaluamos un programa de pasantías para jóvenes vulnerables que los movían a empleos formales. Lo interesante era qué pasaba con esos jóvenes una vez que terminaban el programa, que duraba un año, si volvían a la informalidad u obtenían un empleo formal. Bien, la probabilidad de que mantuvieran un empleo formal aumentaba en un 40% para ellos. Y no era tanto porque habían aprendido cosas nuevas en ese año en la empresa formal (aunque algo de eso había), pero lo más importante era el señalamiento que hacía sobre la característica de estos jóvenes de querer progresar -en jóvenes que, viniendo de lugares vulnerables sufrían prejuicios, esto los señalaba como gente con emprendimiento-. Así, las empresas después decían: “ah, ¿vos viniste de este programa? Te voy a emplear, porque más allá de lo que aprendiste, sé que sos un chico que quiere progresar.” Creo que ese es un tema muy, muy importante.

Lo último: la dimensión territorial de la informalidad que se mencionó. Si estos *networks* tienen una dimensión espacial, digamos, esto nos habla de la política económica, de políticas transversales para

diferentes niveles. Por ahí entonces hay un rol muy importante en los gobiernos locales, de cómo se instrumentan estas cosas, de cómo se bajan al territorio y cómo se rompe esta suerte de *network* que estabilizan estos comportamientos.

Luis Carranza: Quiero hacer tres preguntas. La primera sobre estructura tributaria; si es que ustedes encuentran que hay alguna relación de causalidad -creo que no la hay, pero me gustaría saber su opinión- entre la tasa de IVA y la informalidad. Si no la hay, una estructura tributaria óptima para un país con alta informalidad es cargarse más en la recaudación fiscal en impuestos indirectos que impuestos directos...

El segundo tema es sobre seguridad social. La gente es miope y no le gusta pagar pensiones ni salud, entonces utilizamos de manera compulsiva a las empresas para obligar a la gente a pagar. ¿Ustedes conocen experiencias en las cuales a través de un match en las contribuciones se pueda, voluntariamente, a la gente que está en los sectores informales que vayan contribuyendo algo, o no?

Y finalmente, si tuvieran que escoger la causa fundamental de la informalidad en América Latina, mi sesgo es por los altos costos de despido y la poca flexibilidad de contratación laboral, pero ese es mi sesgo; no sé si ustedes tienen otra visión.

Guillermo Perry: Unos comentarios rápidos. En los sectores voluntarios de la informalidad, algo que aparece con frecuencia no es solo la necesidad de divulgar los beneficios de la formalidad, sino de aumentar los beneficios de la formalidad. Cuando nosotros hicimos el trabajo con Maloney y otros, algo que encontraron en las primeras encuestas que se hicieron sobre el tema en América Latina, fue que, en países como México y República Dominicana, la mayoría de los informales eran voluntarios, era muy marcada la diferencia con otros sitios. Las encuestas directas a los informales - a las empresas y los trabajadores-, señalaban esto. ¿Cuáles son los beneficios de la formalidad, por ejemplo, para las empresas que van a crecer? Pues uno es crédito, pero no había crédito para las pymes formales en México durante mucho tiempo. Es algo que solo ha comenzado a cambiar hace relativamente poco, porque después de las grandes crisis financieras que tuvo México, había un sector financiero muy chiquito, que solo le llegaba a las grandes.

Algo parecido sucedía con el sistema judicial, que es otra razón por la cual uno cuando crece tiene que poder ir a la formalidad, pero si no funciona, pues los beneficios de la empresa se diluyen. Así pues, cómo, en algunos sectores, podemos me-

jorar los beneficios de la formalización es un tema importante.

El segundo tema que quería mencionar es que en los países que he visto, en general es mucho mayor la incidencia de la informalidad en el trabajo femenino, controlado por otros factores y hay dos razones principales que encontramos y que siguen todavía vigentes.

Uno es el problema de que, en el trabajo formal, no hay trabajo de tiempo flexible, de tiempo de tiempo parcial, con horas de salir y de entrar diferentes, ni guarderías en las empresas. Son temas que no son sorprendentes, porque a fin de cuentas las leyes laborales han sido hechas por legisladores y sindicalistas mayoritariamente hombres en el pasado, entonces las condiciones específicas del trabajo femenino nunca se han tomado en cuenta.

