

A light blue background featuring a faint world map. Overlaid on the map is a network of white lines connecting various points across the continents, symbolizing global connectivity and technology. The text is positioned in the upper left quadrant.

IV PRESENTE Y FUTURO DEL EMPLEO EN EL MUNDO DE LA NUEVA NORMALIDAD Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO ACELERADO

DESAFÍOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO

José Manuel Salazar-Xirinachs. Director Regional para América Latina y el Caribe de la OIT

El diagnóstico y discusión de los desafíos en el mundo del trabajo puede abordarse desde tres preguntas básicas alrededor de las cuales está organizada esta intervención: Primero, cómo enmarcar el reto del empleo y los factores de cambio en el mundo del trabajo; segundo, el análisis de algunas dimensiones específicas del presente y el futuro del empleo: la informalidad, la relación entre tamaño de empresas y condiciones de trabajo, las formas no estándar de empleo y el cambio tecnológico y sus implicaciones. Y tercero, la relación entre el crecimiento inclusivo y la creación de más y mejores empleos, que es el tema central del Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible bajo negociación.

1. Enmarcando el reto del empleo y los factores de cambio en el mundo del trabajo

Los retos de creación de empleo productivo deben ser abordados desde dos perspectivas, una de corto plazo relacionada con el ciclo económico, y una de largo plazo relacionada con factores de cambio en el mundo del trabajo de largo plazo,

pero de impactos reestructuradores profundos, tales como la demografía y el cambio tecnológico.

En el corto plazo los ciclos económicos afectan el nivel de empleo por tres vías principales: choques de demanda según el comportamiento del consumo, la inversión y los gastos de gobierno; la dinámica del comercio y las condiciones financieras. Antes de la crisis financiera del 2008–09 la preocupación dominante sobre los impactos en el nivel de empleo era la globalización, la apertura comercial o el “outsourcing” como fuentes de impactos en los mercados de trabajo. Unos argumentaban que la apertura comercial y la inserción a la economía mundial eran los principales motores para empleos de calidad, sobre todo en economías pequeñas, mientras que otros enfatizaban los riesgos del libre comercio y la destrucción de empleos. La crisis del 2008–09 demostró que una crisis financiera puede tener un profundísimo impacto destructor de empleos, incluso mucho mayor y mucho más rápido que los impactos del comercio.

Es así como la discusión de las políticas de empleo desde la crisis del 2008–09 se ha

desplazado, y ha estado dominada por tres discusiones fundamentales: (a) las políticas macroeconómicas alrededor del estímulo fiscal y monetario necesarios para promover una recuperación, y el debate sobre si las políticas de austeridad contribuyen más bien a exacerbar o empeorar el problema, (b) las medidas para el saneamiento de los bancos y para el “desapalancamiento” (reducción del endeudamiento) del sector privado para promover una recuperación del crédito, el consumo y la inversión; y (c) las políticas salariales para elevar ingresos y con esto ayudar también a romper los círculos viciosos de reducción de demanda. Es decir, se volvieron a despertar los debates Keynesianos sobre el manejo de la demanda agregada vía las políticas fiscales y monetarias, así como salariales y de ingresos. También ha habido mucho énfasis en las políticas por el lado de la oferta de los mercados laborales para mitigar los costos del ajuste en los mercados de trabajo y para los grupos más vulnerables.

Estos elementos han sido los fundamentales en los debates de política de recuperación económica y del empleo sobre todo en los países desarrollados. Pero hay una diferencia muy importante entre las discusiones de empleo en países desarrollados y en desarrollo: en los países desarrollados, por definición, existe el equipo de capital para emplear a la mayoría de la fuerza de trabajo de manera productiva, de manera que si aumenta la demanda agregada se alcanza un nivel cercano al pleno

empleo. En contraste, en los países en desarrollo, también por definición, solo una parte de la economía, con frecuencia una parte pequeña, es formal y capaz de generar empleo productivo y decente. Relativamente grandes segmentos de la economía son informales y el problema de empleo no es solo un problema de demanda agregada sino de estructuras productivas subdesarrolladas y poco diversificadas, un problema de mala calidad del empleo en microempresas, ocupados por cuenta propia, y muy diversas formas de informalidad.

Ayer se habló mucho de las varias velocidades del crecimiento en América Latina, con énfasis en los factores cíclicos, los impactos externos, y las respuestas en términos de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias. Por lo tanto no voy a conversar más de eso hoy.

Más bien quisiera extenderme más sobre temas que no hemos conversado suficiente, y son los factores de cambio de largo plazo en el mundo del trabajo. Estos se pueden agrupar en tres grandes categorías: los tecnológicos, las demográficos y los económicos y de modelos de negocios.

Tecnología

Hay una gran literatura y debates en curso sobre la tecnología como fuente de cambios e impactos en el empleo.¹ Una pregunta central en esta discusión es si los impactos de esta revolución tecnológica van a ser similares a los de revoluciones tecnológicas del pasado, o si hay algo nuevo, en la velocidad y profundidad de los cambios,

que vaya a cambiar patrones de empleo y crear alto desempleo tecnológico.

Personalmente, estoy persuadido por el argumento de que realmente hay algo muy nuevo, de que no es sólo una revolución tecnológica sino varias revoluciones tecnológicas simultáneas, y además de que hay ahora cambios exponenciales y vertiginosos que cambian el juego. Por ejemplo respecto al **internet** y la revolución asociada en los aparatos portátiles que cambian nuestra forma de vivir, de trabajar, de vender, de hacer negocios, McKinsey estima que hay mil millones de trabajadores relacionados con la interacción y las transacciones, que van a ser o están siendo afectados, lo que es un cuarenta por ciento de la fuerza de trabajo total en el mundo. Hay una migración *online* masiva de servicios y del comercio; una cantidad de plataformas nuevas que emergen para ventas, para servicios –incluyendo para servicios laborales y contratación–, y esto trae impactos masivos en el empleo, en los modelos de negocios, en la formas de organizar el trabajo y, por supuesto, en la demanda de calificaciones de los trabajadores.

Si vemos la **tecnología de la nube**, esta hace posible que una empresa haga uso intensivo de las TIC sin tener que invertir en las computadoras ni tener un gran de-

partamento de IT dentro de la empresa, lo importante más bien son las aplicaciones. Además, la nube permite y facilita la subcontratación y tercerización. La nube ha permitido un crecimiento explosivo en las plataformas *online* para servicios, comercio y pagos, y está generando un crecimiento explosivo de demanda por programadores para desarrollar aplicaciones, analistas de datos, crecimiento de soluciones subcontratadas, etcétera.

El **Internet de las cosas** con sensores y procesamiento en los más diversos ámbitos está provocando un gran torrente de datos, casi cualquier objeto o transacción puede ser capturado como dato. Por ejemplo, se estima que se van a producir más datos en la próxima década que todos los que se han producido en la historia de la humanidad. Ya el tema del llamado “**grandes datos**” (big data) es una realidad computacional y una nueva industria que genera una enorme demanda por expertos de análisis de datos, en seguridad, autenticación, diseño de webs. Esto ocurre en todas las compañías, en todas las organizaciones, no solo en ciertos sectores específicos, y tiene, de nuevo, grandes implicaciones sobre modelos de negocios, sobre contratación y sobre los talentos y capacidades para trabajar con datos de muchas profesiones.

¹ Ver por ejemplo: McKinsey Global Institute (2013) *Disruptive Technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*, McKinsey and Company, Mayo; Brynjolfsson, E. y A. McAfee (2014) *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W.W. Norton and Company, New York.

Otra gran tendencia tecnológica es **la automatización del trabajo y el conocimiento**, es decir, el uso de computadoras para hacer tareas que requieren análisis complejos, ejercer juicios sutiles y resolver problemas de manera creativa. Los avances en inteligencia artificial en máquinas que aprenden y en los interfaces naturales como reconocimiento de voz, están haciendo posible automatizar muchas tareas de los trabajadores del conocimiento que hasta hace poco se consideraban imposibles. McKinsey estima que esto afectará en el corto plazo a más de 230 millones de trabajadores del conocimiento, 9% de la fuerza de trabajo global, en ocupaciones en educación, salud, profesiones técnicas y gerenciales, y servicios en finanzas y derecho.

Un último campo de cambio tecnológico que quiero comentar, es **la robótica avanzada**. Los robots avanzados no son solo los que hacen trabajos sucios o mecánicos, ahora un automóvil, un camión, un autobús, hasta un avión o un dron, pueden ser vehículos autónomos. Recientemente se ha descrito el futuro de los automóviles como “computadoras con cuatro ruedas”. Se viene una revolución en la autonomía de los vehículos, que hará que ocupaciones como taxistas, chóferes de camión, de autobús, etcétera, estarán en peligro. McKinsey calcula que para el 2025 al menos 30 por ciento de los camiones se-

rán autónomos, afectando 3.5 de millones de chóferes solo en los Estados Unidos. Y la robótica sigue avanzando también en las plantas industriales.

También hay otras revoluciones tecnológicas en campos como la energía, la manufactura aditiva, la impresión 3D, la genética y bioprocesos y otras.

Todas estas revoluciones vertiginosas y simultáneas han levantado el espectro del desempleo tecnológico. Algunos estudios, como el muy citado de Frey y Osborne para los Estados Unidos,² concluyen que hay una alta proporción de ocupaciones en riesgo de computarización, o de ser sustituidas por máquinas inteligentes. Este estudio fija este número en 47% de las ocupaciones.

En resumen, no hay duda de que la inteligencia artificial se está desarrollando vertiginosamente y va a afectar el mundo del trabajo. La pregunta es hasta qué punto va a ser un complemento de las habilidades humanas o hasta qué punto va a reemplazar eventualmente a seres humanos.

Parte del problema en esta discusión es que los empleos que se pierden son visibles porque existen en el presente, pero los nuevos, los del futuro, son invisibles y no hay “bola de cristal” o metodología para predecir las ocupaciones de mañana. Se requiere de un acto de imaginación sociológica y económica para ver qué es lo que se

² Frey, C.B and M.A. Osborne (2013) “The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation”, Oxford Martin School.

viene. Lo cierto es que por razones de cambio tecnológico estamos viviendo ya una enorme transformación y reestructuración del mundo del trabajo y lo que sí sabemos con certeza es que esto va a requerir una revolución en los sistemas educativos y de formación profesional así como un cambio de actitud personal hacia sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida. Esto es necesario para que, por una parte, las sociedades mantengan las habilidades de la fuerza de trabajo actualizadas al ritmo y con la masa crítica necesaria ante las demandas de las actividades productivas modernas, y por otra, las personas mantengan su empleabilidad ante los nuevos paradigmas tecnológicos que están penetrando todas las dimensiones de nuestras vidas.

Demografía

Otros factores de cambio de largo plazo en el mundo del trabajo son los demográficos. Hay varios fenómenos. En algunos países domina la longevidad y el envejecimiento de sus poblaciones. Tal es el caso de Japón, varios países Europeos y China. Esto está creando demanda por enormes cantidades de trabajadores en todas las ocupaciones vinculadas con la llamada “Economía del cuidado” (“Care Economy”), para asistir a los enfermos, los débiles y las personas muy mayores. Además, el envejecimiento de las poblaciones también tiende a causar vacíos de ciertas habilidades con el retiro de los baby boomers. Al igual que las revoluciones tecnológicas, ambos fenómenos tienen implicaciones para las insti-

tuciones de formación y las necesidades de re-entrenamiento.

En mercados emergentes con frecuencia el fenómeno es opuesto: una explosión joven con enormes impactos en el pool de talento global, sobre todo si son países que logran invertir en educación. En el ámbito global se está dando una elevación dramática en el número de personas con estudios terciarios en las economías emergentes. Ya no podemos hablar solo de una “nueva geografía del crecimiento”, también hay una nueva y cambiante “geografía de las habilidades”, que hay que tomar en cuenta para las aspiraciones de crecimiento inclusivo y las estrategias competitivas de América Latina y el Caribe.

La mayor incorporación de las mujeres en los mercados de trabajo, las crecientes migraciones laborales, con diferentes culturas y etnias están también aumentando rápidamente la diversidad de la fuerza de trabajo.

Tendencias económicas y en modelos de negocios

Algunas megatendencias económicas son tractores de cambios en el mundo del trabajo, entre ellas: el rebalanceo de la economía global hacia mercados emergentes, el cambio climático y la transición a economías verdes, la mayor conciencia del consumidor sobre temas como privacidad y salud alimentaria, y las nuevas plataformas de negocios.

Por ejemplo se estima que en el 2013 Asia va a tener el 70% de la clase media

global y el 60% del consumo, comparado con 30% y 23% en el 2009. Esto está llevando a una fuerte reconfiguración de la producción, el comercio y las cadenas de valor y por lo tanto del empleo.

El cambio climático es un motor de la innovación y el cambio tecnológico. El concepto de "trabajos verdes" es emblemático de economías y sociedades más sostenibles. Varios sectores lideran la transición hacia patrones de crecimiento más sostenibles: energía, en particular energías renovables; construcción, transporte, industrias básicas, agricultura y el sector forestal. La transición a economías verdes está demandando nuevas habilidades y calificaciones en una amplia variedad de ocupaciones, y una necesidad urgente de entrenamiento. Varios países han reportado escasez de habilidades en áreas de necesidad.

La mayor conciencia del consumidor en temas como privacidad, salud alimentaria, ambiente y ética también afectan sus patrones de compra y por lo tanto las estructuras de consumo. Los consumidores cada vez discriminan más en temas como la huella de carbono, la huella de agua, el impacto en el ambiente, la salud alimentaria, los estándares laborales, el record de las compañías en comercio ético, etc. Las compañías están bajo presión para responder a estas exigencias. De nuevo, desde el punto de vista de las calificaciones, las compañías deben tener los recursos humanos para traducir estos valores y preferencias de los consumidores en ofertas de productos.

Con las plataformas peer-to-peer los individuos y las empresas pequeñas pueden hacer cosas que antes solo las grandes organizaciones podían hacer. A través del "crowdsourcing" las compañías pueden conectarse a talento y recursos mucho más extensos que las que existen dentro de la organización. Esta capacidad de acceder grandes grupos de personas y talentos a través de redes de conocimiento se puede aplicar a la investigación y desarrollo, resolución de problemas, generación de ideas y movilización de fondos. Ejemplos son Airbnb, Uber. Algunos hablan de la "uberización" de muchos modelos de negocios.

Las nuevas tecnologías están permitiendo innovaciones en los lugares de trabajo tales como trabajo remoto y formas flexibles de trabajo. Muchas organizaciones tendrán un grupo más pequeño o núcleo básico de trabajadores a tiempo completo, complementados por trabajadores en filiales en otros países o simplemente colaboradores externos y para proyectos específicos. Por ejemplo, Apple emplea directamente solo a 63.000 de los más de 750.000 trabajadores que trabajan en diseñar, vender, manufacturar y ensamblar sus productos. Algunos trabajadores preferirán esta mayor libertad pero para otros esto equivale a más inseguridad de empleo y de ingresos.

Todo esto plantea preguntas importantes no solo para las políticas públicas, también para las empresas y para los individuos en varias dimensiones: las calificaciones y la re-

gulación del mercado de trabajo son dos de las más importantes. En cuanto a calificaciones los retos no son solo técnicos, en un mundo con tal velocidad de cambios, es necesario dotar a la mayor cantidad de trabajadores con habilidades básicas para el trabajo (las llamadas habilidades del siglo 21, habilidades blandas, etc).

En cuanto a la regulación del mercado de trabajo, una pregunta fundamental es: ¿cómo se debe regular ese nuevo mundo del trabajo que emerge? Para nosotros, en la OIT, esta es una pregunta crucial, porque obviamente muchas de las convenciones y regulaciones de la OIT están predicadas en paradigmas productivos anteriores: un lugar de trabajo, una planta, una fábrica donde la gente se reúne a trabajar, es decir, una relación de empleo estándar. Pero: ¿Cómo se garantiza la protección social y los derechos de los trabajadores en el mundo que emerge de todas estas tendencias?

2. La evolución y retos del empleo en América Latina y el Caribe

¿Cómo ha evolucionado el empleo en América Latina? La tasa de ocupación mejoró hasta el 2012 y el desempleo llegó a niveles bastante bajos en el 2013 y 2014, pero sabemos que estos indicadores van a deteriorarse con la nueva normalidad de un crecimiento más bajo. El Fondo Monetario Internacional, en la actualización que acaba de publicar, estima el crecimiento promedio de América Latina y el Caribe

en el 2015 en 0.5%, reconociendo que coexisten varias velocidades, con Venezuela y Brasil contrayéndose y Panamá creciendo a 6%.

No hay duda de que la desaceleración económica va a impactar negativamente los mercados de trabajo y vuelve a ponerse “sobre el tapete” la discusión de respuestas de corto plazo para mitigar impactos y promover la recuperación. Pero ahora quisiera cubrir cuatro dimensiones más bien estructurales y de largo plazo de los mercados de trabajo en la región: la informalidad, las condiciones de trabajo por tamaño de empresas, las formas no estándar de empleo y los temas de cambio tecnológico y capacitación.

La informalidad

La tasa de empleo informal cayó en la última década en la región. Lo interesante es que esto ocurrió en un contexto en que la cobertura de la legislación del trabajo se amplió, ya sea por cambios normativos o porque se incrementó la base aplicación de la normativa. Esto sugiere que las regulaciones no son el único factor que determina la incidencia de la informalidad, factores estructurales y la tasa de crecimiento económico son importantes influencias. Esto es un tema alrededor del cual persiste la controversia.

La discusión se puso en perspectiva con el Reporte “Jobs”, del Banco Mundial del 2013, que concluyó que hay un “plateau” o “meseta” en la que diferentes niveles de regulaciones no tienen un impacto signifi-

cativo en el desempeño del mercado de trabajo, lo que sí afecta el desempeño son los extremos: tanto la rigidez extrema como la flexibilidad extremas son negativas y deben evitarse.³ Es decir, se debe reconocer la importancia de un piso regulatorio que garantice derechos laborales básicos. En realidad, las convenciones de la OIT son bastante flexibles en permitir que en el ámbito nacional, con base en el diálogo y el análisis económico, se determine en qué punto de esa franja, de ese “plateau”, es conveniente posicionar las instituciones y las regulaciones en el mercado nacional.

Los resultados de nuestros estudios muestran que lo más importante para la reducción de la informalidad es el crecimiento económico sostenido e inclusivo, es decir, crecimiento guiado por políticas que afecten positivamente su tracción en los mercados de trabajo. En la jerarquía de factores críticos el tema de los impactos de la regulación laboral con frecuencia se exagera.⁴

Hay una gran heterogeneidad en el empleo informal en la región. No todos los informales son informales por la misma razón. Hay que distinguir al menos tres componentes: (a) el empleo informal en las empresas o unidades productivas informales que son las que no tienen registro ante

las autoridades, no llevan cuentas y tienen menos de 5 trabajadores, (b) el empleo informal en el sector formal, tanto privado como público, y (c) el empleo informal en el sector hogares, es decir, el trabajo doméstico informal. En promedio para América Latina la primera categoría representa un 30% del empleo informal no agrícola, constituido sobre todo por trabajadores por cuenta propia y en micro empresas. La segunda categoría representa alrededor del 11% del total de ocupados informales no agrícolas, y el servicio doméstico informal representa un 5% del empleo total.

Después de dos años de negociaciones, la OIT acaba de concluir una Recomendación acordada por los 186 países miembros, incluyendo las delegaciones de empleadores y trabajadores, que incluye guías de política en seis áreas. Es una guía bastante general, bastante amplia, pero que reconoce una serie de aspectos a partir de la heterogeneidad de la informalidad y la necesidad de múltiples intervenciones que, por supuesto, tienen que ser calibradas a la situación de cada país, y reconoce que el tipo de intervención depende mucho del grupo meta de informalidad.

Las condiciones de trabajo por tamaño de empresa

Otro tema importante en relación con el empleo en América Latina y el Caribe es el

³ Banco Mundial (2013) *Reporte de Desarrollo Mundial, 2013, Empleos*, Washington, D.C.

⁴ OIT (2014) Panorama Laboral Temático, *Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe*.

tamaño de las empresas. Estamos por publicar próximamente un reporte titulado “*Pequeñas empresas, grandes brechas*”, que profundiza sobre este tema.⁵

El reporte documenta cómo la estructura productiva de América Latina y el Caribe está dominada por trabajadores por cuenta propia y por micro-empresas, y muestra dos cosas: primero, que las condiciones de trabajo medidas por varios indicadores (productividad, ingresos, nivel educativo, formalización, participación de la mujer, grado de organización/sindicalización) empeoran conforme disminuye el tamaño de la empresa (mejoran conforme aumenta el tamaño de la empresa), y segundo, que en las estructuras por tamaño hay un medio ausente, un “missing middle” de empresas medianas. El reporte argumenta que el predominio de micro y pequeñas empresas y la ausencia de empresas medianas, es una de las causas del serio problema de productividad que sufre la región. Este fue un argumento muy bien hecho y medido también en el reporte del BID en el 2010 sobre productividad en América Latina. En nuestro reporte profundizamos no solo en los temas de productividad sino también en las implicaciones de esto para las condiciones laborales.

Los números son muy elocuentes. El reporte categoriza el total del empleo en tres

estratos de tamaño de empresa: un estrato bajo que son empresas micro y pequeñas de hasta 5 trabajadores (incluye a los trabajadores domésticos); un estrato medio con empresas de 6 a 199 trabajadores, y un estrato alto constituido por las empresas de 200 trabajadores y más. En promedio en la región un 50% del empleo está en el estrato bajo pero con una productividad que es sólo el 6% de la productividad promedio de las empresas del estrato alto. Un 30% del empleo está en las empresas del estrato medio pero aún en estas la productividad es solo 22% del nivel de productividad de las empresas del estrato alto. El 80% de la fuerza laboral de la región trabaja en sectores de productividad por debajo del promedio de la productividad regional, solo 20% de la fuerza laboral trabaja en sectores sobre ese promedio. Esta elevada concentración de empleo en el segmento de las empresas más pequeñas y menos productivas, se traduce de manera directa en brechas y desigualdades en materia de ingresos y salarios, en condiciones laborales y de menor acceso a la protección social.

El reporte concluye que para mejorar la calidad del empleo y cerrar las brechas no basta con políticas de mercado de trabajo y de inspección laboral. Lo que se requiere son políticas públicas que combinen Políticas de Desarrollo Productivo (PDPs) para transformar, diversificar y articular mejor

⁵ OIT (2015) *Pequeñas Empresas, Grandes Brechas*, Panorama Laboral Temático 2015, Lima, Perú.

la matriz productiva, llenar el medio vacío de empresas medianas, y reposicionar hacia actividades de mayor productividad, generando así más y mejores empleos; con políticas laborales, educativas y de formación que mejoren la calidad del empleo y el respeto a los derechos laborales. Las agendas productiva y laboral deben estar coordinadas y no separadas como es frecuente. Estas políticas se refuerzan mutuamente y deben ir de la mano.

Formas no estándar de empleo

Otra dimensión importante en la caracterización de los desafíos del empleo de calidad en la región son las formas no estándar de empleo. No hay una definición oficial de formas no estándar de empleo, en general es el empleo fuera del ámbito de la relación estándar. La relación estándar de empleo es una a tiempo completo, por tiempo indefinido, con relación subordinada a un empleador, usualmente en un lugar físico previsto por el empleador. Esta relación clásica no está desapareciendo, pero se está reduciendo significativamente, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Esto tiene que ver con los cambios tecnológicos, pero no solamente con eso.

Las formas no estándar de empleo incluyen cuatro categorías básicas: el empleo temporal, que comprende contratos de duración determinada, por proyecto, tarea, ocasional o estacional; el empleo temporal a través de agencia; las relaciones de empleo ambiguas donde los derechos y obligaciones no son claros y el empleo a tiempo

parcial, que es cuando hay un número limitado de horas por día o semana.

El empleo temporal y el trabajo a tiempo parcial han existido siempre y sirven finalidades importantes. El empleo temporal oscila entre 5% en países como Irlanda, Luxemburgo e Inglaterra y 30% en países como España y Polonia. Como tendencia general se advierte un incremento del empleo temporal, pero no en todos los casos, en algunos países se ha reducido. En América Latina hay tres o cuatro países –El Salvador, Ecuador, Perú, por ejemplo–, con proporciones muy altas de empleo temporal: 33%, 54% y 66% respectivamente. En América Latina hay gran variabilidad asociada con los cambios normativos en la legislación laboral.

A fin de año publicaremos un estudio que incluye información para cinco países latinoamericanos. Incluye datos sobre las proporciones del empleo temporario. Por ejemplo Perú registra una proporción muy alta, pero lo interesante es que hay gran variabilidad en materia de trabajo temporario o eventual, y lo más interesante es que estos contratos no son neutrales en términos de distribución de ingresos. La evidencia en los cinco países es que los trabajadores con trabajo temporal ganan menos por hora que los que tienen contratos de duración indefinida y, en el caso de trabajo a tiempo parcial, los diferenciales son sistemáticamente positivos, o sea que hay una sobre-compensación, precisamente por ser contrato a tiempo parcial.

Tecnología y calificaciones de la fuerza de trabajo

Para ir cerrando, vuelvo al tema de la tecnología. Hay varios debates sobre tecnología y calificaciones, esto es uno de los temas centrales. En las encuestas a los empresarios y a las empresas de reclutamiento, aparece con mucha fuerza el tema de las habilidades del siglo XXI, y en particular de la importancia de las habilidades blandas. Hay varias clasificaciones. El Foro Económico Mundial clasifica en tres grandes categorías las habilidades del siglo XXI: la *formación técnica básica* –ciencias, matemáticas; las *competencias* como el pensamiento crítico, la creatividad, la comunicación, la colaboración; y las *calidades de carácter* como persistencia, puntualidad, adaptabilidad, iniciativa y liderazgo. La formación básica es una que debería ser dada por los sistemas de educación formales, pero hay aquí grandes brechas como lo demuestran las pruebas PISA de la OECD. Y hay brechas aún mayores, aunque muy poca medición de esto, en materia de habilidades blandas.

Todo ello genera una gran una pregunta para el sistema educativo, para las instituciones de formación profesional y para el sector privado: ¿Cómo pueden los sistemas educativos y de formación profesional, modernizarse y colaborar con el sector privado para generar el tipo de persona joven con habilidades del siglo XXI?