El otro factor es el diseño de la seguridad social. Lo que se ha encontrado en los estudios es que cuando la mujer es cabeza de hogar, necesita el trabajo formal, pero a unos costos muy altos, de no atender a sus hijos, etc. Entonces uno no ve el impacto de ciertas medidas de que aumente la formalidad, pero es que hay un costo gigantesco en no suministrar esos servicios de cuidado a los hijos o de flexibilidad de tiempos, porque la mujer que es jefa de hogar no tiene opción. Pero en la mujer que no es jefa de hogar, se agrava esto con el di-

seño de seguridad social, pues en casi todos nuestros países ella puede estar cubierta por beneficios de la seguridad social de su marido que tiene un puesto formal; pero si entra a un trabajo formal tiene que volver a pagar los descuentos, y esto no tiene ningún sentido. Juan Luis Londoño decía que entre quienes diseñaron los sistemas de seguridad social en América Latina no había microeconomistas, porque los incentivos no podían ser peor puestos en el diseño del sistema de seguridad social.

Y el último punto. Lo que nosotros encontramos y he visto repetido en otros estudios, es que el asalariado informal es desproporcionadamente más alto entre los jóvenes. ¿Y cuál es la razón? El joven tiene más dificultad para entrar al trabajo formal, porque el empleador formal necesita saber no solo el nivel de educación sino la experiencia. Y la experiencia es como con el crédito: no hay manera de probar la historia pasada. Estos jóvenes tampoco pueden ir a la cuenta propia, porque para poner un negocito necesitas algo de experiencia y también algo de capital. Entonces uno lo que ve típicamente es que en los países que han podido resolver esto, hay un programa vital, un programa de aprendices bien hecho; o sea, son programas que estimulan el empleo joven con condiciones de seguridad social menores

durante un período de tiempo, junto con la formación, que les permite no solo adquirir alguna experiencia, sino también que los conozcan y que pueden después certificar.

Alemania es el éxito total en ese tema, uno de los pocos países donde hay menor diferencia entre desempleo e informalidad en los jóvenes. De modo que hay otros temas específicos, fuera de los mencionados, que me parecen importantes al momento de diseño de políticas.

Rebeca Grynspar: Creo que todos lo han mencionado, pero me parece fundamental que, si hablamos seriamente del tema de la informalidad, hablemos del tema de género. La mayoría de las reformas que se están haciendo en el mercado laboral no consideran ese tema. El tema de la conciliación familia-trabajo es fundamental en la informalidad voluntaria; lo han dicho ustedes. Ahora que hay una propuesta de reforma a la ley laboral en Ecuador, ¿es este tema un tema importante y central que se está poniendo en la reforma? No lo sé, pero me parece que no. Lo que ocurre es que los sindicatos no lo ponen y el tema muchas veces se olvida. Entonces, tanto el tema de la infraestructura social para la conciliación, como el tema de las condiciones de trabajo para la formalidad, desde el punto de vista de las mujeres que

están sobrerrepresentadas en el sector informal, especialmente en la informalidad voluntaria, me parecen fundamentales. Si bien lo sabemos –lo sabemos en las investigaciones, lo sabemos en la experiencia–, no está todavía claramente establecido cómo se combate eso en las reformas laborales que se están proponiendo.

Me parece un tema central y creo que también tiene que ver con el diseño de la seguridad social como decían los panelistas. He tenido esta discusión sobre las reformas a la seguridad social para tratar de que la edad de las mujeres no sea el tema a discutir -porque las mujeres vivimos más que los hombres, entonces no tenemos que pensionarnos antes-, pero el tema de la densidad de las cotizaciones, que es realmente lo que hace que las mujeres no se puedan pensionar después y no haya un incentivo para la formalidad, no se toca tampoco en las reformas de la seguridad social, y es un tema mucho más importante. Un segundo tema es que en los sistemas no se devuelve nada a aquellos que no llegan al número de años requerido para su pensión y pierden todo su ahorro; ahí también hay un mal diseño de la seguridad social. El problema ahí es que como los sistemas de pensiones no tienen dinero, no quieren devolver nada, o sea, aquí hay un impuesto o una distribución regresiva. Los que no llegan a pensionarse, pero co-

tizaron un montón de años, subsidian a aquellos que tuvieron empleo formal y cotizaron por 30 años, y ahí hay también una gran injusticia; estas dos cosas quitan el incentivo para la formalidad y me parece que son dos cosas fundamentales en el diseño.

Mi segundo punto es el tema de que la búsqueda de trabajo está mal diseñada. Si me permiten contarles una historia, nosotros estamos impulsando un programa similar a un ERASMUS iberoamericano, de movilidad académica de los jóvenes por seis meses, que creemos aumentará enormemente su contratación en el mercado laboral. En esa búsqueda nos hemos encontrado con sistemas distintos de búsqueda empleo, del *matching* en el mercado laboral. Cuando salgo a buscar trabajo, mi información es muy limitada, ¿a dónde aplico? A lo que sea, a lo que tengo cerca, o a lo que me dicen... Pero en realidad la información es muy mala. Aquí nos hemos encontrado ya con unos *startups* que han comenzado a cambiar totalmente esa lógica y me parece importante tener conciencia de eso. ¿Qué hacen ellos? Ellos afilian empresas, cientos de empresas, y lo que le dicen a la gente es que ponga en el sistema y en la plataforma cuáles son sus habilidades y cuál es su currículum. Ellos no buscan empleo, las empresas los buscan a ellos dependiendo de las habilida-

des. ¿En qué les ayuda el sistema? El sistema les va diciendo cuáles son las habilidades que no tienen de lo que están buscando las empresas para que, además, ellos puedan mejorar su propia oferta laboral. Eso cambia totalmente la lógica de lo que pasa hasta este momento en el mercado, en el sentido de que el *clearance* del mercado hoy día es muy malo. Entonces hay mucha gente que probablemente tiene las habilidades que las empresas están buscando, pero que no saben que las están buscando porque la gente se fija en las empresas grandes, habiendo un montón de empresas pequeñas y medianas. El costo de este *matching* es bajísimo.

Me parece que aquí también hay que comenzar a pensar en el tema de cómo buscar empleo formal de una manera distinta y, además, tratando de guiar a los jóvenes en cuáles son las habilidades que tal vez no tienen todavía, pero que pueden complementar para el mercado laboral. Si quieren, hay una empresa que se llama *beWanted*, vale la pena que la busquen porque tiene una lógica totalmente distinta y creo que en aquellos que buscan trabajo y no consiguen trabajo formal y se van a la informalidad, también hay un problema de información asimétrica y de que el mercado no funciona adecuadamente. Hay muchos trabajadores que buscan empleo y no consiguen; y muchos empleado-

res que buscan trabajadores y tampoco los consiguen. Creo que el matching es también es muy malo.

Por último, alguien preguntó sobre si conocemos esquemas voluntarios. Yo he estado en contacto con SEWA (Self Employed Women Association), esta organización en India que tiene dos millones de afiliadas, todas son informales o cuentapropistas, son las más pobres de India. Ellas tienen un esquema de contribución donde han podido dar capacitación tecnológica para aumentar los ingresos; no las sacan de la informalidad -como decía Cristina, son distintos aspectos o grados de cumplimiento-, pero ellas tienen un sistema de pensiones, tienen un sistema de salud y tienen un sistema de capacitación y su contribución es voluntaria. Entonces -y esto deberían verlo los sistemas contributivos nuestros-, la gente tiene capacidad contributiva aun en la informalidad, pero nuestros sistemas no son horizontales como para poder proteger al trabajador y no al empleo.

Como se ve en el informe que hicimos con la OIT, ahí hay una gran diferencia con lo que viene, porque no hay ninguna duda de que vamos a tener que proteger al trabajador y no al trabajo. Ese es un cambio también en nuestros sistemas de seguridad social, que tienen que ser contributivos sin estar ligados al lugar que ocupas

en el mercado de trabajo, sino que tienen que estar ligados a tu contribución.

Liliana Rojas: Una pregunta a los ponentes. ¿Cuál ven ustedes que es el denominador común que separa a los países con mayor formalidad versus los que tienen una gran informalidad? Alguien adelantó la hipótesis de que podían ser imperfecciones en el mercado laboral. Estoy de acuerdo, pero agregaría que eso combinado con deficiencias o debilidades institucionales en el Poder Judicial; en otras palabras, si corriéramos una regresión, sería una interacción en donde se tendría que ver que no son solamente mercados laborales deficientes sino interactuando con fallas en los sistemas judiciales. No sé cuál es la opinión de los que han trabajado sobre eso.