Uno de los sistemas más exitosos al respecto es la formación dual, que da la oportu-

nidad a los estudiantes de recibir formación técnica teórica en el aula y práctica en las empresas. La formación dual es un elemento central de la competitividad de países como Alemania, Suiza, Austria, Dinamarca. En Estados Unidos muchas de las habilidades blandas se ofrecen vía los “community colleges”, las prácticas en las empresas y otra diversidad de esquemas. Este tipo de experiencias es absolutamente decisiva para la empleabilidad de los jóvenes.

Guy Rider, Director General de la OIT, ha lanzado una “Iniciativa del Centenario”, una de siete, que se llama “El futuro del trabajo”. Este tema va a servir de puente para que la OIT, que cumple cien años en 2019, entre en su segundo centenario. En cierta forma el futuro del empleo ya está con nosotros. Desde luego habrá muchos más cambios, pero ya actualmente es un gran reto comprender estos cambios y prepararse para ellos, sobre todo para los sistemas educativos y el sector privado.

Ya en 1999 el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos decía en un reporte que el 65% de los niños que estudiaban entonces tendrían trabajos que aún no se habían inventado. El Millennium Project sostiene que más del 40% de los empleos actuales desaparecerán en los próximos 20 años, reemplazados por robots y por inteligencia artificial. El estudio de Frey–Osborne, citado, calcula que el 47%, prácticamente la mitad de los empleos actuales en

los Estados Unidos, están en riesgo de computarización en las siguientes dos décadas

3. Retos para un crecimiento inclusivo creador de más y mejores empleos

Quisiera terminar con un comentario sobre el tema de los modelos de crecimiento, en particular los retos del crecimiento inclusivo con más y mejores empleos, que todo indica va a ser uno de los objetivos centrales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas al 2030. Cabe preguntarnos: ¿de dónde van a venir los empleos de calidad? ¿Qué clase de crecimiento genera más y mejores empleos? ¿Cómo promover un crecimiento con fuerte tracción en el mercado de trabajo? Estas son preguntas fundamentales.⁶

Es importante definir con precisión qué entendemos por crecimiento inclusivo. El crecimiento inclusivo puede definirse como uno que debe tener varias características: ser sostenido por décadas, no errático y volátil, como desafortunadamente sigue siendo en América Latina; ser de amplia y

diversificada base en términos de sectores económicos y tener suficiente tracción en los mercados de trabajo, lo cual requiere una combinación apropiada de políticas de desarrollo productivo con políticas de mercado de trabajo; debe mejorar el acceso a la educación y a la formación vocacional y a la salud, reducir la informalidad y proveer protección social. Esta lista de características deja claro que estamos hablando de una doble inclusividad, tanto social como productiva, y que para lograrlo no basta con el uso de las palancas e instrumentos de las políticas sociales, se requieren también políticas productivas.

En contraste con los países desarrollados, en los cuales la política de empleo está identificada en gran medida con las políticas de mercado de trabajo, en los países en desarrollo la generación de empleo de calidad depende ante todo de políticas de desarrollo y diversificación productiva y sectoriales que dinamicen la actividad económica, aceleren los procesos de aprendizaje y aumenten la tracción del crecimiento sobre los mercados laborales.⁷

⁶ Véase Salazar-Xirinachs, JM; I. Nubler, R. Kozul-Wright (2014) (eds) *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*, ILO-UNCTAD, Ginebra.

⁷ Salazar-Xirinachs, JM (2015) “Políticas de Desarrollo Productivo (PDPs) para el Crecimiento Inclusivo y Más y Mejores Empleos”, 21ª Conferencia de Bradford sobre el Desarrollo,

LA OISS Y LA ENCRUCIJADA DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Gina Magnolia Riaño. Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS

Quisiera hacer una breve presentación de la OISS, un organismo iberoamericano perteneciente al sistema iberoamericano de instituciones que conforman los 22 gobiernos de la comunidad iberoamericana de naciones. La OISS fue creada en 1954, ya cumplimos 61 años, llegamos a la mayoría de edad.

Tenemos una estrecha relación y colaboración con todas las instituciones de seguridad social de las naciones iberoamericanas, para promover la extensión progresiva de la seguridad social y a través de ello el desarrollo económico y social de los países iberoamericanos.

Ese es el objetivo más importante de la organización y lo hacemos mejorando las competencias de los gestores de la seguridad social, por medio de la cooperación, intercambio de experiencias, impulso a la seguridad social, muchos estudios y, también, promoviendo el intercambio de buenas prácticas entre las instituciones. Por todo ello, la OISS es un referente en la protección social en Iberoamérica.

Nuestros principales programas son el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, del que hablaremos con

mayor detalle y que pretende garantizar la protección social de los trabajadores migrantes que se movilizan en la región, la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo –en sintonía con la OIT, nos preocupan mucho la accidentalidad laboral y las enfermedades profesionales que tienen un coste entorno al 10% del PIB en América Latina, mientras que en el mundo solo suponen el 4% –, de modo que trabajamos por promover políticas públicas de seguridad y salud en el trabajo, que permitan introducir la cultura preventiva, disminuir los accidentes y las enfermedades y mejorar el desempeño de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo. Gestionamos también un programa de cooperación iberoamericano sobre la situación de los adultos mayores en la región, y otro sobre empleo de personas con discapacidad. Hay 86 millones de personas con alguna discapacidad en la región y queremos trabajar también para su inclusión laboral.

En nuestro Plan Estratégico 2014–2018 hemos introducido además algunos temas nuevos como son: los temas de género, por las discriminaciones que a menudo encu-

bren los sistemas de protección social; o las políticas para el logro de la igualdad y la lucha contra la pobreza, en razón a que no todos los sistemas de protección social han logrado la cobertura universal, hay aún muchas dificultades y creemos que las políticas de asistencia colaboran para el logro de esa igualdad y la lucha contra la pobreza.

Promovemos también el mejor desarrollo en las estructuras de regulación, inspección, vigilancia y control de la protección social, porque en América Latina la iniciativa privada participa muchísimo en la gestión de la protección social, y creemos que el marco regulatorio y la rectoría de los sistemas debe fortalecerse, mejorando las capacidades técnicas de las superintendencias y los sistemas de inspección, vigilancia y control y, en definitiva, la mejora de la gobernanza de los sistemas de seguridad social, porque entendemos que la modernización de los sistemas de seguridad social genera mayor legitimidad de tales sistemas entre la ciudadanía; al igual que promovemos también la educación en la seguridad social, y el mejor desempeño de los sistemas de salud. En resumen el amplio abanico de temas que abarca la protección social.

En relación con el tema que nos ocupa, mucho de lo que iba a decir lo ha dicho ya José Manuel Salazar, de manera que sólo voy a hacer énfasis, en lo que tiene que ver con el envejecimiento, con el género y las discriminaciones que hay en los mercados

de trabajo, con la informalidad y lo que tiene que ver con la participación laboral de las mujeres en ese mercado.

La tasa de desempleo en América Latina ha alcanzado un mínimo relevante, en el 2013 era del 6,3%. Pero, como explicó José Manuel, 130 millones de trabajadores están ocupados en condiciones de informalidad en América Latina y el Caribe. Esto nos preocupa muchísimo, porque el empleo es la puerta de entrada a muchas de las políticas públicas de protección social, de manera que esos 130 millones de trabajadores seguramente no pueden acceder a los sistemas de salud, deben gastar de su bolsillo para la atención de salud, ni están cubiertos por medidas de seguridad e higiene en el trabajo, de manera que cualquier accidente o enfermedad afecta su único capital, el trabajo.

En porcentaje, la cobertura en salud y en pensiones en 2011 era el 66.5% y en el 2012 del 67%, y además es mayor en hombres que en mujeres. Todavía la participación de las mujeres es apenas del 50%.

Si consideramos las tasas globales de empleo de hombres y mujeres, encontramos que las mujeres se incorporan más tarde al mercado laboral y lo hacen con mayores dificultades y con muchas barreras, por lo que muchas veces eligen la informalidad porque les permite también atender a los hijos, a los mayores y a las personas con discapacidad.

La situación, además, dista mucho de ser homogénea. En buen número de países

de América Latina, el porcentaje de los ocupados no llega al 44% de la población y muchos se afilian, pero después no siguen cotizando porque les afecta la alta rotación en el empleo; salen y entran de la formalidad a la informalidad. Tenemos, en promedio, seis meses de estabilidad en los empleos.

En cuanto al trabajo a tiempo parcial como porcentaje del empleo total, las mujeres, nuevamente, están más afectadas: hay más mujeres empleadas en trabajos a tiempo parcial, por las mismas razones que mencionamos. Pero los hombres también están afectados por este tipo de contratación que no les permite tener una carrera de seguro para obtener una pensión, una seguridad económica, al final de sus vidas laborales. También se da el caso de muchos trabajadores familiares que no están remunerados. Y, de nuevo, también las mujeres figuran con mayor carga de trabajo no remunerado como proporción del empleo total. Estamos haciendo recomendaciones en este sentido y ya se han hecho algunas reformas en la región que reconocen el trabajo no remunerado de las mujeres como contribución. Es el caso, por ejemplo, de la reforma previsional del 2008 en Chile, que reconoce dos años de contribución por hijo criado. Creemos que esta es una manera, siquiera sea indirecta, de reconocer este trabajo no remunerado de las mujeres.

Aunque, como hemos dicho, como proporción de la población económicamente activa, los hombres aportan más que las

mujeres al sistema de previsión social, también lo hacen con intermitencias y muchos no alcanzan tampoco a completar los requisitos que se exigen en cada uno de los sistemas para obtener la pensión de jubilación o para acceder siquiera a otras prestaciones económicas que no son la jubilación, como la protección por accidente de trabajo, o por incapacidad y, como consecuencia, este problema de la falta de cobertura conlleva una gran capa de población mayor sin ningún ingreso en la vejez, sin ninguna protección en circunstancias de vulnerabilidad.

Sin duda la informalidad es un fenómeno muy amplio, objeto de diversos debates. Sin embargo, hay cierto consenso en torno a la idea de considerar que es un fenómeno bidimensional; por una parte, referido a la estructura económica, la producción de bienes y servicios realizada a pequeña escala con recursos del hogar y sin ningún tipo de registros contables; y por otras, que se refiere al trabajo realizado sin contar con protección legal o institucional y sin considerar la unidad económica, empresa o negocio.

En América Latina y el Caribe muchas veces encontramos elevadas aportaciones por impuestos, vacaciones, otros beneficios, costos del despido, etc... que, en muchos países, pueden sumar más del 50% del costo laboral, lo cual también presiona mucho la formalidad. Además, hay que mencionar que hay incluso trabajadores informales contratados por empresas formales,

y un elevado número de trabajadores independientes o autónomos, incluso con altos ingresos. Todo lo cual, unido a un mercado laboral que se caracteriza por una alta rotación y por la temporalidad genera esa baja tasa de cobertura a que antes me refería, con especial incidencia en las mujeres que ingresan más tarde al mercado laboral y salen más del trabajo para atender a los hijos y a los mayores.

Por otra parte el descenso en la natalidad ha sido drástico en América Latina. Estamos en 2.1% hijos por mujeres en promedio, y la esperanza de vida ha aumentado sustancialmente. Se presenta este fenómeno del envejecimiento en todos los países del mundo; aunque con diferentes características, es un fenómeno mundial. Según el último reporte de “Hell’s Page” dos personas cumplen sesenta años cada segundo, y ya hay más de 700 millones de personas mayores de sesenta años en el planeta. En el 2050, por primera vez, habría más personas mayores de 65 años que menores de quince, por lo cual tenemos que preparar los sistemas de protección social, lo que va a suponer un desafío a las economías, a los mercados de trabajo, a la estructura de las familias y también supondrá mayores costos fiscales para la seguridad económica para las personas mayores.

Cada vez crece más la proporción de personas que llegan a adultos mayores; en Iberoamérica son más mujeres que hombres. Y a su vez, la esperanza de vida de las personas al jubilarse es, en promedio en la

región, de veinticinco años. Todo ello presiona la situación económica de los sistemas de protección social.

En España, el porcentaje de la población mayor de sesenta años es del 23%; en Portugal del 25%; en Argentina del 14%; en Bolivia del 7%; en Brasil del 13%; en Chile del 15%; en Colombia del 8.6%; en Costa Rica del 9.48%; en Cuba del 17%... Es decir, tenemos diversos estadios de envejecimiento medio; pero en muchos países no estamos aprovechando el bono demográfico para formular políticas públicas que permitan enfrentar la protección económica de los mayores ante ese envejecimiento.

Tenemos diversos modelos de sistemas de pensiones en la región. Tenemos modelos de reparto simple, modelos de capitalización individual y modelos mixtos. Todos tienen diferentes requisitos para acceder a una pensión, por ejemplo en cuanto al mínimo de años de contribución, en Argentina, 30; en Barbados, 10; en Belice, 10; Bolivia ha universalizado la rentadignidad, es el único país de la región que tiene universalizado una renta para todos los mayores de sesenta y cinco años, sin atender a requisitos de pobreza o focalización por determinado factor; en Costa Rica se exigen 25 años, en Uruguay 25...

Los países con mayor cobertura de personas adultas mayores por sistemas públicos de pensiones, lo hacen por pensiones no contributivas que, muchas veces, no tienen la cuantía suficiente para un ingreso digno en la vejez.