Federico Steinberg: Yo sumo una última pregunta, el tema del salario mínimo. Hay mucha discusión ahora, en qué medida subir el salario mínimo impulsa la informalidad o no y si eso está medido.

Hugo Ñopo: Voy a referirme a algunas preguntas e intervenciones. Me parece muy relevante el concepto este de las nuevas formas de hacer *match making* dentro de los mercados, porque resulta que la rotación laboral viene creciendo muchísimo en América Latina y en el mundo general,

pero más en América Latina. Pero junto a eso, los *unemployment spells* en América Latina son particularmente cortos; la gente rapidito encuentra otro empleo, pero no necesariamente de la calidad que nosotros quisiéramos. La calidad del *match* no es la mejor. Entonces ahí justamente puede entrar la tecnología a mejorar la calidad de ese *match*.

Son interesantes estos nuevos *startups*, está el que mencionó Rebeca Grynspan, está Quantum Talent, que hacen precisamente ello: mejorar la calidad del *match*. Hay ahí un potencial bastante interesante.

Sobre el ángulo de género, que fue tocado un par de veces, déjenme poner este dato sobre la mesa: de todas las mujeres que trabajan, una de cada cuatro lo hace a tiempo parcial, mientras que dentro de todos los hombres que trabajan en América Latina, uno de cada once lo hace a tiempo parcial. Estas diferencias de género en el trabajo a tiempo parcial son demasiado grandes como para que sean entendidas como elecciones libres. Tienen que ver con dinámicas domésticas, cosas que suceden en las casas. Tienen que ver con otras restricciones que limitan la oferta laboral de hombres y mujeres. Y tienen que ver con el tema de la informalidad del que estamos hablando.

Pensar en políticas públicas que incorporen esto es importantísimo. Hay que

considerar a la familia: si es que dentro de la familia ya una persona, el hombre digamos, tiene un empleo formal y está cubriendo a la familia, la mujer que trabaja ya no necesita contribuir, sería contribuir doble, un doble que no tiene sentido.

Preguntaba Luis, ¿cuál es la causa central de la informalidad? Difícil encontrar una respuesta, difícil encontrar la “bala de plata”; aquí se mencionó el alto costo de despido. El alto costo de despido tiene las implicancias en el margen de contratación corto versus largo y ha tenido en nuestro país, en Perú, una alta implicancia, no necesariamente en la tasa de formalidad o informalidad, pero sí en el uso de contratos de corta duración, formales, pero de corta duración. Esto tiene que ver con la alta rotación a la que me refería previamente.

Cristina Fernández: Quisiera profundizar un poco sobre las intervenciones que hicieron Rodrigo y Pablo, acerca de las economías de aglomeración que existen en la informalidad. Estoy dirigiendo una tesis en la cual se muestra que, efectivamente, en los sitios donde hay más informalidad, existe más probabilidad de ser informal; es decir, se presentan economías de aglomeración. Estas economías de aglomeración no solamente son el resultado de las redes para conseguir información laboral, que se han mencionado en este pa-

nel. Hay otras razones, como por ejemplo, la imposibilidad de tener un negocio formal rentable en medio de muchos negocios informales. La informalidad opera como una competencia desleal, con costos que es importante considerar.

Otro aspecto de las economías de aglomeración de la informalidad, son los costos sociales de la formalidad; que son también los costos sociales de la inflexibilidad laboral, porque en Latinoamérica son muy escasos los trabajos formales y al mismo tiempo flexibles. Tener un trabajo formal (e inflexible) en un entorno informal (y flexible) tiene un costo social alto porque, por ejemplo, los eventos sociales suceden en horas no laborales. Esto parece trivial, pero no lo es. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde la formalidad es muy grande, los horarios de vecinos y familiares son similares y, por ende, las preferencias por la flexibilidad son relativamente bajas. Estas bajas preferencias por la flexibilidad están a su vez relacionadas con bajas tasas de informalidad. Creo que este es un campo que vale la pena analizar con mayor detenimiento, porque puede conllevar a recomendaciones específicas de política, como la necesidad de flexibilizar el trabajo formal.

En Alemania, por ejemplo, hace poco se implementó una reforma que contenía importantes elementos de flexibilización la-

boral y el resultado fue un aumento en la participación laboral muy significativo, especialmente en las mujeres. Ahora el país entró en una segunda fase que busca mejorar las condiciones laborales de estos trabajos; porque el gran problema de los trabajos flexibles es que tienden a ser inestables y en tal sentido, precarios. Creo que el gran reto es poder generar trabajos flexibles que sean estables y de buena calidad. Este reto no solamente se debe aplicar para el tema de género, sino también a los trabajos de plataformas digitales como Uber y Rappi, que están creciendo aceleradamente en la región.

Otro punto que considero de gran importancia es el concepto del ciclo de vida de las ganancias netas de la informalidad, al que se refirió Pablo; unido al tema de género al que se refirieron Rebeca Grynspan y Guillermo Perry. Con frecuencia, las familias escogen que un sólo miembro de la familia tenga un trabajo formal, porque esta decisión es óptima a corto plazo: una sola persona cotiza y todas reciben los beneficios. Así mismo, lo aparentemente óptimo es que el hombre, que por lo general tiene menos necesidad o preferencias por la flexibilidad, sea el cotizante y que la mujer sea la beneficiaria y a su vez, trabajadora informal.

Como resultado de esta decisión las mujeres pierden los beneficios de estabilidad

y proyección que generan los trabajos formales; además del efecto disciplinario del trabajo formal del que hablaba Clark (1994): Las personas, escogen un trabajo flexible e informal pensando que van a tener la fuerza de voluntad de trabajar ocho horas al día, pero en realidad, terminan trabajando con menor intensidad. Así mismo, la persona que escoge vivir como beneficiaria corre el riesgo de perder sus beneficios, si se rompe la sociedad conyugal. En resumen, la decisión de flexibilidad e informalidad laboral tiene altos costos en el largo plazo, y hacer más evidentes estos costos en el momento de toma de decisiones laborales, sería particularmente beneficioso para las mujeres.

El tema del pago de impuestos por parte de las firmas lo hemos analizado detalladamente en Fedesarrollo, encontrando que las empresas tienen menos probabilidad de evadir impuestos en el largo plazo si se enganchan en el corto plazo con instrumentos como el registro en las cámaras de comercio. En efecto, la formalidad funciona como una escalera, donde los peldaños iniciales corresponden a los procedimientos de registro y los peldaños finales corresponden al pago de impuestos y el cumplimiento de otras normas como las ambientales y laborales. Las fuerzas que impulsan a las empresas a avanzar en esta escalera son las facilidades de monitoreo y

control y la mayor productividad, asociadas a los avances en formalización. Lo anterior sugiere la importancia de que las cargas de la formalidad se impongan paulatinamente en los negocios; porque de lo contrario, se hace remota la probabilidad de que las firmas den sus primeros pasos hacia la formalidad. En línea con lo anterior, estoy completamente de acuerdo con la importancia de mejorar los beneficios de la formalización, y en particular el acceso al crédito. Las altas tasas de interés que cobran los prestamistas informales, evidencian que existen limitaciones en el acceso al crédito que es preciso solucionar para aumentar la formalidad y la productividad laboral. En particular, creo que el acceso al crédito es fundamental en los países que tienen un alto nivel de cuentapropismo.

Rodrigo Arim: Respecto a lo que planteaba Pablo, en primer lugar, tenemos un problema con el análisis de la dinámica a largo plazo para la región en particular, porque no tenemos datos de panel tan largos; tenemos datos de panel, pero no tan largos, y los registros administrativos, que son una mina de oro para este tipo de cosas, continúan informales. Entonces para la informalidad tenemos que especular con algunos temas, por ejemplo, con qué pasa cuando la persona no figura en el registro social, si se fue del país, si migró, si dejó de

trabajar o está en la informalidad. Ese es un problema y es importante desde el punto de vista de la disponibilidad de datos para hacer cosas que los países desarrollados están haciendo.