Y el envejecimiento también presiona los costos de los sistemas de salud. Además, por una transición epidemiológica, ha crecido la incidencia de enfermedades crónico-degenerativas, mucho más costosas en su atención y tratamiento.

Desde la OISS llevamos también un programa de empleo dirigido a personas con discapacidad. Como decía, 86 millones de personas están afectadas por alguna discapacidad en la región. Se ha creado el Foro “Iberoamérica Incluye”, con la intención de crear una red de empresas para promover el empleo de personas con discapacidad; llevamos un Centro Iberoamericano de Ayudas Técnicas para la Autonomía Personal (CIAPAT), pues creemos que hay que promover la autonomía personal de las personas con discapacidad y potenciar ciudades incluyentes, transporte incluyente y en general, diseño inclusivo para las personas con discapacidad.

En otro ámbito de cosas, en Iberoamérica tenemos una gran movilidad; los migrantes internos son cinco millones en la región. Por ello hemos promovido el único instrumento que genera una garantía de protección social a los trabajadores migrantes en la región el “*Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*”. Como antecedentes de este instrumento, tenemos el Convenio de Seguridad Social de Quito, del año 78, – que requiere de acuerdos bilaterales–; el Acuerdo Multilateral del MERCOSUR que está en vigor desde el año 2005 y que la Organización ha acom-

pañado y está en plena vigencia con más de 77 mil solicitudes de protección tramitadas; la Decisión 583, el Instrumento Andino de Seguridad Social que está pendiente de reglamentación – cuando don Guillermo Fernández de Soto fue Secretario General de la Comunidad Andina, se interesó muchísimo por la promoción de este instrumento andino de seguridad social y el Convenio Simón Rodríguez –; los nuevos reglamentos de seguridad social de la Unión Europea, vigentes desde 1ro. de mayo del 2010 y que han sido nuestro antecedente más próximo.

El Convenio Multilateral Iberoamericano se suscribió en el año 2007 en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno; 15 han suscrito: están Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Colombia, Perú, Portugal, Paraguay, Venezuela, Uruguay, El Salvador y República Dominicana, y está ya en aplicación en nueve países. Aspiramos a que próximamente se incorporen a la plena aplicación Costa Rica, Colombia, Perú y República Dominicana, que ya lo tienen en trámite en sus respectivos parlamentos. Este Convenio va a garantizar la protección social de los migrantes para que no vean afectados sus derechos a pensión como consecuencia de la migración.

Esto realmente está en el ADN de la OISS: la garantía de la protección social de los migrantes. Los trabajadores van allí donde hay oferta laboral, el mercado laboral se mueve como cualquier otro mercado,

con lo cual cada vez más la gente se está moviendo, ya sea para estudiar, ya sea para trabajar o para mejorar su ingreso y, por eso, son necesarios otros convenios que permitan su acceso a la protección aunque su trabajo se haya desarrollado en diferentes países.

Por último, algunas recomendaciones finales: universalizar la cobertura de la protección social a través del fortalecimiento de los sistemas de seguridad social promoviendo la formalización laboral, parece de Perogrullo, pero tenemos que promover el trabajo decente para que más trabajadores pasen de la informalidad a la formalidad; diferenciar las fuentes de financiación, creemos que la salud debe financiarse con impuestos generales para evitar esa mayor presión que se hace al mercado de trabajo con la contribución a la salud; reconocer vía previsional al trabajo no remunerado de las mujeres, como ya se está reconociendo en algunos países, España entre ellos; adecuar e integrar las políticas para el logro de la igualdad y la lucha contra la pobreza, se están atomizando todas estas políticas y creemos que deben formar parte de un sis-

tema de protección social fuerte en cada uno de los países; mejorar el desempeño de los sistemas de salud, la región invierte cada vez más en salud como porcentaje de su PIB, pero todavía hay grandes barreras de acceso y deficiencias en la calidad y los costos de la no calidad en la prestación de los servicios de salud presionan fuertemente los sistemas de protección social; fomentar la educación en materia de protección social, ya que en la región no tenemos mucho planeamiento de largo plazo y los jóvenes no se interesan en ahorrar para la pensión futura porque no lo ven tan claro, somos cortoplacistas y los jóvenes están interesados más en el consumo actual, en su trabajo actual y en resolver su problema de empleo; la formación de los trabajadores en el marco de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones; o mejorar el desempeño de los sistemas de seguridad social.

En definitiva, creo que es importante, en general, que los sistemas de protección social estén más presentes en la agenda pública de nuestros gobiernos.

Muchas gracias por su atención.

PRODUCTIVIDAD Y GASTO SOCIAL: UNA ENCRUCIJADA

Mario Cimoli. Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL

Al hacer el ejercicio de correlacionar la productividad, el gasto social y el coeficiente de Gini, se obtiene una representación de distintos modelos de economía de mercado. De un lado están los países del norte de Europa, con una productividad muy elevada y un coeficiente de desigualdad realmente bajo, cerca de 25%–26%, lo que se puede definir como el modelo nórdico. Luego, están los países anglosajones, con una productividad también elevada, un coeficiente de Gini algo mayor y un gasto social menor que el de los países nórdicos. Los países asiáticos tienen un gasto social bajo, una productividad creciente y fuerte y un coeficiente de Gini relativamente más alto que los demás.

En este marco, ¿dónde se ubica América Latina después de estos últimos años? La palabra correcta es que estamos en una encrucijada, en una situación complicada, porque en términos de productividad nos movemos en un nivel mucho más bajo; respecto de la desigualdad, hubo una reducción (aunque sigue extremadamente elevada) y el gasto social fue el instrumento central para conseguir ese resul-

tado. Hay otros países que tienen, de algún modo, una posibilidad de aumentar el gasto.

Pudimos mejorar el gasto social y reducir la desigualdad, pero el tema de la productividad no despegó. La pregunta entonces es: ¿hasta qué punto el modelo que tenemos es sostenible? Y la respuesta, obviamente, es que no. Si consideramos la tasa de crecimiento del gasto social que hay en muchas economías y el aumento de la productividad, que es relativamente estable, concluimos que este modelo no es sostenible en el mediano–largo plazo.

La preocupación es que el modelo de inclusión que permitió las reducciones mencionadas no está asegurado. No sólo va a ser menor la tasa de crecimiento, sino que ya se ve un efecto sobre el empleo y la productividad. Todas las señales están ahí, en fuerte tensión, y nosotros no sabemos qué recomendación de política hacer.

El tema sigue siendo estructural, porque la región se mueve y da vueltas en un entorno con creación de empleo con bajísima dinámica de la productividad, lo que se ve particularmente al compararla con la República de Corea o con Nueva Zelanda,

en los que hay fuerte creación de empleo y crecimiento de la productividad.

A esto se suma que a casi todos los países les está llegando el problema del déficit de comercio, y lo más preocupante es que también empieza a haber un *twin* déficit, un déficit de los dos lados. Es cierto que en este contexto surgen opciones extremas: las posturas ortodoxas van a decir “ajusten por el gasto” y el otro extremo dice “¡No! Sea keynesiano. Aumente el gasto...”.

Es evidente lo que se hace y no se dice: muchos países están interviniendo sobre gastos. Brasil lo está haciendo y de algún modo lo hizo Argentina, y lo van a hacer otros países. Uno podría ponerse extremista y decir: “Haga como hace Europa: ajuste, y por la Equivalencia de Ricardo, antes o después los empresarios van a invertir, el producto va a aumentar y la productividad va a mejorar...”. Son los famosos ajustes expansivos. No parece funcionar.... Por otro lado se dice: “Sigamos con una política expansiva Keynesiana porque tenemos espacio”. Pienso que no. Porque el modelo es insostenible desde el punto de vista de la balanza comercial y la balanza fiscal.

En esta encrucijada, ¿qué tiene que hacer un país? Política e innovación puede ser una respuesta. Y cuando uno va a hacer la política de innovación, se observa que hay sectores que viajan sobre tasas de ganancia del 20%–25% y hay otros, como los más innovadores, que viajan con tasas de ganancia en 3%–4%.

La pregunta es: ¿Puedo hacer–invertir? Porque, para modificar lo que estamos haciendo, la variable fundamental, como ya se dijo aquí, es la inversión. ¿Puedo hacer–invertir con tasas de ganancias distorsionadas como estas? Este es uno de los temas fundamentales para entender cómo intervenir y qué tipo de política hay que tener, y la verdad –voy a ser muy sincero–, exagerando acá, uno puede decir: “¿Sabe qué? Como estas tasas de ganancia distorsionadas, el Estado tiene que crear su propia empresa”. “¿Pero qué me está diciendo usted?” ¿Pero qué se hace para revertir eso? ¿Cómo se hace para manejar un modelo micro para modificar ese tipo de variables?”

Creo que ese es uno de los temas relevantes: si acá no hay aumento de inversión en ciertos sectores que permitan crear cadenas productivas, que permitan hacer un *apareé* tecnológico, que nos den empleos sostenibles con relativa y alta productividad y tecnología, el modelo no va a ser sostenible.

Por ejemplo, un tema que cambia completamente y ayer se dijo mil veces: la manufactura. ¿Quién piensa que la manufactura que tendremos en los próximos años va a ser la manufactura del mameluco? Una impresora 3D tiene 80% de servicio y casi nada de lo que nosotros nos imaginamos en manufactura. Un automóvil que se maneja solo tiene casi 70% de servicio, no tiene casi nada de lo que entendemos por manufactura. “Servicios” se confunde con manufactura; “estándares” se confunden con el producto y cambia la constelación...

Diría que, regionalmente, no estamos leyendo ese modelo. Hay países que lo están leyendo más pragmáticamente; desde luego, Estados Unidos es uno de ellos.

Voy a poner como ejemplo a los Estados Unidos y el tema del *new manufacturing*, el tema de reducir la cadena, el del *reshoring*. *Reshoring* quiere decir que los países están empezando a traer de vuelta la actividad productiva a casa, pero ¿por qué? No sólo porque genera empleo, sino porque cuando se trae la actividad productiva, la planta que produce, hay que tener al lado la innovación, y se sabe muy bien que la innovación no se genera por libros, se genera por estar junto al proceso productivo.

Europa y Estados Unidos se dieron cuenta de que, al llevarse las plantas productivas, la innovación no les quedaba en casa, sino que se copiaba, se imitaba, se reproducía. Entonces, es traer de vuelta la producción al territorio y tener innovación... Todo esto tiene un tema social: sostener a la clase media. ¿Cómo? Con salarios y producción. ¿Y de dónde vienen esos salarios? De la innovación y de la alta productividad.

Este tema se está volviendo a proponer, debatiendo, discutiendo, y ya en la primera presentación se planteó que nosotros estamos en una encrucijada realmente difícil y no la estamos viendo, que es algo que a mí me preocupa.

Voy a cerrar con el tema de la encrucijada y las políticas. El tema de inclusión y reducción de desigualdad a nivel regional

fue muy importante. Sigue siendo esta una región con altos niveles de desigualdad, aunque se redujo. No hay garantía de que eso se mantenga si no se vuelve a repensar la estructura, y creo que en eso hay que ser más pragmáticos después de lo que pasó en Europa con las políticas de ajuste. Hay que repensar el modelo, hay que repensar la lógica. El tema de productividad y empleo es la encrucijada que la región tiene hoy por delante para sostener, o tratar de tomar, un camino hacia mejorar la igualdad y reducir la pobreza.

Cuando hace dos o tres años presenté en la Unión Europea un trabajo sobre la sostenibilidad del modelo de inclusión social, fue leído como una cosa muy de política ortodoxa, dijeron: “¿Cómo? Es obvio que ante una figura de este tipo tengo que intervenir, cortar y reducir el gasto”. Pienso que la respuesta es que no, que hay que tratar de mantener la inclusión, pero hay que hacer un proceso virtuoso con el aumento de la productividad.

Esto no hay que leerlo hacia el pasado, sino preguntándose qué tipo de política industrial hay que hacer. Porque hay un miedo en la política industrial a cerrar el bulón, el tornillo... No. La política industrial, podemos definirla, que es lo que nos gusta a nosotros, como “líquida”.

¿Qué quiere decir políticas industriales más líquidas? Son políticas que tienen que ver con tecnologías distintas, que no tienen la misma rigurosidad de los bienes tangibles de otras políticas. Por ejemplo, el *cloud*

computing. Si los países no tienen ni manejan la regulación del *cloud computing*, no se va a poder hacer nada. Cualquier programa de cualquier impresora 3D no se puede hacer si no hay *cloud*, y el *cloud*, si no está regulado, no se puede manejar. Una política de acceso a la nube no se puede hacer, es otro tipo de política industrial, es mucho más líquida, tiene que ver con otras tecnologías, tiene que ver con otros elementos.

COMENTARIOS

Roberto Frenkel: Conuerdo con lo que planteó Mario Cimoli sobre lo que no sabemos en materia desarrollo productivo, adónde conviene apuntar y qué políticas hacer, pero quiero afirmar algunas cosas que sí sabemos y que, si bien probablemente no completan el aspecto de políticas, tenemos que mirar el lado de la macroeconomía, pues muchos de los problemas que tenemos tienen que ver con la macroeconomía.

El año pasado, en Santander, traje un estudio que había hecho sobre las coeficientes de empleo en diecinueve países de América Latina con datos desde comienzos de los años 90 hasta 2013. La ventaja de trabajar desde comienzos de los años 1990 es que tenemos una gran variedad de políticas macroeconómicas en la región, lo que enriquece el análisis.

Simplificando, lo que se ve es que la tasa de empleo depende positivamente, obviamente, de la tasa de crecimiento de la economía, del tipo de cambio real desfasado dos años en promedio, y de los términos intercambio. ¿Qué significa que los términos de intercambio tengan efecto positivo sobre la tasa de empleo?

La tasa de crecimiento, obviamente, depende de los términos de intercambio, pero controlando por la influencia directa de tasa de crecimiento, es decir, independientemente de ese efecto, hay un efecto adi-

cional de los términos de intercambio sobre el empleo. Cuando medimos la tasa de crecimiento del producto, sabemos que tiene un efecto positivo sobre el empleo, pero, además, la variable términos de intercambio tiene un efecto adicional sobre el empleo. Hablo de estos dos términos.

Los resultados de mi trabajo estaban basados en datos hasta 2013. A esa fecha los términos de intercambio estaban todavía relativamente altos. Habían sido afectados negativamente por la crisis global y enseguida se recuperaron. Ahora estamos en presencia de términos de intercambio bajos. Hay que esperar efectos negativos sobre el empleo de la caída de los términos de intercambio, adicionales a los explicados por la reducción de las tasas de crecimiento. Eso está ocurriendo, aún no lo tenemos medido, porque todavía no tenemos los datos de lo que está ocurriendo ahora (ni del año pasado). Entonces, eso va a tener un efecto negativo sobre el empleo, que es la contracara del efecto positivo que tuvimos en el período 2003–13.

Del otro lado, quiero insistir con el tema al que me he dedicado los últimos veinticinco años: el tema del tipo de cambio real en América Latina. Ayer dije que la mejor política macroeconómica fue la del Perú, que fue la que menos devaluó recientemente. Uno tiene que tener un tipo de cambio real competitivo. A corto plazo,

la corrección de la apreciación es recesiva y empeora la distribución del ingreso. Eso es así: a corto plazo, la devaluación real es recesiva y negativa desde el punto de vista de la distribución. Claro está que si no quieres devaluar, entonces no atrases el tipo de cambio. ¿Que hizo Perú? Mantuvo relativamente estable el tipo de cambio real de todo el periodo, desde mediados de los noventas hasta aquí. Quizás no lo hizo por una convicción de política industrial, lo hizo porque tiene un sector financiero altamente dolarizado. Las variaciones del tipo de cambio real en Perú tienen efectos riqueza entre deudores y acreedores muy significativos. El Banco Central de Perú se especializó en cuidar eso, pero lo consiguió haciendo intervenciones que el Fondo desalentaba. Los brasileños y los colombianos también intervinieron en el mercado cambiario, pero no consiguieron frenar la apreciación. No es un problema de magnitud de las intervenciones sino de influir en la expectativa del mercado. En Brasil y en Colombia el Banco Central no consiguió guiar el mercado cambiario.

Muchas cosas tenemos que hacer y ahora tenemos que volver a remar, para ajustar. El caso de Argentina es preocupante; Brasil en recesión, con 350 mil millones de dólares en reserva, desesperado por ajustar las cuentas fiscales para reducir

el ritmo de crecimiento de su deuda pública, para no perder el *investment grade*. Vamos a pagar el costo de los ajustes, porque los ajustes son inevitables. Por ejemplo, en el caso de Argentina el salario real fue llevado a un nivel tal que es insostenible o solo es sostenible con un fuerte endeudamiento externo nuevo. Estamos en un tercer ciclo de endeudamiento. ¿Políticamente se puede hacer otra cosa? No estoy seguro, es muy difícil, pero recordemos algunas cosas que sí sabemos.

Saúl Weisleder: La información que nos han ofrecido ha sido extraordinaria y el planteamiento de los problemas realmente va mucho al corazón de la discusión y al futuro de la región.

José Manuel Salazar y Mario Cimoli nos informan de que estamos ante un cambio radical, no simplemente ante un cambio más, especialmente tecnológico, y me parece –no se dijo explícitamente, pero se dijo– que uno de los efectos de este cambio tecnológico es que produce ahorro de mano de obra (alguna gente dice que algunos sectores, pero otros que en todos.) Yo digo que el neto va a confirmar esa tendencia y es inevitable, ese es el futuro que nos espera. Si este es uno de los efectos importantes de este cambio radical, me parece que la forma de enfrentarlo tiene que ser radical,

tiene que ser un cambio de paradigma y pensar un poco desde fuera.

Tal vez lo que voy a decir, lo que voy plantear como premisa y luego como pregunta, es un atrevimiento excesivo, pero me parece que hay que pensar, como dicen en inglés, “Out of the box”.

Refiriéndome a lo que dijo Mario Cimoli al final, ya ni modelos keynesianos ni neoclásicos pueden ser respuesta a mediano y largo plazo. Entonces voy a empezar por mi pregunta: ¿Podría ser lo que Cuba hizo en un determinado momento, no la respuesta, sino que nos dé algunas pistas, algunos elementos, hacia dónde caminar?

Me contaba hace un rato Juan Triana que en el Periodo Especial una genialidad, decía él, del comandante Fidel Castro, fue insistir mantener el pleno empleo, es decir, lo que se dijo algunas veces de la Unión Soviética. Las remuneraciones eran tales, que lo que ocurría era que la gente decía: “hay que hacer como si uno trabajara, y ellos hacer como si nos pagaran”, es decir, baja remuneración pero pleno empleo, y muy baja productividad.

En este sentido voy rompiendo en contra de los economistas, cualquiera que sea la escuela. En general tendemos –y perdonen que me incluya en el gremio, no me he dedicado mucho en los últimos años–, a tratar de hacer aumentos de productividad, la eficiencia, aumentos de productivi-

dad, etc. Pero, a lo mejor, hay que cambiar un poco eso, porque decía Juan: “¿Cuál es la genialidad de eso? Es el hecho de que a la gente este empleo le da un valor humano, es que la da un sentido de pertenencia social, la da una solidaridad...” Y creo que el punto hacia el que estamos caminando (y el problema que tenemos, si no son sostenibles los sistemas de previsión social etc.) tiene mucho que ver con esto. Como digo, es un pensamiento muy lejano de la forma tradicional de pensar la economía y lo que los economistas hacen o hacemos, pero me parece que, a lo mejor, podría haber ahí, no en lo inmediato sino para en el largo plazo, alguna pista de por dónde ir, y no solo para Latinoamérica.

Uno a esto algo que comenté ayer, que son, en mi opinión, los dos desafíos más grandes que tiene la humanidad enfrente suyo: el cambio climático, que ya nos afecta a todos, y el tema de enfrentar la pobreza. O sea, ya es éticamente insostenible que siga habiendo pobres en el tanto en que hemos alcanzado lo que hemos alcanzado como humanidad.

La pregunta es esa: ¿Habría que replantearse todo el estilo (DE) desarrollo, como se decía hace unos años, con su modelo de políticas económicas sociales correspondientes, de una manera radicalmente distinta, de manera tal que se pueda dar la inclusión social, que la gente se sienta

persona, que la gente se sienta parte? Porque lo queremos es cohesión social, porque queremos otras serie de cosas, porque por este otro camino podemos seguir aumentando la productividad, podemos seguir aumentando el per cápita, podemos seguir aumentando el GDP, etc, pero sin alcanzar esos otros objetivos. Si tomamos estos como objetivos centrales, quizás haya que replantearse muchísimo; cosas como lo que se está haciendo en Europa, como reducir la jornada laboral y dejar que la gente trabaje medio tiempo y entonces más gente trabaja por menos horas y no necesariamente se reduce la productividad (Total de los factores, aunque sí la del factor trabajo. Claro, esto requiere que las remuneraciones se aparten de la lógica estricta de la productividad de cada factor). Hay otras posibilidades...

Liliana Rojas Suárez: Una reacción al comentario de Roberto Frenkel sobre Perú: no todo lo que brilla es oro. Efectivamente, esa es una de las políticas monetarias que ha hecho el Banco Central de Perú, pero tú mismo mencionaste que en parte por lo dolarizado que está, pero déjame decirte que esta ha sido una de las trabas más importantes que está enfrentando Perú en este momento, y el Banco Central está desesperado por salirse de lo que tú quieres

que siga haciendo, quiere poder depreciar más la moneda y quiere poder hacerlo porque tiene presiones muy grandes y está perdiendo reservas como loco, entonces lo que quiere es “des dolarizar”, y lo que está haciendo es poniendo encajes de más del 100% a los depósitos en moneda en dólares, o sea, lo que le funcionó en una época no está funcionando en otra, y ahora más bien quiere deshacerlo.

Pero, además, para completar la figura, una de las razones por las que Perú tiene uno de los déficit fiscales más bajos en la región, es por la incapacidad de gasto: no es que no quiere gastar, es que no sabe gastar y no puede. Pero, además, es uno de los países de la región que tiene el sector informal más alto, si no el más alto. Entonces hay una distorsión en el sistema de impuestos y en el mercado laboral gigantescos que le ponen la barrera al crecimiento muy fuertemente; una vez que han bajado los precios de los *comodities*, no esperen tanto del Perú como han visto en el pasado.

Guillermo Perry: Dos puntos, el primero a propósito de lo que dijo Mario Cimoli. En este momento, no solamente no es sostenible hacer estímulos keynesianos, es totalmente contraproducente, sumamente peligroso, porque no es un problema de ciclo sino un problema de cambio estructural.

A propósito de lo que dijo Roberto Frenkel, yo no sé por qué en América Latina nos equivocamos tantas veces con el problema de dejar de hacer apreciaciones de tipo de cambio tan fuertes, pero hay algo que sabemos, y es que sí hay formas microeconómicas de mejorar la productividad de manera significativa. En el fondo, los aumentos de productividad vienen de aplicar nuevos conocimientos de manera inteligente a la producción, a la distribución y demás. Y la aplicación de conocimiento viene por dos caminos: uno, mejorando la capacidad de la gente –eso: calidad de la educación–, y el otro es lo que los europeos llaman el sistema nacional de innovación.

El problema real es que nosotros hemos fracasado en esos dos campos en casi todos los países de América Latina; no hay ningún país que haya logrado mejoras importantes en calidad de educación. El único que ha tenido mejoras permanentes ha sido Chile, y a mí me preocupa que la última reforma educativa va en dirección contraria a lo que antes estaban haciendo.

En términos del sistema nacional de innovación, Brasil ha tenido un sistema de innovación en la agricultura muy exitoso, pero solo en la agricultura; Chile trató de montar un sistema de innovación y vino el gobierno de Piñera y desbarató lo que habían avanzado, y los demás países no he-

mos hecho nada. México dice que tiene un sistema de innovación, pero no se le ve por ninguna parte, Colombia no tiene nada. Hay algunas cosas que sabemos, pero no hacemos nada al respecto desde hace muchísimo tiempo.

Ángel Melguizo: Voy a seguir con esta terminología de Rumsfeld: lo que sabemos que sabemos, lo que sabemos que no sabemos. Sabemos, efectivamente, que hay 130 millones de trabajadores informales, eso dicen las estadísticas, entre los cuales no solo hay trabajadores pobres, puesto que un tercio de esos 130 millones de trabajadores informales, son de la clase media en la que tanto confiamos. Pero qué paradoja, qué ineficiencia, porque además, vemos un 40 % de empresas en América Latina que no encuentran el trabajador que necesitan... Entonces parece que hay ideas, que hay proyectos que no se llevan a cabo, porque la calidad de educación o de la formación no es la que se necesita.

Nuestro análisis muestra que algunos factores serían claves para dar el salto, como automoción, maquinaria avanzada... No hablamos de un problema de falta de trabajadores para los sectores de *commodities*, sino para sectores de más valor añadido, y cuando vemos lo que están ha-

ciendo otros países emergentes, como China o India, cada vez la competencia va ser mayor. Es una llamada de atención.

¿Qué sabemos, qué no sabemos? Después de trabajar en temas de formalización, he de reconocer que se sabe poco de cómo reducir la informalidad. Entonces, una pregunta a los panelistas: ¿Cuáles de esas experiencias que estamos viendo en los países creemos que funcionan?

Un segundo elemento que sabemos que podría funcionar, pero que no sabemos cuánto, es la movilidad. Creo que es una de las apuestas después de la Cumbre Iberoamericana de Veracruz, la del reconocimiento, las acreditaciones y la movilidad de los títulos.

Un tercer elemento que creemos que sabemos, es que las empresas tienen que participar en la formación, pero solo una de cada cuatro empresas en América Latina es formal; las empresas informales no van a estar en esos sistemas duales.

José Luis Machinea: Decir que no sabemos que hay que hacer como se dijo, es un inicio. Hace diez años parecía que sabíamos lo teníamos que hacer, porque Brasil y Petrobras eran el emblema de lo que había que hacer en política productiva, y la realidad demostró que eso no funcionó. Por lo menos sabemos que no sabemos.

El problema es muy complejo, como decía Mario Cimoli; no es necesariamente la ignorancia por lo que no se sabe, el problema es la complejidad, y cada vez parece ser más complejo y abarca más sectores, no solo el factor manufacturero.

Creo que lo de las políticas keynesianas volvió a la región porque tuvimos una década sin restricción externa, entonces todo el mundo creyó que lo único que se tenía que hacer era expandir la demanda. Tiene que ver con la ignorancia y tiene que ver con una década donde las restricciones no aparecían. Y, efectivamente, como decía en la presentación, las exportaciones en América Latina han crecido en volumen un 3,4%. Este es un problema que viene desde hace rato, en los últimos quince años, un problema escondido por los términos de intercambio...

En el tema de salud, hemos tenido en la región un sistema muy fraccionado. Nos salvan algunos países que han avanzado, tradicionalmente Costa Rica y, de alguna manera, Uruguay, Brasil... Algo se ha hecho en Colombia. En Argentina tenemos tres sistemas de financiamiento a la salud, uno es privado, el otro son los sindicatos y el otro es el público a través del hospital público. Ninguno de los tres sistemas tiene que ver con los otros. Entonces no solamente es ineficiencia: es inequitativo y genera ciudadanos de primera, segunda y tercera. De

vuelta a la salud, lo que necesitamos es una reforma que tienda a un sistema de protección social más universal.

Ayer Saúl Weisleder había hecho un comentario que yo me olvidé de contestar y que hoy vuelve a hacer acerca del cambio climático. No pensemos que la solución pasa por no aumentar la productividad, porque eso no es sostenible, se cae todo, se caen las exportaciones, se cae la posibilidad de crecer, etc. ¿Cómo hacemos a través de la productividad o del cambio en la productividad para hacer frente a este desafío? No hay manera de hacer frente a estos desafíos simplemente diciendo “¡hay que, hay que!” sin tener instrumentos, por ejemplo gravando ciertos sectores que tienen externalidades negativas porque emiten, o le doy subsidios a otro, pero lo que se trata es de establecer un sistema de precios relativos distinto; si no se hago, me quedo con el “hay que”, y el “hay que” no genera un cambio de modelo. Lo que pasa es que nunca hay tiempo de hacer el cambio impositivo y gravar a sectores que emiten más o ensucian más el ambiente respecto de otros; nunca hay tiempo para eso a nivel global y, menos en América Latina.

Luis Servén: El primer gráfico que mostró Mario Cimoli es elocuente: los niveles de gasto social están relativamente

en línea con los que se ven en otros países, lo que no está en línea es el nivel de productividad, de manera que la prioridad, como decía José Luis Machinea ahora, es ver cómo se eleva de manera duradera la productividad del trabajo, y lo que sabemos es que las diferencias de productividad del trabajo entre América Latina y países avanzados se deben, fundamentalmente, a las diferencias en la productividad total de los factores y no a diferencias en las dotaciones de capital físico o de capital humano, aunque esté ajustado por medidas de calidad, ni tampoco del capital natural, del que hay por cierto bastante en la región.

Y los desfases de la productividad total de los factores reflejan, fundamentalmente, dos cosas: una, son diferencias en la eficiencia en la asignación de los recursos, y la otra es diferencias en las tecnologías de punta.

De manera que un primer paso es tratar de ver cuál es la importancia relativa de cada una de esas cosas.

Ayer hablaba de un trabajo que acabamos de completar en el Banco en el que se concluye que el desfase en el uso de las tecnologías modernas es importante en América Latina, pero no explica ni la mitad del diferencial de TGP con países avanzados. Habría que mirar en otro lado. Las diferencias de eficiencia, por cierto, se han mostrado importantes en otras regiones.

Hay literatura bien conocida referida a Asia, en particular, pero también en el caso concreto de México, que muestra que las diferencias o, si se quiere, las deficiencias en la asignación de los recursos, son parte muy importante de la brecha de productividad respecto de los países avanzados.

Un rasgo importante a tener en cuenta es el conjunto de las diferencias entre las dinámicas de empresas en las regiones en desarrollo y los países avanzados. Un fenómeno notorio en los países en desarrollo –y en buena medida también América Latina– es que las empresas no crecen, la mayoría de las empresas son pequeñas para siempre. Entonces, como no crecen, pues hay un montón de empresas que están ahí desde tiempo inmemorial que son ineficientes, improductivas, pero nadie las echa del mercado, es decir, no hay nuevos entrantes que las empujen a través de su mayor eficiencia, porque esos nuevos entrantes tampoco crecen. Dado que esto lo que hace es debilitar el proceso de selección empresarial, lo que hace también es hundir la productividad agregada, al ser tantas empresas improductivas “para siempre jamás.”

La pregunta es ¿Por qué no crecen las empresas entrantes? ¿Por qué esos que llegan con ideas innovadoras se quedan pequeños para siempre? Ahí hay un montón de ingredientes que hay que tener en cuenta, y yo tiraría por el lado que men-

cionaba Guillermo Perry: los factores micro o los factores institucionales. Y hay un montón de ingredientes que se han investigado en la literatura reciente: desde las restricciones regulatorias hasta la fricciones en los mercados financieros. Y uno que quiero citar en particular –porque lo que quiero citar son las deficiencias institucionales–, un rasgo muy peculiar que quizás a lo mejor no conozcan ustedes, es que en India el mejor predictor del tamaño de una empresa es el número de hijos –hijos varones–, del dueño, y eso por una razón importante. Lo muestra una investigación reciente de Nick Bloom y otros, que resalta la falta de mecanismos para delegar de manera eficiente el control – es decir, delego a un gestor externo y en cuanto me doy la vuelta se lleva todos los bienes. Y vete a perseguirle en los juzgados de Bombay. Pues cuando no me fio de los juzgados de Bombay o de otros ¿qué hago? Tengo una tiendecita y me va muy bien, voy abrir otra tiendecita y a esa voy por las tardes, abro otra más y a esa ya no me da tiempo de ir; entonces pongo a mi hijo y luego pongo al otro hijo en la siguiente tienda... Y cuando se me acaban los hijos, ya no puedo abrir más tiendas y ahí se acabó. Empíricamente se puede ver una correlación entre el tamaño de las empresas y el número de hijos varones, en particular en la India. En otros países la sociedad es más inclusiva y las hi-

jas también cuentan. Esa correlación se debilita en países, o también en los estados de la India en los cuales la fortaleza institucional y los indicadores de respeto a los contratos y demás son superiores, o sea que hay otros ingredientes que no tienen que ver con la política macro, que es donde empezamos esta sesión, que son muy importante a la hora de incidir sobre la productividad. Creo que es esencial investigar cuál es su trascendencia en el caso de América Latina.

Osvaldo Rosales: Yo agregaría al tema de la productividad total de factores, el de la infraestructura, en el cual el rezago de la región es más o menos de cuatro puntos del PIB comparativamente con NAS. Y quería abordar otro tema, y es que en la región nos cuesta, dados nuestros ideologismos, interactuar entre la gestión macro, la estructura productiva y la institucionalidad, y claro, la ortodoxia ve solo la gestión macro y el ajuste...

Mi asunto es el siguiente: la región está de espaldas al desafío tecnológico e innovación, a la transición tecnológica que hemos mencionado y no se incorpora suficientemente... Creo que lo que viene es crecimiento mediocre de la región, por lo menos 2014-2020. ¿Qué significa eso? Un crecimiento no superior al 3%, lo cual

quiere decir que la pobreza va a aumentar y las desigualdades y el desempleo van a aumentar, por lo cual daría la impresión que los beneficios alcanzados van a ser efímeros, y eso puede afectar bastante el ciclo político de la región.

¿Qué hacer en esta coyuntura? El tema es complejo, no creo tener la respuesta, pero creo tener algunas pistas para iniciar el debate al menos.

Creo que en el tema de la gestión macro, del re ordenamiento, del ajuste, es inevitable. De ahí no se infiere única y necesariamente reducir el gastos social, porque cuando uno mira los países de la región, en primer lugar algo que al progresismo latinoamericano (del cual me siento parte) le cuesta mucho aceptar, es que hay que aceptar el “progresismo del Estado”. En nuestros estados hay mucha grasa, mucha ineficiencia. Segundo, hay que reducir gastos que son absolutamente regresivos, como por ejemplo el subsidio al combustible en varios de nuestros países. El subsidio al combustible es uno, dos o tres puntos del Producto, y eso es tremendamente regresivo, es contaminante y no tiene lógica de ningún tipo. Y si uno examina los llamados “gastos tributarios” –una forma elegante de transferencia a los más ricos–, en mi país, Chile son cinco puntos del Producto. Entonces, no me digan que hacer el ajuste significa únicamente reducir el gasto social.

Una vez que he hecho eso, una vez que lo he hecho –subrayo–, *también* es posible meter la lupa en el gasto social ¿Por qué? Porque hay una serie de programas sociales que son ineficientes, que no son pertinentes, que fueron creados hace 20 años, que tienen que ver muy poco con la realidad y que también son regresivos en una importante medida.

Entonces ahí hay un desafío que es, obviamente, nacional. No pasa lo mismo en todos los países, pero es posible apostar a lo más relevante, de mayor impacto.

Y lo que he dicho que significa generar ingreso, da pábulo para pensar que es posible aumentar el gasto en materia de estructura productiva, en materia de innovación, en materia de cambio tecnológico, con los puntos que ya se han mencionado y que Guillermo Perry bien apuntaba, a los cuales yo incorporaría: certificación de calidad, trazabilidad, huella carbono. Obviamente, esto tiene que ver con las PYMES formales, no tiene sentido partir con las informales.

Esto pareciera muy difícil, pero hay algunas experiencias que son interesantes, todavía relativamente marginales por los recursos, pero que dan buenas pistas. Quiero dar un ejemplo. En el caso de Chile, hay un programa que se ha reconstruido después de haber sido destruido por la administración anterior, pero que ahora se ha revita-

lizado, y tiene que ver con un programa de proveedores de clase mundial para la industria del cobre. Partió de una transnacional, BHP Billiton, la empresa australiana, a la cual se han sumado ahora CODELCO, la empresa del cobre, y CORFO, institución de fomento del Gobierno Central. De lo que se trata es de generar proveedores, básicamente PYMES, para la industria del cobre, generando una cierta manufactura asociada al cobre. Pero no solo eso, también ingeniería y servicios asociados a aquello. Chile es líder mundial en las exportaciones de cobre, pero cuando uno mira las exportaciones de servicios asociados al cobre, Canadá y Australia exportan diez veces más que Chile.

Entonces el gobierno actual lo está haciendo, yo diría que no con suficiente convicción, pero se detecta rápidamente un problema estructural. Esto tiene que ser necesariamente gradual; hay escasez de profesionales para trabajar en esos rubros, es obvio que este es un tema de educación y que hay que trabajar en esa dirección. Eso es lo que hace la estructura.

Y el tercer ámbito –y con esto concluyo–, es la pata de política institucional. Esto obviamente requiere de un marco político, requiere de un espacio institucional que permita una visión concentrada de largo plazo, una alianza pública–privada que permita que se trabaje de manera coordinada,

con un enfoque integrado entre distintas agencias públicas y también en el sector privado. Sé que es fácil decir y no es fácil implementarlo, pero hay que tenerlo como norte para poder trabajar. Cuando hablo de coordinación, estoy pensando en las agencias de promoción de exportaciones, de atracción de inversión extranjera directa, de fomento productivo, innovación y tecnología, de educación y capacitación y de apoyo a PYMES.

En general, cuando uno entra con bisturí en los países, no necesariamente estas agencias tienen objetivos compartidos, no necesariamente tienen metas que puedan ser modulares, de manera que la empresa pueda ir ascendiendo por los distintos programas. Esto resulta relativamente obvio, parece más urgente cuando la escasez de recursos asume una dimensión crítica. Creo que hay espacio para trabajar, pero entendiendo que el escenario externo y, por ende, el crecimiento que va tener la región, no van ser los mejores en el resto de la década, a lo menos.

Federico Poli: Quiero engarzar lo que dijo Mario Cimoli con lo que decía Roberto Frenkel. Me parece que hay una primera discusión que tiene que ver con la cuestión de la enfermedad holandesa. Como recordaba Roberto, hace algunos

años trajo acá, a este mismo grupo, un documento en el que discutía la enfermedad holandesa y la contrastaba con las teorías del Fondo Monetario. Él decía: “no es solo un problema de fragilidad externa el nivel del tipo de cambio, es un problema de productividad del sector manufacturero”, es decir, no solo interesa el nivel del tipo de cambio si es permanente –porque no sé cuánto es permanente– o si es transitorio o si me va generar un shock, una crisis de balanza de pagos, sino que me interesa por ver si sostiene la competitividad de nuestro sector manufacturero. Primera diferencia. Cuando hablamos de enfermedad holandesa, no solo es fragilidad externa, sector productivo, y vinculado esto con lo que decía Mario, la cuestión de la rentabilidad relativa dentro del sector transable.

Volvamos al corazón de lo que estamos criticando desde la tarde de ayer, la primarización de nuestras economías: cuando en 2006 2007, antes de la crisis internacional, las economías de América Latina estaban creciendo a tope, en España había la visión que cuando uno planteaba el tema de la primarización y el tema de diversificar, te decían: “El mundo te está pidiendo eso, producí eso... Eficiencia asignativa. Es lo que está pidiendo el mercado... ¿Es que quieres volver a las viejas políticas industriales?” Y me parece que esa es una discusión que esta rondando esta mesa. Si nos-

otros queremos ir a una diversificación –y podemos discutir hacia dónde, cómo y cuánto de esa diversificación, lo que creo que es un gran debate–, tenemos que meternos en los precios relativos, y meternos en los precios relativos significa una operación muy complicada, porque sabemos que en el pasado se hicieron muchas tropelías en nombre de esta distorsión de los precios relativos. Ahora, para romper y entrar en la diversificación, como planteaba Mario, la única manera es esa: decir cómo se hace; cómo se hace con retenciones, cómo se hace con subsidios... Y ahí discutimos políticas industriales y tecnológicas.

Sobre las políticas horizontales, quiero decir, las políticas de certificación de calidad, de huella de carbón, las políticas de fallas de mercado para las pequeñas y medianas empresas, sobre eso todos estamos de acuerdo. Tenemos que discutir políticas “hard”, que son políticas de subsidios. ¿Cómo hizo España para tener un sector de energías renovables competitivo a nivel mundial, que va a Estados Unidos y compete? Metiendo un montón de dinero. Si no, no podía competir con los combustibles fósiles. Todo eso está claro. Pero ahí tienen un sector competitivo a nivel internacional, que lo generaron.

Nadie quiere hablar de estas cuestiones y todos murmuran: “este quiere volver hacer esas barbaridades.” Pero esto es lo que

tenemos que hablar si queremos cambiar las estructuras productivas, de las políticas “hard”, que es donde se juega la transformación productiva, desde Corea a España a cualquier país del mundo.

Walter Molano: Quiero hablar un poco de lo que José Luis Machinea y Saúl Weisleder hablaban, que son más bien las implicaciones a futuro, las implicaciones sociales, que para mí son bastante importantes, y viviendo en los Estados Unidos, digo que esta revolución llegó, no que va llegar, es que ya llegó.

Lo que se habla mucho en los Estados Unidos, es que se ha convertido un país de dos economías: las economías de las costas y la del interior. Uno va a Nueva York o a Boston o a San Francisco y se encuentra con muchos jóvenes entrepreneurs con sus empresas, multimillonarios haciendo fortunas, y con todo el multiplicador que hay ahí... Entonces el costo de vivienda sube; hay mucho trabajo, muchos restaurantes y todo está lleno. Pero, cuando uno va al interior de país, se encuentra de verdad con América Latina. Mis suegros son de un pueblo en el sur de Illinois, un pueblo de campo, dedicado a lo agrícola, y mucha de la proteína con la que se alimenta la gente de ahí, proviene de la caza en el invierno; la forma que calienta sus casas, es con leña,

y no la usan de una forma romántica, la usan para no congelarse... Ellos van y cortan la leña y calientan así las casas. Uno va a un mercado y ve la gente sin dientes, gente pobre que no es nada diferente de la que uno ve en los países latinoamericanos. Hay más prosperidad en países latinoamericanos porque hay tanto crédito que no se encuentra en Estados Unidos. En el mismo campo muchas de las maquinarias son operadas por robots de alta tecnología. Este es un cambio que está llegando, brutal. Y lo que dice Saúl es que tenemos que inventar un nuevo modelo.

Ves cosas como la matanza de Charleston, los disturbios en Filadelfia, Baltimore. Eso no es tanto el racismo, es una rabia que está brotando, es gente que ha caído totalmente del sistema económico: no son empleables, ni siquiera hay camiones que puedan manejar... Son problemas muy importantes que tenemos que empezar a atender. Eso de la tecnología es muy interesante; tengo un aparato en mi cocina, uno le hace preguntas y contesta lo que uno quiere saber, ¿qué hora es en Berlín? Es increíble. La cosa es que los robots son una realidad y van a tener un impacto muy importante, social y político, en el mundo.

Juan Triana: Como economista, a menudo siento que estamos enfrentando pa-

radigmas sumamente nuevos desde el punto de vista tecnológico con paradigmas teóricos absolutamente viejos, y volvemos a recordar a Keynes y no sé a quién más... Los economistas no hemos podido interpretar lo que está pasando con la economía y la tecnología. José Manuel Salazar y Mario Cimoli lo ponía claro: estamos en un paradigma tecnológico que cuestiona todo lo que hasta ahora conocíamos de la relación de tecnología y trabajo, y no sabemos cómo enfrentarlo. Eso es lo primero que quería decir. Lo segundo, es que preocupa mucho –es importante tener otros actores en el tema de la educación, pero a mí me preocupa mucho– una cosa que se dijo aquí: dentro de 30 años, un grupo de empresas importante no van a existir y otras empresas darán empleo. Cuando uno sesga demasiado la educación hacia las necesidades de corto plazo de las empresas, se compromete estratégicamente, porque los paradigmas tecnológicos actuales llevan a nuevas carreras, a nuevos puestos, a nuevas maneras de entender el conocimiento y de asimilar el conocimiento, para lo cual no estamos preparados. Yo me sobrecojo cada vez que mis amigos bio-tecnólogos me dicen que una célula es una fábrica que producen 20 millones de productos, pero los trabajadores que trabajan dentro de las células no son ni ingenieros físicos, ni químicos, ni matemáticos, ni biólogos, son todo

eso junto a la vez. Y todavía formamos en nuestras carreras ingenieros en química, y eso lo que está demostrando es que tenemos un desfase grande en nuestra visión de cómo tenemos que educar hacia el futuro.

Rebeca Grynspar: Es difícil añadir algo después de esta rica discusión, pero yo quiero referirme al tema de educación, a propósito de lo que se mencionó sobre Chile. El gran reto de América Latina es cómo universalizar el acceso con calidad, no cómo mejorar la calidad excluyendo, y Chile tiene un sistema educativo que excluye, muy segmentado, y hay que hacer algo sobre eso. Todos podemos aumentar la calidad hacia un sector y dejar al otro sector rezagado. Lo que digo es que hay que ver esto con cuidado, tal vez no conozco los últimos estudios de Chile, estoy dispuesta a revisarlos. Pero el tema de la segmentación, el tema del “descreme”, es un tema real en Chile, no es menor, y cuando yo iba y preguntaba por las pruebas, a uno le enseñaban siempre cómo se comportaban dentro del mismo sector social, le mostraban las pruebas por sector social. Eso no te da movilidad. Yo no estoy tan segura de que no había que hacer algo con el tema educativo, a mí me parece que aquí sí hay una que hacer una cosa, porque en América Latina todavía seguimos con una retó-

rica muy perversa de que hay una contradicción entre acceso y calidad. Entonces, si uno habla de calidad, es de derecha, y si habla de acceso, es izquierda, y no nos ponemos de acuerdo. Hay que comenzar hablar de la calidad como un elemento fundamental de la perpetuación de las desigualdades dentro de la política social, no solo dentro de la política productiva. Creo que todavía nos falta un camino por recorrer ahí, y creo que hay que ver modelos fuera de América Latina, porque en América Latina no hemos hecho lo de la calidad muy bien (probablemente, con la excepción de Cuba, que tiene tal vez la mejor calidad educativa), y deberíamos aprender más de otras latitudes que lo han hecho mejor. Deberíamos aprender más sobre eso. El tema de la calidad en la educación es fundamental, no sabemos muy bien cómo hacerlo y ahí, por lo menos nosotros, nos lo hemos planteado siguiendo lo que ha hecho la OCDE –el tema de los *skills* y las capacidades; los *softskills* que se necesitan ahora en el mercado laboral–, porque creo que uno puede actuar sobre eso más rápidamente que sobre todo el sistema educativo para que mejore la calidad, y creo que tenemos que tomar acciones para actuar en el corto plazo, para mejorar las inserciones y la productividad, pues hay cosas que en el corto plazo se pueden hacer sobre eso y no hay que esperar veinte años.

No estoy segura sobre la educación dual, creo que requiere un poco más de discusión, especialmente pensando en la realidad de América Latina. La OIT está muy casada con lo de la educación dual, lo he visto mucho en la discusión aquí en Europa. Me parece que debiéramos discutirlo más profundamente, porque es un tema muy importante, y en educación dual la posibilidad de ir en una dirección y luego desenvolverse es muy baja, es todavía muy inflexible. Por lo menos yo, quisiera entenderla mejor, si eso es lo que estamos proponiendo para la región.

Y una cosa sobre protección social, respecto a algo que se dijo sobre la salud y los impuestos. Creo que es un error pensar que podemos ir hacia sistemas universales de protección social basados en los impuestos. Creo que tenemos que ser muy firmes en que queremos sistemas contributivos, porque no vamos a poder pagar ni la educación ni las pensiones con sistemas que vienen solo del sistema impositivo. Tenemos en la región ejemplos suficientemente fuertes de sistemas contributivos que han ampliado su universalidad, que se han ampliado con contribuciones de la gente, no solo con impuestos. Y, por supuesto, ahí entramos en la discusión sobre la fragmentación de los sistemas. Yo soy una convencida de que, además, hay un tema de la conducta individual en los sis-

temas no contributivos con respecto a los sistemas contributivos, creo que es una discusión muy importante, porque la universalización del sistema de protección social es fundamental.

Y aquí voy al tema de redistribución, a que nuestros sistemas son muy poco redistributivos en lo fiscal. Aquí solo quiero hacer dos observaciones. Me parece que merece más investigación, o por lo menos saber la metodología sobre la que se dice eso. Muchas veces, cuando fuimos a esta discusión, en muchos indicadores que se usaban para valorar la redistribución se metía el tema de pensiones como transferencias, cuando son sistemas contributivos, y esos es un error porque si uno está contribuyendo, no puede referirse a los sistema de contribución social como transferencias simples de impuestos, porque si no hay una relación entre tu pensión y tu contribución, se rompe el sistema contributivo... He visto algunos estudios que comenten ese error. Siempre se dice que en América Latina uno de los temas que hace el sistema fiscal más regresivo, es el sistema de pensiones. El sistema de pensiones con cargo a los presupuestos públicos, lo entiendo, pero sistemas contributivos, es otra historia. Hay dos opciones, ver la pensión como un sistema de transferencia o ver la pensión como una parte del ingreso, porque te lo has generado con contribuciones

pasadas. El CQ de Julia S. O'Connor and Nora Lustig tiene las dos definiciones. Elige la que prefieras y esa desigualdad se mantiene. No podemos brincar a conclusiones muy rápidas sobre esto, hay que ver muy bien sobre qué estamos hablando.

Y aquí va mi última observación: creo que tenemos que pasar, igual que el mundo, de los Objetivos del Milenio a los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Los ODM eran voluntaristas; la economía no figuraba, era una agenda centrada en el sector público. Una de las cosas importantes que no tienen los ODM, es que no podemos seguir adelante sin el sector productivo, sin hablar con otros actores; el sector privado tiene que ser parte del diálogo. Hay actores distintos que vienen a la agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible –esa es la diferencia con los ODM– y creo que nosotros, en América Latina, estamos todavía mucho en los ODM y no en los ODS. El diálogo para hacer las políticas tiene que incorporar a actores a quienes no consideramos tan importantes en el pasado, y el sector privado es, sin duda, uno de ellos.

Eso, hacia adelante. Pero, también, el tema de la sostenibilidad. Porque nosotros siempre vamos rezagados con respecto a los cambios tecnológicos, modelos productivos, etc. Y América Latina tal vez tiene la posibilidad de dar un salto grande, en tér-

minos de cuáles van hacer los incentivos de sustentabilidad. Estamos discutiéndolo para atrás y, de alguna manera, deberíamos discutirlo también hacia adelante.

Coincido también con los que han dicho que la macro debe estar bien con el tema del rezago, con el tipo de cambio. En el término de los incentivos a los agentes, creo sí tiene que haber una mayor discusión, en términos por supuesto la complementariedad –todo lo relativo a infraestructura y a logística, tan rezagado en la región, y por supuesto los sistemas de innovación.

Pero la otra cosa –y por eso decía lo de los ODS, que tiene que pasar algo a nivel de la empresa–, no son solo las capacidades de la gente (algo que todos estamos de acuerdo), pues cuando esa misma gente se va a otro lado, es más productiva y la productividad aumenta. O sea, hay un problema a nivel de la empresa de América Latina. ¿Por qué los migrantes de México, con la misma educación, son más productivos en Estados Unidos que en México? Hay un problema a nivel de la empresa misma. ¿Y qué cosas estamos haciendo a ese nivel, a nivel de la empresa? Lo decía José Manuel Salazar: el “missing middle”.

El estudio que hizo el Banco Mundial decía que el problema no es tanto de las nuevas empresas. Hay suficiente creación de empresas en América Latina, pero no crecen, no llegan a ese “middle”. ¿Cuáles

son los obstáculos? Deberíamos plantearnoslo de nuevo. ¿Qué está pasando? ¿Cuáles son esos incentivos que no nos permiten crear esa franja media?

Una de las explicaciones que hay que ver con más detalle, además de los obstáculos y los incentivos, es que son más productivas las empresas que exportan que las que van al mercado interno. Seguimos teniendo este problema de que no hay una mejoría de la producción. Cuando vas al mercado interno, tenés muy baja productividad, y cuando vas al mercado externo, encontramos las que logran dar el salto. Seguimos teniendo esa dualidad en la producción entre el mercado interno y el mercado externo, y tenemos que crear los incentivos para que esto desaparezca, para que sin importar qué es lo que hacemos, lo hagamos con mucha mejor productividad. De otra forma, no vamos a integrar la estructura productiva, siempre vamos a tener el problema de que podemos irnos atrás en la cadena, no podemos agregar más valor. Entonces hay un problema de innovación en la empresa y hay un problema de articulación, pues seguimos teniendo distintas productividades dependiendo a cual mercado van dirigidos nuestros productos.

Ya para terminar, tengo una preocupación, no solo con el tema de la educación, si no con el tema del talento. Me parece que hay un tema de organización social para de-

tectar el talento en la sociedad, creo que tenemos un problema cultural y de organización social; un problema cultural –porque en América Latina, si tratás de hacer algo y fracasás, sos un fracasado, en lugar de ser este un punto bueno en tu currículo–. Para la innovación hay que cambiar de alguna manera esa cultura, hay que arriesgarse, hay que fracasar, hay que volver a hacerlo. No se te pueden cerrar todas las puertas porque trataste de hacer una cosa y no te salió la primera vez. Me parece que ese es un problema y una restricción en nuestra sociedad, muy distinta en eso a la anglosajona, en donde más bien el intentado hacer una empresa, por ejemplo, es bueno para tu currículo.

En cuanto a lo institucional, estoy de acuerdo: hay un problema cultural en las instituciones y en las reglamentaciones, y esperamos el World Development Report para pensar más en eso, pero también hay un tema de organización social. Fui hace poco aquí en Madrid al “Media Lab” y es un mundo para nosotros desconocido. Ahí se reúnen los jóvenes, se plantean un problema y colaboran mil personas en buscar la solución a un problema específico. Ahí hay una gran innovación, una gran posibilidad de innovación en formas distintas de asociación en la sociedad, algo en lo que nosotros no estamos pensando. Hay que crear nuevos espacios en los que eso se dé,

la innovación, pues una idea genial puede venir de donde menos la esperamos. Como sociedades, no estamos preparados para crear esos espacios más colaborativos. Solo para dar un ejemplo –y esto es algo nuevo también para mí, porque nuestra generación no se crio así–: clasificaron un problema de unas fotos en la NASA y participaron treinta mil personas en esa clasificación. Es otro mundo, una cosa distinta de lo que nosotros hemos vivido, una juventud creando espacios distintos... Pregunté sobre el tema de la propiedad intelectual, cómo lo están solucionado, y lo están planteando de maneras totalmente distintas a las que nosotros pensamos sobre eso. Solo lo dejo planteado, porque si estamos hablando del nuevo mundo, ese nuevo mundo no será porque surjan áreas diferentes, sino porque va a haber nuevas formas, nuevos espacios de organización social y de creación de riqueza y de talento...

José Manuel Salazar-Xirinachs: Muchos de los comentarios no se refirieron al cambio tecnológico, en parte porque es ahí donde está lo nuevo, eso es lo que nos reta, eso es lo que no entendemos por la distorsión profesional y porque, como economistas, no estamos entrenados para hablar de eso. Además, las organizaciones están luchando con estas cosas; son temas que se

nos vienen, que están con nosotros, estas plataformas colaborativas... Está cambiando el mundo del trabajo. Por ejemplo, Apple tiene ochocientos mil trabajadores, pero solo sesenta y tres mil trabajan directamente con Apple, los demás son *outsourcers* y cadenas de valor para diseñar, vender, manufacturar, ensamblar los productos. Es un modelo de negocios totalmente diferente. Cada vez es más hacia afuera, en plataformas colaborativas, el *crowdsourcing*.

Se habló de Keynes, se habló de tipos de cambio, se habló de términos de intercambio, temas importantes pero conocidos. Alguien dijo: ¿Qué sabemos y qué no sabemos? Me parece que sabemos bastante bien que un tipo de cambio real, competitivo, es clave para una estrategia desarrollo.

¿Qué sabemos de Keynes? Kalecki lo dijo muy claro: los países desarrollados tienen suficiente stock de capital, para poder emplear toda la fuerza de trabajo productivamente si el nivel de demanda agregada es suficiente. Pero en países en desarrollo esto no es así. En América Latina estamos hablando de países que tienen un 60%, 50% de informalidad, en donde por definición no está el stock de capital para emplear productivamente toda la fuerza de trabajo. Por eso hablamos tanto de informalidad. Es un tema viejo y bien conocido, lo mismo que los términos de intercambio; temas importantes, siempre relevantes.

¿Pero qué es lo nuevo? Lo nuevo es este tema –Saúl Weisleder lo puso muy bien– y del estilo desarrollo, que hay que replantear radicalment, y mucho del replanteamiento pasa por las políticas de desarrollo productivo, pero partiendo de esas nuevas realidades, de esos impactos ¿Cuál es el ritmo de penetración de esas nuevas tecnologías en los sectores? Sabemos muy poco de eso. ¿Cómo están los jóvenes, las reformas de sistemas educativos en formación vocacional, la colaboración del sector privado mismo? Ahí, el tema institucional se vuelve absolutamente central.

Por otro lado, el tema de la productividad es clave. Creo que hay que renovar la conversación, hay que enfocarse y entender bien el tema de la productividad. Me parece que es importante la inversión en la gente –educación, entrenamiento y los sistemas nacionales de innovación–, pero esos son solo dos elementos. Desde luego hay grandes brechas en cantidad y en calidad, y eso hay que atacarlo. Y ni hablar del sistema de innovación. Los porcentajes de innovación y desarrollo son bajísimos, la mayoría son del sector público; las empresas no hacen investigación y desarrollo en América Latina, y tenemos muy pocos fondos concursables. Las políticas de ciencia y tecnologías fueron capturadas por las burocracias y las universidades y no llegaron en muchos casos las empresas.

Hay una nueva visión, me parece a mí, en esto del desarrollo productivo. Ahora Stiglitz sacó ese libro. “Learning Society”, y lo que Ricardo Hausmann, en compañía de César Hidalgo, han estado haciendo sobre la complejidad económica con sus mapas, el “Atlas de Complejidad Económica.” Me parece que ahí es donde está lo nuevo, en políticas de transformación productiva, y donde está la nueva conversación.

Es una nueva conversación de “capability”, de capacidades, y es un enfoque que nos dice que el crecimiento es aprendizaje, pero el aprendizaje no solo es en las escuelas, el aprendizaje no solo es en los centros de formación, el aprendizaje que importa para el nuevo “know how”, para crecer, está en las empresas. Ese es el centro: el sistema educativo y el sistema de formación vocacional tienen que estar al servicio de donde están las destrezas que se aplican. No en nuestros sistemas educativos, donde el 85% – 90% de los graduados son en Ciencias Sociales y no en matemáticas e ingenierías, como dice el Reporte de la OCDE. La pregunta es: ¿A dónde aprenden las sociedades? Aprenden en las empresas, aprenden en las cadenas de valor, aprenden en los sectores productivos, aprenden en las organizaciones públicas y privadas y también aprenden en la educación formal y en los centros de formación profesional. Pero que no caigamos en la conversación vieja de

que el aprendizaje que cuenta es únicamente la educación formal. El aprendizaje que importa para el crecimiento es el otro.

La institucionalidad para las políticas de desarrollo productivo es clave. Hay otro tema nuevo, y déjenme solo leer la lista, porque el reporte del BID del 2010 fue completísimo en materia de los retos de productividad de América Latina, las causas de la baja productividad de América Latina, y no son necesariamente en el orden de importancia:

1. El problema de productividad en sectores; el tamaño y la baja productividad del sector servicios es el gran problema; parte de servicios son de alta productividad y otros de bajísima.
2. Somos una región de empresas demasiado pequeñas. La pregunta es: ¿por qué? ¿Cómo hacemos o cuáles son los obstáculos para las empresas? ¿Clima de negocios, de créditos?
3. La falta de crédito impacta negativamente la productividad
4. Los complejos sistemas impositivos que impactan negativamente.
5. La limitada cobertura y forma de financiamiento de los programas de protección social.
6. Las deficiencias en los sistemas de innovación.
7. La falta de inversión en educación y la deficiencia en los sistemas de calidad

8. La deficiencia en infraestructura.

Todo esto es relevante, la prioridad varía de país en país. Y una última cosa que podría agregar aquí, son las deficiencias institucionales, porque simplemente no tenemos las instituciones para atacar estos problemas de manera integral.

Gina Magnolia Riaño: Responderé algunas preguntas y comentarios. Para ahondar sobre las experiencias positivas de promoción de la informalidad a la formalidad, en el tema del empleo juvenil, algunos países han resuelto subsidiar la contribución a la protección social a este grupo de jóvenes o a los emprendedores, y de esa manera estimular la mayor formalización de los jóvenes y de los emprendedores, evitando este costo adicional de la Seguridad Social.

Por otro lado, las coberturas de protección social de pensiones no contributivas son, en efecto, transitorias: no han obedecido a una reforma del sistema de pensiones, están por fuera del sistema y, por eso mismo, requieren de una institucionalidad. ¿Qué se está promoviendo? Que haya un piso de protección social por la OIT, por nosotros; que haya un primer pilar de protección social que evite la pobreza en la vejez, porque es indigno que una persona

esté en la pobreza en su etapa final, si los hemos tenido excluidos del mercado laboral, les hemos cerrado el acceso a la formalización, son la generación menos educada, menos incorporada, menos incluida y, al final de la vida, los estaríamos castigando... Pero, por supuesto, son sistemas complementarios de protección social.

Y un comentario sobre la afirmación de por qué se debe financiar con impuestos los sistemas de salud. Esto hace un poco al contenido de “derecho” que tiene la salud como derecho fundamental; la salud ha transitado de ser solamente un derecho prestacional a ser un derecho fundamental. ¿Y cuáles son los derechos fundamentales? Los que hacen a la dignidad de la persona. Parece poco probable que un sistema pueda negarle un servicio de salud a una persona solo porque no ha contribuido, y buena parte de las constituciones de la región se han modificado para establecer Estados Sociales de Derecho. ¿Qué implica un Estado Social de Derecho? Que hay que atender los derechos fundamentales que son esenciales para los sistemas políticos. La Justicia Constitucional llegó para eso. Ninguna corte institucional permitiría que negáramos los derechos porque una persona no ha contribuido, buena parte de esos 130 millones de personas que trabajan en la informalidad no tendrían acceso a un sis-

tema de salud de calidad. Entonces, lo que hay que ver es que estamos administrando, gestionando derechos de las personas, y en ese sentido hay que financiarse con el esfuerzo contributivo de todos, como el sistema que impera en Europa.

Por último, en cuanto a las pensiones, la financiación proviene de otras fuentes, no solo de las contribuciones, pero estoy de acuerdo en que en lo referido a las pensiones debe haber un esfuerzo de ahorro por parte de los trabajadores y se debe reflejar en esa misma proporción en su retiro.

Mario Cimoli: También me referiré a algunos comentarios y preguntas.

Primero: no porque se mantenga una tasa de cambio relativamente competitiva, en el mediano-largo plazo se van a generar *capabilities* sectoriales. Se entiende que su generación es un tema de políticas micro y que tiene que ver con un sistema de innovación. La creación de *capabilities* depende muchísimo de un proceso de formación y educación, un tema de demanda del sector productivo, una formación profesional.

Sobre el tema de la política, no creo que sea un tema racional. La política, inclusive la macro, responde no solo a la construcción racional de la política en un esquema, depende del *political economy*, de las posiciones, de la fuerza... Lo que digo es que se

la política macro, la política micro y las instituciones dependen muchísimo del *political economy* del país: las posiciones de fuerza, los grupos, los posicionamientos, la tecnología. De ahí también se eligen las variables.

Y quiero cerrar con un ejemplo sobre la tecnología. Nosotros hicimos recientemente un estudio que nos causó bastantes problemas, estimando cuánto empleo generan Facebook, Google y Amazon a nivel regional en América Latina... Si nos va bien generan 600, 700 empleos. ¿Y cuánto rastri-llan de términos de rentabilidad? Brutal. ¿Cómo vamos a manejar esa tecnología? ¿Cómo la vamos a dominar? ¿Cómo la vamos a interpretar? Ese es un tema nuevo e interesante, candente.

Estamos preparando un documento que tiene que ver con telefónicas vs. contenido. Las telefónicas generan a nivel regional entre 25 mil a 45 mil empleos, dependiendo de cómo se tome el sector ampliado; todas las empresas de contenido generan 700, 800 puestos. Las nuevas tecnologías están modificando la estructura y la capacidad de generar empleos a nivel regional. Esto es di-

ficil prevenirlo; de ahí que también la tecnología es *political economy*, porque la batalla que hay entre las telefónicas y el contenido –que se ven en Europa y a nivel regional, entre nosotros– así lo demuestra.

Creo que acá hemos visto muchas recetas de cosas que sabemos, pero atrás hay todo un tema de políticas, de *political economy*, que es muy importante entender. Creo que a este tema tenemos que entrarle muchísimo más, tenemos que hacer un salto de calidad.

Rebeca Grynsman: Solo me resta dar las gracias a todos, de parte de Guillermo y mía, primero por la pasión en esta discusión; segundo, porque todos se quedaron y porque de verdad hubo mucho interés. Esto se hace porque queremos reunirnos a conversar entre nosotros, esperamos poder hacerlo de nuevo el próximo año y que podamos, nuevamente, tener una agenda que genere tanto interés como el que ha generado esta vez. Les deseamos un muy buen regreso a casa. No se olviden de nosotros. Muchísimas gracias.