Ahí retomo algo que planteó Rebeca, que para mí es también importante. Hay una literatura creciente que está haciendo evaluaciones de largo plazo; no la evaluación inmediata - ¿qué pasa con la pobreza?, ¿qué pasa con la tasa de actividad laboral de las personas cuando están sujetas a un programa social? -, sino qué les pasa a las generaciones que vienen. Porque una persona, un padre, una madre, fue sujeto o beneficiario de una política. Estas evaluaciones de largo plazo se pueden hacer porque tenemos disponibilidad de datos de largo plazo y lo están haciendo de forma sistemática en varias áreas de política social. Hay una en particular, entiendo que es un primer trabajo, de hace un par de años, en *American Economic Review*, que tiene que ver con el impacto de los sistemas de cuidados. Los noruegos explotaron el hecho de que el sistema de cuidados en Noruega se desplegó en forma diferencial en el territorio. Hay municipios que empezaron antes y otros después y lograron ver que, en efecto, fundamentalmente en el caso de las mujeres, determina trayectorias laborales mucho más densas, de mucho más capital hu-

mano, y una situación mucho más similar en la trayectoria vital que la que presentan los varones. En ausencia del sistema de cuidados eso no estaba presente. Es bien interesante este resultado porque nos dice que el sistema de cuidados no importa de forma inmediata, importa porque tiene efecto de largo plazo sobre el bienestar y los roles que cumplen varones y mujeres a lo largo de la trayectoria laboral. Uno podría tener buenas intuiciones sobre América Latina, pero lo cierto es que no tenemos datos sistemáticos como para hacer este tipo de calibraciones.

Segundo comentario a algo que planteaba también Pablo. Con respecto a los networks, creo que ahí hay un eje, pasantías u otros instrumentos son una forma de avanzar en esta dirección. Lo que tenemos que asegurarnos es un aporte que tenemos que hacer los economistas, porque en las políticas de empleo los resultados no están asegurados, hay que evaluar, evaluar y evaluar; hay diseños que funcionan y otros que no funcionan. Entonces hay que incorporar una evaluación como una práctica sistemática de todos estos programas, hasta para pensar en su escalabilidad que no es trivial, porque una cosa es tener un mundo controlado -50 muchachos dentro de una empresa haciendo una pasantía-, y otra cosa es hacer algo para todo un país... Hay que basarse mucho en las evaluacio-

nes y creo que ahí los economistas tenemos algo que decir al respecto.

Con respecto a la informalidad y sus causas, una primera cosa que me parece importante tener en cuenta es que, a diferencia de lo que sucede en otras dimensiones (por ejemplo, con la desigualdad) si uno hace una regresión para ver dónde se ubican los países de América Latina y el Caribe en una relación entre la tasa de informalidad contra el PIB per cápita, con otras variables, lo que encuentra es que no todos los países están por encima de la recta de regresión. La informalidad tiene algo que ver por la forma en que la define. Cuando hace comparaciones internacionales lo que encuentra es que en realidad en América Latina hay unos cuantos países que “tienen un exceso de informalidad” en su nivel de desarrollo, pero otros que no tanto. Es un factor que tiene que ver con el propio desarrollo relativo, que no podemos esconder.

Una segunda tiene que ver con estructuras, posiblemente de estados que se desarrollaron bajo una perspectiva de Estado de Bienestar. De países que ya tenían un nivel de desarrollo relativo de procesos europeos, copiamos algunas de esas prácticas, en el contexto de un continente que no tenía todavía el nivel de desarrollo para sostener esas políticas. Eso tiene un sentido perverso desde el punto de vista de los aportes.

Yo sería cauto al pensar que esta es una razón única de la informalidad, porque la informalidad tiene varias puntas. Ahí voy a la pregunta con respecto al IVA. Si bien el IVA es visto con cariño por varias razones, en términos de formalidad creo que, con la poca evidencia que conozco, tiene dos miradas, dos lados distintos del mostrador; a los trabajadores, el incentivo de ser formal y pagar el IVA, no les dice demasiado; a las empresas, cuidado, porque si no pago el IVA y me quedo con parte del IVA, pago otro impuesto y cuando los sistemas de control son ineficientes o cuando los mecanismos de reversión del IVA son complejos, la iniciativa de la informalidad existe con respecto al IVA.

En Uruguay las evaluaciones que hay son incipientes, pero hay una intervención bastante interesante -es todo un debate-, lo que se llamó “la bancarización obligatoria”: todos los formales cobramos con tarjeta de débito y, por lo tanto, a la vez que se hizo eso, se generó un descuento del IVA si se paga con tarjeta de débito, paga 4.9 de IVA. Esto generó un incentivo al consumidor a pagar con tarjeta de débito -que obliga la formalidad-, y las empresas tienen un incentivo para no hacerlo. Conforme esto se fue ampliando, generó un efecto sobre la formalidad positivo; o sea que el IVA sí tiene un efecto sobre la informalidad cuando no tiene controles ade-

cuados. Tampoco es muy claro, porque en los impuestos a los ingresos laborales, donde quien recibe el impuesto es el trabajador, definitivamente genera un incentivo al trabajador a no ser formal al momento inmediato, pero para las empresas puede ser neutro, entonces yo diría que falta mucha evaluación para llegar a una conclusión contundente con respecto a qué sistema tributario es más eficiente desde el punto de vista de la construcción de formalidad. Porque además hay que verlo de ambos lados, de las empresas y de los trabajadores, y no siempre son iguales.

El salario mínimo tiene una relación no lineal con esta cuestión, y lo mismo pasa con el desempleo. Entonces, obviamente, si el salario mínimo es muy alto, tiene un incentivo importante para la informalidad. Hay un tema umbral que no es lineal tampoco, que si aumenta el salario mínimo aumenta necesariamente la informalidad, ni que bajándola puede reducirse.



V RECuento Y AGRADECIMIENTO

INTERVIENEN:

Luis Carranza

Rebeca Grynspar

PALABRAS DE CIERRE

Luis Carranza.

Simplemente agradecerles su participación. Creo que ha sido una jornada de discusión intensa, con muy buenas ideas. Tenemos diferencias marginales, pero en esencia creo que hemos llegado a conclusiones relevantes: primero, la necesidad de mayor solvencia fiscal, especialmente en economías dolarizadas, y que hay que aprovechar los booms de *commodities* para poder ahorrar y asignar mejor nuestros recursos.

Hemos discutido la importancia de las volatilidades y de la calidad de la liquidez de nuestros activos, lo cual redundará en la necesidad de mayor prudencia fiscal.

Luego hemos hablado sobre la importancia de las buenas relaciones con los gobiernos subnacionales, especialmente en el marco de recursos que provienen de explotación de recursos naturales.

Se analizó también lo importante de entender bien las precondiciones para que las reglas fiscales funcionen, que tiene que ver con los sistemas administrativos del gobierno.

Sobre el tema de diversificación de exportaciones hubo, creo, mayor consenso entre todos, y la frase de Pablo Sanguinetti fue que todo esto ya se ha estudiado y lo sabemos...

Del tema de informalidad hemos tenido un buen panorama de lo que tenemos en América Latina y de la necesidad de seguir investigando sobre algunas relaciones. Si bien es cierto tenemos grandes consensos, el gran problema es el elefante del cual hemos visto la trompa, la cola, una oreja, pero no lo hemos abordado, y es que todos estos asuntos requieren de decisiones políticas. El ahorro fiscal es muy importante, pero pasa por Congresos y por Gobiernos que tienen necesidades de corto plazo para gastar, y usualmente no gastan bien.

Por eso la idea de estas reuniones -de nuevo les agradezco su aporte-, es empezar a formar opinión pública dentro de nuestros países sobre las cosas que necesitamos para orientar a las buenas políticas públicas de largo plazo y apoyar a los gobiernos que quieren hacer bien las cosas.

RIQUEZA DEL DIÁLOGO

Rebeca Grynspan.

Solo quiero agradecerles la generosidad con su tiempo y con sus conocimientos, y el intercambio que hemos tenido. Reafirmo nuestro entusiasmo por estos espacios de discusión, de diálogo. Siempre uno se queda con esta preocupación de cómo llevar al conocimiento de los *policy makers* más información, para que las opciones de política sean más amplias y sean mejores. Ahí estamos innovando en la dinámica, para ver si podemos unir un poco más esto.

En la diversidad de las opiniones y de las aportaciones, me voy enriquecida en muchos de los elementos de política económica que se han tratado aquí, que me hacen pensar y repensar algunas cosas que creía, o que por lo menos había decidido que eran solo en una en una dirección. Creo que el que nos cuestionemos a nosotros mismos en las cosas que pensábamos, es parte de la razón de estos encuentros.



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA