

# 04 IX Encuentro CAF-SEGIB de economistas

Colección Ensayos SEGIB

IBEROAMÉRICA FRENTE A LOS RETOS  
DE LA CUARTA REVOLUCIÓN  
INDUSTRIAL



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



# **IX ENCUENTRO CAF–SEGIB DE ECONOMISTAS:**

**IBEROAMÉRICA FRENTE A LOS RETOS  
DE LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**

**MARÍA SALVADORA ORTIZ. Directora Relaciones Externas SEGIB  
(Compiladora)**

**COLECCIÓN ENSAYOS SEGIB, 4**

**IX ENCUENTRO CAF-SEGIB DE ECONOMISTAS**

María Salvadora Ortiz. Directora Relaciones Externas SEGIB (compiladora)

© de esta edición, SEGIB

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

**Transcripción del Seminario: Rodrigo Soto**

**Ayudante de Coordinación del Seminario: Manuel Sainz Quesada**

**Diseño de colección: Dionisio S. Durán**

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

# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	7
<i>Rebeca Grynspan</i>	
<b>I AMÉRICA LATINA: BALANCE DE SU DESEMPEÑO EN EL NUEVO SIGLO Y RETOS DE FUTURO</b>	11
<b>América Latina: las bases de la recuperación</b>	13
<i>José Antonio Ocampo</i>	
<b>América Latina: una panorámica regional</b>	21
<i>Alejandro Werner</i>	
<b>Comentarios y Diálogo</b>	29
<i>Enrique Iglesias / Rebeca Grynspan / Guillermo Fernández de Soto / José Manuel Salazar Xirinach / Joaquín Luis Vial Ruiz / Leonardo Villar Gómez / Miguel Hakim / Roberto Frenkel / Alejandro Werner / Ángel Melguizo / José Luis Machinea / Luis Servén / Pedro Antonio Merino García / Pablo Sanguinetti / Walter Molano / Alejandro Izquierdo / José Antonio Ocampo / Alejandro Werner / Rebeca Grynspan</i>	
<b>II EL IMPACTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL GASTO SOCIAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA</b>	69
<b>La incidencia fiscal de los impuestos y las transferencias en América Latina</b>	71
<i>Nora Lustig</i>	
<b>III EL FUTURO DEL TRABAJO Y LAS HABILIDADES</b>	99
<b>Panorámica al futuro de trabajo</b>	101
<i>José Manuel Salazar Xirinach</i>	
<b>Habilidades para el trabajo y para la vida</b>	113
<i>Pablo Sanguinetti</i>	
<b>Comentarios y Diálogo</b>	122
<i>Luis Servén / Enrique Iglesias / Rebeca Grynspan / Nora Lustig / Saúl Weisleder</i>	

<b>IV TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL</b>	131
<b>Palabras introductorias</b>	133
<i>German Ríos</i>	
<b>¿Transformación productiva o revolución industrial?</b>	135
<i>Annalisa Primi</i>	
<b>Cambio de velocidad en la interacción regional</b>	143
<i>Sebastián Rovira</i>	
<b>Comentarios y Diálogo</b>	149
<i>José Luis Machinea / Alejandro Werner / Saúl Weisleder / Federico Ignacio Poli / Pablo Sanguinetti / Cecilia Mercedes Ugaz Estrada / Juan Triana / Annalisa Primi / Sebastián Rovira / Rebeca Grynspan</i>	
<b>V REFLEXIONES FINALES</b>	163
<b>VI PERFIL BIOGRÁFICO DE LOS AUTORES</b>	173

# PRÓLOGO

## UN DIÁLOGO ENTRE COLEGAS Y AMIGOS

Rebeca Grynspan. Secretaria General Iberoamericana

**E**l crecimiento económico mundial se mantuvo débil en el año 2016, en torno al 2,2 por ciento. La Inversión Extrajera Directa (IED) cayó entre el 10 y el 15 por ciento, mientras el comercio exterior nuevamente creció por debajo del Producto Interno Bruto (PIB) global, un cambio en la dinámica observada durante las tres décadas previas, que invita a reflexionar sobre cuáles serán los motores de crecimiento de cara al futuro.

América Latina registró un crecimiento económico negativo en 2016, por segundo año consecutivo, lo que no ocurría desde inicios de la década de los ochenta. Los bajos precios internacionales de los alimentos y las materias primas, aunados al comportamiento decepcionante del comercio y la inversión mundiales, coincidieron con crisis internas –aunque heterogéneas– en importantes economías de la región. Aun así, la mayoría de los países alcanzaron saldos positivos, por lo que no se puede hablar de una crisis generalizada, aunque sí de un periodo de bajo crecimiento, definitivamente insuficiente para reducir la pobreza y la desigualdad en la región, y para financiar las nuevas necesidades de inversión de cara al futuro.

De hecho, siete millones de latinoamericanos regresaron a la pobreza entre el año 2014 y el año 2015, revirtiendo parcialmente los importantes logros alcanzados en reducción de la pobreza y la desigualdad desde el cambio de siglo.

Los gobiernos de la región han debido hacer frente a la desaceleración del crecimiento con un espacio fiscal más limitado, al tiempo que buscan mecanismos para dar respuesta a las crecientes demandas de acceso y calidad en los servicios públicos de las nuevas demografías. Se trata de una tensión de serias implicaciones para la gobernanza de la región, en que las instituciones enfrentan el reto de recobrar la confianza de la ciudadanía y reducir la brecha de velocidades entre el ritmo al que se transforma la sociedad y la economía, y el ritmo al que se adapta la institucionalidad.

El escenario es mixto. Por una parte, es una buena noticia que América Latina haya logrado vadear la contracción con relativa fortaleza y estabilidad. Incluso la más somera comparación entre la América Latina de los ochenta y la América Latina de la actualidad, arroja la comprobación de que la región ha desarrollado mejores instrumentos y mecanismos para lidiar con los

ciclos económicos. Es destacable, además, que la desaceleración no se haya traducido en una reducción de la inversión social: en el año 2015, el gasto público social en los países de América Latina representó el 14,5 por ciento del PIB, su nivel más alto desde el año 2000.

A pesar de las condiciones externas adversas, los mercados financieros permanecieron abiertos para la región y las remesas registraron un repunte, lo que colocó a los países en una posición más holgada que en otros momentos históricos.

No obstante, la desaceleración también evidenció debilidades, derivadas de asignaturas pendientes y de los nuevos retos que plantea un entorno global de cambios drásticos y acelerados.

El comercio intra-regional ha demostrado ser profundamente pro-cíclico y ha registrado las mayores contracciones desde el año 2014 vis-à-vis el comercio con el resto del mundo. Menos de una quinta parte de las exportaciones de los países latinoamericanos se dirigen a otros países de la región, a pesar de que el comercio intra-regional es más diverso y de mayor valor agregado, y cuenta con una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas, que son las grandes empleadoras de América Latina.

Por otra parte, la brecha de productividad de la región con los países más desarrollados e incluso con otras regiones emergentes, continúa ensanchándose. América Latina arrastra una deuda en la diversifi-

cación y transformación de su matriz productiva, y no llega a dar el salto hacia economías basadas en el conocimiento, en la innovación, en la investigación, en la ciencia y la tecnología, y en el emprendimiento. Invertir en esas áreas y apostarle a la agenda digital, es una prioridad.

De la misma manera, la región debe duplicar sus niveles actuales de inversión en infraestructura y logística tan solo para cerrar la brecha que la separa de sus competidores, algo que será imposible si no intensifica las alianzas público-privadas, lo que depende también de la recuperación de la confianza ciudadana, que se ha visto vulnerada por los escándalos de corrupción que han ocupado los principales titulares en los últimos dos años.

A esto se suman desafíos persistentes, como los inaceptables niveles de pobreza y desigualdad para nuestro nivel de desarrollo, la inseguridad ciudadana y la violencia urbana, la alta informalidad laboral y la incompleta cobertura de la seguridad social, las barreras a la plena participación de las mujeres en la economía, la tarea incompleta de la integración regional, la necesidad de consolidar nuestra institucionalidad democrática, la preocupante desafección ciudadana con la política, y la búsqueda de modelos de producción sostenibles, que nos permitan crecer en armonía con el medio ambiente.

Abordar esos desafíos demandará una capacidad extraordinaria para establecer prioridades y forjar grandes acuerdos al interior de nuestras sociedades, y entre los

distintos gobiernos de la región. Esa búsqueda de consensos debe nutrirse de una lectura compartida de la realidad, basada en la evidencia y en el análisis, que arroje luz sobre el camino a seguir en los próximos años. Es ahí en donde esta publicación pretende realizar su aporte.

El presente volumen es una compilación de las presentaciones e intervenciones en el marco del pasado IX Encuentro CAF-SEGIB de Economistas, organizado conjuntamente entre la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, en el mes de junio de 2016.

La primera parte aborda el desempeño de América Latina en el nuevo siglo y sus retos de cara al futuro. Alejandro Werner y José Antonio Ocampo realizan una panorámica de la economía de la región, y un análisis de sus bases y condiciones para la recuperación. El debate se enriquece con los comentarios de los demás participantes del seminario.

La segunda parte se dedica al efecto de los sistemas tributarios latinoamericanos sobre la distribución del ingreso y la pobreza en la región, con una invaluable contribución de Nora Lustig sobre la incidencia de los impuestos y las transferencias en América Latina.

La tercera parte gira en torno al futuro del trabajo y las habilidades. José Manuel Salazar realiza una panorámica de la perspectiva del trabajo y Pablo Sanguinetti aborda el tema de las habilidades para el

trabajo y para la vida. Los cambios que estamos observando en el mercado laboral y la capacidad de adaptación de nuestras instituciones a las demandas de ese mercado, determinarán las opciones y el bienestar de nuestras poblaciones en las próximas décadas. Enriquece la discusión el diálogo entre Carmen Pagés, Luis Servén y Enrique V. Iglesias.

La siguiente parte realiza una reflexión sobre la transformación productiva y la cuarta revolución industrial, evaluando el estado de preparación de la región y la necesidad de profundizar la integración regional como instrumento para hacer frente a los singulares desafíos que plantea esta era de rápidas transformaciones. El análisis de Annalisa Primi y Sebastián Rovira, se complementa con los comentarios de José Luis Machina y Germán Ríos, nuevamente con las aportaciones de los demás participantes del seminario.

El volumen concluye con una serie de reflexiones que resumen las posiciones presentadas y lanzan nuevas líneas de acción y pensamiento.

Reitero nuestro agradecimiento a la CAF por el trabajo conjunto y por la larga trayectoria de colaboración que hemos construido. Confío en que las intervenciones aquí recogidas constituyen una contribución valiosa al debate en torno al futuro de América Latina y los grandes derroteros que debe seguir nuestra región, mientras trabaja por construir sociedades más dinámicas, más inclusivas y más sostenibles.



I

**AMÉRICA LATINA:  
BALANCE DE SU DESEMPEÑO  
EN EL NUEVO SIGLO Y RETOS DE  
FUTURO**





# AMÉRICA LATINA: LAS BASES DE LA RECUPERACIÓN

José Antonio Ocampo. Ex-Secretario Ejecutivo CEPAL y ex-Ministro de Hacienda de Colombia, Profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York

**M**i presentación se iniciará con un repaso de las condiciones externas y terminará con un balance de fortalezas y debilidades de América Latina frente a la coyuntura actual.

Sobre las condiciones externas, comenzaría diciendo que el auge de la región se dio realmente en el periodo 2003-2007 o hasta mediados de 2008, y se basó en la coincidencia de cuatro condiciones externas excepcionales, que nunca se había dado en la historia y posiblemente nunca se repetirá. En primer lugar, un auge de los precios de los productos básicos; segundo, un crecimiento muy rápido del comercio internacional; tercero, un excelente acceso al financiamiento externo (de hecho, el mejor desde los años 1970) y, finalmente, unos flujos migratorios masivos, especialmente hacia Estados Unidos y España, que se tradujeron en un fuerte crecimiento de las remesas.

Con la crisis del Atlántico Norte de 2008-2009 (el nombre que le doy a lo que corrientemente se denomina crisis financiera internacional, porque fue una crisis del Atlántico Norte, no mundial), desaparecieron el segundo y el último de estos

factores, es decir el rápido crecimiento del comercio y de los flujos de migrantes y, por tanto, el auge de remesas.

De todas maneras, quedó un favor favorable muy relevante, que es el acceso al financiamiento externo. Más aún, este factor se ha mantenido incluso después del colapso de los precios de productos básicos que se produjo en el 2014. Todos los análisis que se han hecho del colapso del financiamiento externo para América Latina en años recientes no lucen hasta ahora convincentes: los datos son más bien positivos, como trataré de demostrar y, más aún, creo que es una característica excepcional de esta crisis (aunque, sin duda, puede interrumpirse).

Entre 1986 y el 2007 el comercio internacional creció poco más del 7,3% real por año. Desde entonces, el crecimiento se redujo al 3,1%. Este es un punto que por fin lo han captado los organismos internacionales, ya que fue ignorado por mucho tiempo. Desde hace varios años yo vengo mostrando que con la crisis de 2008-2009 se había producido una ruptura en la historia del comercio internacional, generando el crecimiento más lento de la posguerra. Hay

muchas tesis, que han avanzado el Banco Mundial, el FMI y la OMC sobre por qué se ha producido este fenómeno.

Lo que es claro también es que la situación ha empeorado en los dos últimos años. El valor del comercio internacional ha experimentado una nueva caída, que solamente se había dado después de la crisis del Lehman Brothers, y que constituye un resultado absolutamente excepcional en la historia de la posguerra. Los precios de los productos básicos no petroleros, venían disminuyendo desde 2012, pero la caída se aceleró desde 2014, conjuntamente con el colapso de los precios del petróleo. Ha habido una recuperación a lo largo de 2016 que no se capta por el rezago de los datos, pero de todas maneras estamos hablando de que el petróleo está a la mitad del precio que tenía durante el auge, y los precios de productos no petroleros más o menos en unas dos terceras partes de lo que estaban entonces.

La historia del auge y, por lo tanto, del colapso posterior, varía mucho de una subregión a otra en América Latina. Los grandes ganadores habían sido los países energéticos-mineros, que son exactamente los andinos: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. En el intermedio se encontraban Argentina y Brasil, como exportadores agrícolas, porque los precios agrícolas no estuvieron tan altos como los energéticos y mineros. También hubo una ganancia pequeña de México, que es una economía más diversificada.

Los perdedores habían sido todas las economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe. Uruguay y Paraguay estaban en una situación más o menos neutra.

La situación actual es exactamente la opuesta: los países andinos son los más afectados, Brasil y Argentina en parte, y las economías pequeñas son ganadoras netas. Hay una larga discusión de si esta situación es coyuntural o es más estructural. En un trabajo que publiqué hace un par de años con Bilge Erten sobre los ciclos de largo plazo de los productos básicos, encontramos que hay ciclos de unos 30 años de los precios reales de los productos básicos. El ciclo anterior fue así y, por provocar, suelo decir que obedecen a la regla es 10/20, o sea, diez años de buenos precios seguidos por veinte regulares o malos. Esa es la regla que me da el análisis estadístico y el ciclo anterior fue exactamente así. Por ejemplo, en el caso del petróleo, los precios fueron altos entre 1973 y 1985, pero este período fue seguido por casi veinte años de malos precios. Más aún si consideramos las fases descendentes, la única moderada fue la de la segunda mitad de los años 1950 y la década de 1960, y la razón principal fue porque la economía mundial crecía bien. Cuando la economía mundial ha crecido mal, como es la situación actual y la que caracteriza el futuro previsible, la fase de descenso puede ser bastante fuerte. Por lo tanto, creo que estamos al inicio de un ciclo largo de precios moderados o bajos de productos básicos.

A diferencia del frente comercial, que tiene perspectivas negativas, la historia de acceso al financiamiento externo es bastante positiva. Si consideramos las emisiones mensuales de bonos latinoamericanos en los mercados internacionales, veremos que después de la crisis del Atlántico Norte más bien hubo un acceso excepcional al financiamiento externo, casi el triple del que era característico antes de la crisis. Los niveles alcanzados en los últimos cinco meses son similares, alrededor de 10 mil millones de dólares mensuales, ya que el descenso que caracterizó el segundo semestre del año pasado fue revertido con fuerza desde comienzos de 2016. Además, prácticamente todos los países tienen acceso al crédito privado. Venezuela es el único país que no tiene acceso, pero creo que lo tendría si presentara un paquete creíble de políticas económicas.

La historia de los márgenes de riesgo y del costo del financiamiento es también bastante positiva. Hay una tendencia al alza desde la crisis, pero con características muy moderadas. El costo de financiamiento o el margen de riesgo no han alcanzado los niveles que caracterizaron los meses posteriores a la quiebra de Lehman Brothers. Más aun, cada vez que han subido, han tendido a moderarse con posterioridad. Así, el alza de márgenes de riesgo que hubo a fines de 2015 y comienzos del 2016, se corrigió posteriormente. El alza más fuerte se produjo después de la caída de los precios de

productos básicos del petróleo, en el segundo semestre de 2014, pero también fue sucedida por una caída. Por lo tanto, esta segunda fotografía de las condiciones de financiamiento externo también es relativamente positiva en términos históricos.

La tercera fotografía, igualmente favorable, es el dato de la transferencia neta de recursos que se genera a través de la cuenta de capitales, o sea la entrada neta de capitales menos los flujos de intereses y dividendos pagados. En este sentido, la crisis de la deuda fue brutal, la de fin del siglo XX más moderada, la crisis de 2008-2009 fue prácticamente insignificante y, hasta ahora, incluyendo el año pasado, la transferencia neta de recursos a través de la cuenta de capitales ha continuado siendo positiva. O sea, no ha habido todavía ni siquiera la crisis moderada que se produjo después de la quiebra de Lehman Brothers.

Hay diferencias por país, pero, como un todo, la fotografía es similar. Brasil es el que más ha aumentado los márgenes de riesgo, seguido de Colombia, pero por otra parte Ecuador y Argentina han tenido bajas significativas y sus márgenes casi no se distinguen de los de los países que tienen acceso al mercado. Esto significa, una vez más, que el único país que está realmente por fuera de crédito externo es Venezuela. Hay, además, un elemento que no es irrelevante, el financiamiento chino, que es masivo y se dirige

preferencialmente a los países que tienen menos acceso al mercado de capitales.

El impacto de la crisis del Atlántico Norte sobre América Latina fue una fuerte desaceleración. Yo distingo claramente el periodo anterior a la crisis, cuando se creció más del 5% por año, de lo que sucedió después de la crisis. Es cierto que en 2010 fue muy alto, pero fue en parte recuperación de la recesión de 2009. No sé por qué muchos siguen considerando el año 2010 como el final del auge: creo que el auge terminó con la quiebra de Lehman Brothers y lo que vino después fue un crecimiento moderado, en torno al 3%, y que fue sucedido por la crisis reciente.

Cuando uno lo examina por subregiones, lo que se observa es que las economías establemente más dinámicas son las más pequeñas de Centroamérica y el Caribe; entre ellas, República Dominicana y Panamá son las que crecen más rápido, a ritmos incluso superiores al 5% en los últimos años. En el lado opuesto se encuentra Sudamérica, que aun si se excluye a Brasil y Venezuela tuvo una desaceleración muy fuerte después de la crisis del Atlántico Norte. En su conjunto, Sudamérica creció a un ritmo del 3,4% por año en 2008-2013 contra 5,6% durante el auge de 2003-2008. Y en el medio, con un crecimiento moderado (diría mediocre) se encuentra México, que crece en torno al 2.5%.

En Sudamérica encontramos, además, mucha diversidad. En general, el peor caso en la actualidad es Venezuela, pero

encontramos dificultades muy fuertes en Argentina, Ecuador y Brasil. En Ecuador diría que es por la dolarización, porque macroeconómicamente tiene ciertas fortalezas. Todas las economías sudamericanas se han desacelerado en los últimos años; la que tiene el mejor comportamiento es Bolivia, el país que más ahorró durante el auge de divisas.

En cuanto a fortalezas y debilidades básicas de la región, diría que la fortaleza más importante es que la buena hoja de balance externo, que aquí aproximaré como la relación entre deuda externa y reservas internacionales. Esto, conjuntamente con las condiciones del mercado internacional (la abundancia de financiamiento y las tasas de interés extremadamente bajas de los países desarrollados), es lo que facilita el acceso al financiamiento externo. Y tenemos un elemento fuertemente negativo: América Latina se gastó el auge de precios de productos básicos y por eso fue tan susceptible frente a la caída de esos precios. Ese es esencialmente un problema sudamericano y, por lo tanto, Sudamérica ha sido la subregión más afectada.

Esto último implica que, pese a la buena hoja de balance externo, los márgenes para hacer política anticíclica son mucho más moderados hoy de lo que fueron después de Lehman Brothers, debido al carácter procíclico de las políticas macroeconómicas durante el auge, que se refleja en la forma como se gastaron los buenos ingresos de divisas.

Durante el auge de 2003 al 2008 bajó el coeficiente del endeudamiento externo como porcentaje del PIB de América Latina. Ahora está ascendiendo, pero en forma todavía moderada. Incluso hay unos pocos países latinoamericanos que son acreedores netos del resto del mundo, una condición que antes no existía.

Hace unos tres años, el Fondo Monetario Internacional hizo un trabajo muy detallado sobre cómo se gastó el auge de términos de intercambio. Un cálculo simple, que aquí utilizaré, es estimar las exportaciones a términos de intercambio de 2003 y ver cuál es la diferencia entre la cuenta corriente así calculada y la estimada a precios de cada año. Esta metodología, obviamente más simple que la del FMI, me indica que durante los diez años de auge tuvimos una ganancia en más del 50% del PIB latinoamericano, sin duda una ganancia masiva. Sin embargo, no solamente nos la gastamos en su totalidad, sino que nos la sobregastamos, porque a precios corrientes tuvimos también un déficit en cuenta corriente de la balanza de pago.

Durante la crisis en curso, el ajuste ha sido masivo, como se refleja en la disminución de la cuenta corriente ajustada por términos de intercambio. El ajuste ha sido particularmente masivo en Venezuela, así como en Brasil, y en ambos casos por recortes de importaciones, como está sucediendo además en toda Sudamérica.

Por otra parte, en materia fiscal, cuando llegó la quiebra de Lehman Bro-

thers, América Latina venía de varios años de superávit primario. Esto significa que el margen que tuvo para hacer política fiscal anticíclica, al menos limitada, fue amplio. En cambio, después de la crisis del Atlántico Norte, solamente tuvimos un año de equilibrio fiscal primario y, en general, déficit primario. Entonces los márgenes que existen hoy para hacer política fiscal anticíclica son muy limitados. Esto es un problema bastante general: afecta no solo a los países sudamericanos sino también a México, por la dependencia fiscal del petróleo, e incluso a varios países centroamericanos. Debido al margen escaso o nulo para hacer política fiscal anticíclica, hay una tendencia generalizada al recorte del gasto público en América Latina.

En política monetaria ocurre algo similar. Si consideramos los cinco bancos centrales que utilizan objetivos de inflación, uno observa la diferencia radical entre 2008 y 2009, cuando hubo reducciones de las tasas de interés, y la situación actual. Ese margen no existe hoy. Por el contrario, los países han estado aumentando las tasas de interés. La razón básica es el efecto de las depreciaciones del tipo de cambio sobre la inflación, así como algunos problemas de precios de alimentos. Esto ha llevado a los bancos centrales de varios países a hacer política restrictiva en medio de la crisis.

En política cambiaria observamos en la región una diversidad absoluta. Las economías que han hecho devaluaciones son

las que tienen tipos de cambio flexibles, entre ellas las dos más grandes, México y Brasil. En esa situación se encuentran también varias de las medianas. En general, estas economías son las que han utilizado el único instrumento que puede tener algún efecto reactivador: la depreciación de las monedas. Sin embargo, este efecto reactivador todavía no se ha materializado, y en el corto plazo el ajuste externo se ha dado a través de la caída de importaciones más que como reactivación exportadora.

Eso me lleva a una evaluación final de cuáles son las opciones de política. El punto esencial, que quiero destacar en primer término, es que el fin del auge de precios de productos básicos, que para mí es un fenómeno duradero, reclama una política agresiva de diversificación exportadora. Esa es la conclusión más obvia, y debe incluir las ventas a China, que de hecho son las más dependientes de productos básicos de todas las exportaciones latinoamericanas y que han sido la fuente más importante de expansión exportadora desde la crisis del Atlántico Norte.

En segundo lugar, debido a la debilidad del comercio internacional, que es otra realidad, se requiere de una mejora sensible de competitividad y, por lo tanto, políticas de desarrollo productivo mucho más activas. Uno de los elementos es enfrentar la desindustrialización, que es un fenómeno bastante generalizado que ha tenido lugar en América Latina, con excepción de algunas economías centroameri-

canas. Incluso México ha experimentado desindustrialización en los últimos diez años.

Pero la reindustrialización no es la única opción. Las posibilidades hay que buscarlas en cualquier sector con contenido de conocimiento, por ejemplo, también en los sectores de salud o las industrias culturales. Uno puede pensar en muchas alternativas diferentes a las manufacturas, e incluso en los propios recursos naturales, con exportaciones con un mayor ingrediente tecnológico, algo que de hecho ya existe en varios países de América Latina. Por ejemplo, el auge de la soya o del maíz en Argentina y Brasil no se puede entender sin los avances tecnológicos que han tenido estos países. Lo mismo podría decirse de Chile en sus sectores agrícolas, y este país debería ponerse como objetivo convertirse en líder mundial en tecnologías de cobre. Y así sucesivamente en distintos sectores donde se pueda hacer una integración de la cadena productiva de recursos naturales con contenido tecnológico. Pero la desindustrialización es el fenómeno más alarmante y tiene que ser, por lo tanto, focos de especial atención.

Mi cuarta conclusión es que la integración regional ofrece una oportunidad para lo que llamo el mercado interno ampliado. En la medida en que el comercio internacional no sea dinámico, el interno es importante, pero el único país que en la actualidad tiene un mercado interno que uno

puede llamar propio e importante es Brasil; esto no es cierto incluso de México, porque su economía está esencialmente integrada a la de los Estados Unidos. En cambio, el mercado interno regional es una potencialidad importante, incluso uno podría soñar que en los próximos diez o veinte años, eso conjuntamente con el ascenso de los sectores medios de la población, podría convertirse en un mercado interno dinámico muy parecido a lo que aconteció en Europa después de la Segunda Guerra Mundial: un gran mercado interno que dinamiza el sector productivo.

Sin embargo, para materializar las ventajas del mercado interno ampliado, es necesario superar los obstáculos políticos que han generado grandes problemas en el comercio sudamericano. Eso no ocurre en Centroamérica, ya que el Mercado Común Centroamericano ha seguido avanzando en forma positiva, pero los procesos sudamericanos están muy entrabados políticamente. Hoy existe obviamente la

Alianza del Pacífico, que es otra oportunidad interesante como integración. Sin embargo, este último proceso refleja una característica desafortunada de la integración latinoamericana: cada vez que creamos un nuevo proceso, lo hacemos rompiendo los anteriores. Cuando Venezuela rompe con el Pacto Andino, entra al MERCOSUR, y finalmente la Alianza del Pacífico también generó rupturas en la Comunidad Andina. Por lo tanto, el tema esencial de la integración regional es superar todas esas dificultades políticas.

Por último, creo que hay grandes oportunidades en materia de infraestructura, un tema muy querido para la CAF. El rezago en materia de infraestructura ha sido uno de los temas que se han identificado más claramente en los últimos tiempos. Existe, en efecto, una oportunidad interesante de utilizar la infraestructura, como factor de demanda en el corto plazo, así como factor de competitividad en el largo plazo.



# AMÉRICA LATINA: UNA PANORÁMICA REGIONAL

Alejandro Werner. Director del Departamento del Hemisferio Occidental,  
Fondo Monetario Internacional (FMI)

**M**i presentación describirá cómo vemos en el Fondo Monetario la coyuntura mundial y luego hará un enfoque más regional, examinando cuáles son las perspectivas para la región.

Los últimos pronósticos que tenemos, que fueron presentados en las reuniones de primavera del Fondo y del Banco Mundial, básicamente ven una economía mundial creciendo a una tasa muy similar a la del año pasado, 3.2%, con las economías avanzadas también manteniendo tasas de alrededor del 2% y las economías emergentes creciendo mucho menos de lo que venían haciéndolo en la última década, a tasas de alrededor del 4%

Preveamos un panorama muy similar para el año entrante, la única diferencia es que anticipamos que las recesiones en Brasil y en Rusia terminan después de dos años consecutivos de contracciones importantes, y eso genera un pequeño incremento en la tasa de crecimiento internacional. Pero, básicamente, la economía mundial está en un plató de crecimiento en tasas de alrededor de 3%, Estados Unidos creciendo alrededor del 2%; actualmente se estima en 2.4%, pero probablemente sea

revisado a 2.2% ó 2.1%, cuando estemos publicando el artículo cuarto de Estados Unidos y las revisiones a nuestro outlook en el verano. De modo que vemos una economía internacional que, durante los próximos años, difícilmente sea un impulso para la región.

Adentrándonos un poco en los Estados Unidos, vemos que la economía de Estados Unidos se ha desacelerado en los últimos trimestres. ¿Cuáles han sido las fuerzas que han impactado esta desaceleración? La inversión ha tenido un comportamiento negativo importante. Por un lado, la inversión en el sector petrolero ha sufrido de manera importante, y la inversión de bienes raíces también ha tenido un comportamiento poco dinámico, probablemente afectada por la apreciación del dólar. También las exportaciones netas han sido un drag a la actividad en Estados Unidos. En general, el consumo es el componente de la demanda agregada que ha tenido un comportamiento bastante favorable, pero con cierta desaceleración en el cuarto trimestre del año pasado y en el primero de este año, que nosotros creemos transitoria. Todo apunta a que en el segundo tri-

mestre Estados Unidos puede estar creciendo a una tasa de alrededor del 3%, trimestre sobre trimestre anualizada. De mantenerse estas tasas de crecimiento, Estados Unidos tendría un crecimiento ligeramente superior al 2% este año.

¿Dónde está la tensión en la economía de Estados Unidos? Por el lado de la inversión no vemos un dinamismo importante, por el lado del consumo sí lo vemos y, obviamente, lo que son tanto el ingreso disponible de las familias como la riqueza neta de las familias, evidencian un comportamiento relativamente bueno. La tasa de desempleo se registra consistentemente por debajo del 5%, una creación de empleos también importante en los últimos veinticuatro meses, aunque los últimos datos han sido bastante más débiles. Creemos que, si bien no regresaremos a los números de creación de empleo de alrededor de 200 mil empleos por mes, estaremos en un rango de alrededor de 150 mil, lo cual básicamente soportaría que el crecimiento del consumo continúe y que la economía de Estados Unidos, presentando hoy un *output gap* ligeramente negativo, todavía tenga este año y el año entrante para seguir creciendo por arriba del crecimiento potencial.

¿Cuál es el gran tema para la economía de Estados Unidos? Básicamente, que el crecimiento potencial ha sido revisado a la baja de manera muy importante, por una revisión a la baja del crecimiento de la productividad en la economía. En los últi-

mos cuatro o cinco años, hemos visto un crecimiento muy bajo de la productividad total de los factores.

En nuestros pronósticos, para tener una tasa de crecimiento potencial en Estados Unidos de 2%, asumimos que parte de esta desaceleración en la productividad es relativamente cíclica y que se recupera un crecimiento un poquito más dinámico. De otra forma, en los próximos cinco años podríamos estar viendo una economía de Estados Unidos que crece alrededor de una tasa de 1.5% y, obviamente, esta sería una noticia muy mala para la economía mundial. Como dije, antes en los próximos dos años todavía tenemos margen, dado el *output gap* que tenemos para que la economía de Estados Unidos crezca un poquito más.

¿Qué hemos visto en las últimas semanas por parte de la FED? Tanto la incertidumbre geopolítica asociada al referéndum en el Reino Unido como los malos datos de empleo, han generado que la FED postergue su segundo movimiento en tasas de interés. Y, de todas maneras, continúa el *gap* importante entre lo que espera el mercado de aumentos muy graduales en las tasas de interés, con lo que la FED ha mencionado en sus reportes, que es la expectativa de su comité con respecto a las tasas de interés en los próximos años. Este *gap* se va haciendo más chico, y básicamente es más una convergencia de la FED hacia el mercado, que del mercado a la FED, en la medida que la FED ha venido postergando sus decisiones de política mo-

netaria, dada la debilidad de la economía internacional, la volatilidad de los mercados internacionales en el primer trimestre de este año y ahora, en el verano, también asociado de manera importante a los malos datos de empleo, todo lo cual les hace tomar una actitud un poco más precavida.

En ese sentido, si bien la FED no lo hace explícito, claramente dada la cercanía al nivel de cero de las tasas de interés y la complejidad política que implicaría para la FED el tener que volver a hacer cuantitativismo a tasas de interés negativas, etc., da la impresión que la FED está dispuesta a tomar más riesgos por el lado inflacionario que por el lado de actividad y, en ese sentido, el *path* de inflaciones más probable sea uno en el que la inflación termine convergiendo al 2% desde arriba y no desde abajo, que a final de cuentas, cuando la economía de Estados Unidos genere mayor dinamismo al mercado laboral y se vean presiones salariales, ya sea más difícil frenar la inflación para que converjan 2% desde abajo y que tengamos una convergencia donde rebasemos el 2% y eventualmente desde arriba converjamos a ese 2%.

Con respecto a la economía China, destaca la rotación que se está registrando en las fuentes de crecimiento por el lado de la demanda agregada, con el impulso del sector industrial cayendo y el impulso del sector servicios creciendo. Aunque el crecimiento de China siga siendo dinámico, la desaceleración en el sector industrial va a

continuar induciendo precios de materias primas bajos, y esto es relevante para la región. Básicamente la economía China ha mantenido su crecimiento de manera muy importante, con una expansión crediticia brutal; o sea, el stock de crédito en China ha pasado de 120% del PIB a 220% del PIB en siete u ocho años. Detrás de todo esto están aquellos proyectos que se perciben con una rentabilidad privada y social muy baja, mucho financiamiento provincial, una vulnerabilidad financiera importante y también un crecimiento que si valoráramos de manera correcta, el valor agregado en muchos de estos productos ni se reflejaría en el PIB, porque hacer edificios que estén vacíos durante diez años probablemente debería tener un valor agregado de cero, porque el valor de estos edificios realmente no existe, o sería negativo porque estamos absorbiendo recursos.

De ahí la necesidad de generar esta rotación en las fuentes de crecimiento de la economía China, pero que implican reformas muy importantes en el sector de empresas paraestatales, el sector de seguridad social, etc., lo que apunta a que sea mucho más probable que continuemos viendo la desaceleración de la inversión y de la producción industrial, a una tasa más acelerada en la cual se recupera o se acelera el sector servicios y el consumo. En ese sentido, el riesgo probablemente es que veamos una desaceleración mayor a la que teníamos anticipada, tal vez con una perspectiva de tres años.

Por otro lado, un tema importante en China, en este contexto de menor crecimiento y menores fuentes de crecimiento domésticas, es la apreciación del yuan. No es lo que necesita la economía China, y de ahí los movimientos que han tratado de hacer las autoridades al lograr cierta flexibilización y depreciación del yuan, que obviamente genera impactos financieros sobre el sector corporativo chino, que se endeudó de manera importante en moneda extranjera, y ahí hay ciertos riesgos. También detona movimientos especulativos importantes, que han llevado al gobierno chino a un uso muy importante de reservas internacionales. Este ajuste hacia una mayor flexibilidad cambiaria también representa un riesgo importante para la economía china.

América Latina, en promedio, se enfrenta a otro año de crecimiento ligeramente negativo, y este crecimiento negativo es determinado por el crecimiento del Cono Sur, pero sobre todo por los países que están atravesando crisis importantes o pasando por una transición de un modelo mucho más controlado a una liberalización y realineamiento de precios relativos, como es el caso de Argentina. Venezuela ya tenía un problema muy importante antes de la caída del precio del petróleo, pero Venezuela y Ecuador son los países más expuestos a la caída del precio del petróleo. Brasil, con una crisis doméstica muy importante, y Argentina también, dada esta transición, esta caída importante en el con-

sumo, con un incremento de la inflación muy importante, una realineación de precios de los *utilities*, del tipo de cambio real, etc., y también con la necesidad de generar un ajuste fiscal importante y tratando de contener los efectos inflacionarios de mediano plazo de todos estos ajustes y lograr una estabilización rápida de la inflación en los próximos años.

Un examen de los diferentes precios de los términos de intercambio de *commodities* revela que los productores de metales registran caídas más graduales, y los productores de petróleo –Venezuela, Ecuador y Colombia– registran caídas muy importantes y mucho más rápidas en los últimos dos años.

Como mencionaba José Antonio, han continuado los flujos de capitales a la región, hemos visto una reducción, pero seguimos teniendo flujos importantes. Si descomponemos el incremento en el riesgo país de cada uno de los países de la región, entre factores externos y factores domésticos, en el caso de Brasil y en el caso de Colombia vemos un componente importante del incremento en el riesgo país, mientras que, en los casos de Perú, México y Chile, es básicamente un fenómeno externo lo que ha generado un incremento de alrededor de 100 puntos base en el riesgo país. En el caso de Argentina los cambios internos, la reapertura de los mercados internacionales de capital al lograr un acuerdo con los holdouts, generan una reducción muy importante en el riesgo país,

y en el caso de Venezuela, factores domésticos explican una parte importante del incremento en el costo país. También registramos depreciaciones muy importantes del tipo de cambio, que en América Latina esta vez sí representan movimientos reales del tipo de cambio, pero incrementos de las tasas de interés locales y caídas en las bolsas de valores.

Si vemos por el lado de la demanda agregada, anotamos el ajuste que ha tenido el crecimiento de la inversión en América Latina, donde se combinan dos fenómenos: un fenómeno estructural, donde América Latina, al terminar el *boom* de *commodities*, está volviendo a tasas de crecimiento de la inversión mucho más bajas, pero también un fenómeno cíclico asociado al ajuste por el que atraviesan ciertas economías, Brasil y Argentina principalmente. Lo mismo ocurre con las tasas de crecimiento del consumo, que mezclan el factor cíclico y un ajuste adicional que asociamos con la desaceleración de estas economías.

En el caso de Colombia sorprende que, ante el choque negativo de la caída del precio del petróleo, el impacto sobre la actividad económica ha sido menor que el impacto que vimos por punto del PIB, de pérdida de ingresos externos, que podemos haber visto en Chile o Perú. La economía colombiana ha resentido menos por el lado de actividad que las otras economías de la Cuenca del Pacífico, pero por otro lado ha resentido más el impacto de la

depreciación y la inflación y, obviamente, la corrección de la cuenta corriente no se ha dado, y esa es una vulnerabilidad. Nosotros no lo vemos como una vulnerabilidad tradicional, como señalando una futura crisis de balanza de pagos, porque en un régimen cambiario eso no es lo que anticipamos, más bien lo que nos dice es que todavía falta por darse una parte importante del ajuste. En ese sentido, en el futuro podríamos ver una desaceleración mayor.

México es “la economía más aburrida de la región”: crece al 2.5%, inflación de 3% y cada seis años nos preocupamos de que haya un *tale event* político, no ocurre, sigue creciendo al 2.5 % y etc. La inflación relativamente bien. Pero nosotros siempre tenemos la misma preocupación –también la tenemos para México–, que es el tema fiscal. Después de muchos años de tendencias hacia la consolidación y la reducción de la razón de deuda-PIB, en los últimos seis años vemos que la razón de deuda-PIB en México ha venido creciendo de manera importante. Ahí hay una pregunta importante: si con ese bajo crecimiento en una democracia cada vez más competitiva y con las demandas sociales que tiene México, si la válvula de escape en los años anteriores al 2008 eran los ingresos petroleros (aunque caía la producción, con el incremento de precios pudo generar expansiones en el gasto público importantes), pero una vez que se acabaron estos incrementos en el precio del petróleo, en una economía que

no crece, la válvula de escape ha sido el incremento en el gasto público, la dinámica de deuda y ahora, con una crisis importante en el sector petrolero, creemos que el gran reto de México es retomar una senda de sostenibilidad fiscal, además del reto perenne de lograr un crecimiento mucho más rápido.

Creo que todos sobreestimamos los efectos de crecimiento que pudieron haber tenido las reformas estructurales del Presidente Peña Nieto, que con una perspectiva de veinte años van a ser muy importantes, pero con una perspectiva de seis años no van a cambiar la realidad de México para que sea una economía que crezca al 4% o al 4.5%. Pueden agregar tal vez 30 puntos base, 40 puntos base, pero no van a cambiar la dinámica de crecimiento en México de una manera fundamental.

Brasil enfrenta una de las recesiones más profundas en su historia moderna. Se registró una expansión exagerada, principalmente por factores domésticos, en los últimos cinco años. Pero se enfrentan a la combinación de tres factores: un ajuste macroeconómico necesario en una economía que había sobre estimulado su crecimiento económico, había llegado a un déficit en cuenta corriente alrededor de 4.5% y una inflación creciente y una presión fiscal muy considerable, pero a esto se suma una crisis política importante y un cambio de régimen en la interacción entre el sector público del sector privado, dada la crisis de corrupción que también generó un efecto

sobre la inversión. Más allá de que está justificada por la caída en la actividad industrial, una parte muy importante del sector corporativo brasileño pasa por una crisis de liquidez, porque su acceso al financiamiento se ha visto tremendamente afectado porque estas empresas están en medio de los temas de corrupción y, por lo tanto, presentan un nivel de riesgo mucho mayor al que presentarían en ausencia de esta crisis de gobernanza. La combinación de estas tres crisis ha generado un problema, una recesión sustancialmente mayor de lo que debería haber generado la pura crisis macroeconómica. Con los cambios políticos que se acaban de dar, alguna gente, sobre todo del mercado, están anticipando una recuperación de esta economía, pero los retos siguen estando ahí, los retos de corrupción, los retos de gobernanza y la crisis política. El nuevo gobierno también goza de una credibilidad muy baja y los ajustes son tremendamente necesarios. La deuda bruta en Brasil está en 75% de PIB y la proyección es que llegará a 90% en cuatro años. Una gran rigidez en el gasto público impide que se haga un ajuste relativamente rápido, y lo importante es que a través de las reformas que se están proponiendo se logre contener el crecimiento de los *entitlements* de las pensiones, etc., para inducir una trayectoria más sostenible. Pero claramente esto toca temas sociales, temas políticos muy sensibles, y el reto está en hacer un ajuste de mediano plazo muy, muy importante en el

gasto público, y más allá de ello, restablecer también un proceso de crecimiento, porque el crecimiento potencial de la economía brasileña es bastante bajo. Esto implicaría también una agenda de reformas estructurales y de apertura comercial, etc., que hoy por hoy no está en la mesa y que probablemente el gobierno no tenga el mandato para emprender, así que probablemente será una agenda que se postergará hasta la próxima administración.

Argentina pasa por esta transición, con un déficit fiscal muy importante. El gobierno ha anunciado metas muy ambiciosas de reducción del déficit y de reducción de inflación, pero claramente un reto muy importante, que va mucho más allá del reto macroeconómico, es el reto estructural que tiene Argentina para reactivar la inversión privada. Al pasar a un enfoque mucho más amigable con respecto a la actividad del sector privado, debería de generar una reactivación de la inversión privada muy importante, que está en niveles muy bajos, alrededor del 14% del PIB. Existe la necesidad de establecer nuevos marcos regulatorios en el ámbito de asociaciones público-privadas, en el ámbito de energía, en el ámbito de infraestructura, en el ámbito del sector financiero, todo ello probablemente retrase –versus las expectativas originales– la recuperación de la inversión que se anticipaba, y compli-

que también el cumplir con estas metas macroeconómicas. Al mismo tiempo, el gobierno ha sido muy efectivo en eliminar subsidios energéticos, en renegociar el acuerdo con los *hold ons* y en abrir el acceso a los mercados financieros de capital, en lograr un primer paso en la realineación del tipo de cambio real y en la apertura de su sistema financiero, pero claramente el reto de la transformación de esta economía es muy importante en un contexto en el cual no hay una sensación clara de la sociedad de que un ajuste de esta magnitud era necesario y, por lo tanto, los retos políticos también van a ser una restricción importante a considerar.

Ecuador es la segunda economía más afectada por la caída del precio del petróleo, pero al mismo tiempo vive con la rigidez del régimen de dolarización. Ello está generando una recesión muy importante en el país y, probablemente, también la vulnerabilidad a corridas bancarias, dado el régimen cambiario y la ausencia de un prestamista de última instancia, y por lo tanto todo el ajuste recae sobre la política fiscal, que genera un círculo vicioso recesivo importante.

Para el caso de Venezuela, creo que es una economía en donde hoy por hoy los problemas humanitarios son más apremiantes que lo que pueda decir sobre temas de inflación, déficit fiscal, etc., y la crisis política que eventualmente ojalá y lleve a alguna transición en la cual las nuevas autoridades se acerquen a la comunidad

internacional para pedir cierto apoyo, tanto en la parte macroeconómica como en la parte humanitaria y estructural, y veamos entonces el inicio de un proceso de ajuste y un proceso de reestructuración de esa economía.

El reto fiscal en América Latina es tremendamente importante. Si consideramos lo que pasó en los últimos diez años, los aumentos en el gasto público en América Latina (20 puntos en el PIB en Ecuador, otros 15 puntos del PIB en Argentina, tal vez 4 puntos de PIB en México), vemos que la región se ajustó al choque como si fuera un choque permanente, y hoy hay que revertir una parte importante de estos excesos o compensarla de una otra manera. Nuestra nueva estimación de crecimiento potencial está en 3% promedio para la región. La contribución de la tasa de inversión va a ser menor, porque Latinoamérica ya no va a tener los ingresos adicionales de los commodities que empujaron la tasa de inversión a niveles históricamente anormales. También, desde el punto de vista demográfico, ya no podremos ampliar la mano de obra como lo hicimos en la década del 2000 a 2010, y aun asumiendo un incremento de la tasa de crecimiento de la productividad como está impuesto, estimamos tasas de crecimiento potencial de alrededor del 3%.

Cuando consideramos la infraestructura, vemos que aun los países que mejoraron su infraestructura lo hicieron en menor magnitud que sus competidores comerciales. Entonces el reto de la infraestructura en la región es muy importante. Este es un reto perenne de la región y una limitante importante para la mayor inversión; siempre han sido las bajas tasas de ahorro que tiene América Latina, y aunque vimos un ciclo de aumento de la tasa de ahorro asociado al crecimiento del precio de los *commodities*, esto se está revirtiendo, volvemos a la realidad de América Latina donde el ahorro interno se vuelve a convertir en una restricción importante al crecimiento económico.

En términos estructurales la región tiene un gran déficit en educación. En cuanto a calidad de la educación, a Estado de Derecho y a los indicadores cualitativos de corrupción, la región tiene retos muy importantes. En la parte de educación no hay ningún país que esté por encima de la línea de regresión; también en los índices de percepción de la corrupción, hay un número importante de países de América Latina que tienen un déficit considerable, y estos factores limitan tanto la acumulación de capital humano como la acumulación de capital físico, y representan una restricción importante del crecimiento en América Latina.

## COMENTARIOS Y DIÁLOGO

**Enrique Iglesias:** Se hace muy bien en incorporar a esta discusión el tema de los retos de la cuarta revolución industrial que está cambiando la forma de producir, la forma de consumir, la forma de relacionarnos, la forma de pensar el mundo; creo que incluso la forma de ser felices, como diría la OCDE. Este tema me parece muy importante que se haya tocado aquí.

El segundo tema es el cambio social. Creo que estamos frente a una sociedad que resulta muy difícil de entender porque está incorporando no solamente a las viejas clases medias, sino a sectores de ingresos medios con un nivel de expectativas y un nivel de demandas sociales muy difíciles de atender con los recursos que se han ido generando. Esto, ciertamente, es algo que lo vamos a encontrar muy claramente a nivel de países, pero el cambio social con la revolución de las expectativas y la capacidad de expresión, la capacidad de manifestar esas expectativas públicamente, plantea demandas difíciles de enfrentar. Este es un tema con el cual están conviviendo todos los países; estamos ante un claro caso de sociedades enojadas que comienzan a pedir cosas que es muy difícil de atender.

El tercer tema es la transferencia del poder mundial. Creo que la transferencia del poder del Occidente al Oriente es inédita en la historia del planeta, nunca hemos te-

nido una transferencia de esta magnitud y, en ese sentido es pertinente todo lo que se ha dicho de pasar a la era asiática. Pero eso conduce a otro tema que nos está empezando a golpear, que es el fin de la pax americana. Son problemas de los que no entiendo mucho, pero me da la impresión de que esta retirada de los Estados Unidos, de la función que asumió en 1945 de guardián de la democracia, los derechos humanos y la independencia, implica una situación que no hubo antes, e implica también la obsolescencia que viven muchas instituciones internacionales, comenzando por las Naciones Unidas.

Otro tema preocupante son las tendencias del comercio. Nosotros, como latinoamericanos, vivimos la gran experiencia, por la que luchamos mucho, de tener una Organización Mundial del Comercio, hoy en manos de un excelente Director General, pero en el pasado también hemos tenido grandes figuras a cargo de esta gran ilusión. El multilateralismo pasa por una época de ocaso, vamos a pasar a otra cosa, creo que tiene que ver con que en lugar de negociar entre átomos –como diría una vez Javier Solana–, vamos a negociar entre moléculas. ¿Y ahí cómo nos ubicamos nosotros en esas moléculas que se están organizando, el Atlántico Norte, el Pacífico? El movimiento hacia “áreas preferenciales” están en marcha, y eso supone un retroceso

de lo que fue la gran ilusión con la cual nos movimos durante los últimos 50 años. Hay que tomar esto como un dato. Voy a retomar después, a propósito de cómo nos miramos hacia adentro como región.

Otro tema que a mí sinceramente me preocupa es el mundo financiero. Es un tema complicado, porque cuando nos dicen que hay un segmento importante del mundo financiero en la sombra y en el fondo hacen lo que quieren y escapa a los controles de los bancos centrales, ahí hay un tema importante que ciertamente crea angustia, preocupación. Creo que, en el mundo, más tarde o más temprano, va a empezar a hacer lo que se hizo en los años 30 cuando se crearon, se expandieron los bancos centrales para controlar el sistema bancario. Este tipo de temas desborda las fronteras de la economía, estamos entrando en un problema que se vincula a esta visión compartida en donde le tenemos que pedir prestado y colaborar con otro tipo de visión en el mundo.

Otro aspecto a considerar es la región. Creo que estamos viviendo con dos grandes problemas, dos grandes crisis, la crisis venezolana y la crisis brasilera, dos crisis de raíces profundamente políticas. Coincido con Alejandro: en el caso de Venezuela habría que partir de una gran aproximación humanitaria y de ahí lograr generar consenso para poder levantar el Estado Social

–no soy especialista en el tema–; en el caso de Brasil estamos ante una crisis política muy grande que dio lugar a una crisis de recesión de las más grandes de los últimos cien años, pero tengo la impresión de que el sistema económico está intacto –algo que no ocurre en Venezuela– y la capacidad de reacción de Brasil será muy importante, porque hay un sector empresarial con grandes problemas pero que está ahí, y pienso que el arreglo político va a producir mucho más rápido de lo que pensamos una solución económica. En todo caso, mientras tanto, son dos grandes problemas que afectan a toda la región, y hablando como uruguayo, vecino de nuestros hermanos brasileros, lo estamos sintiendo muy claramente.

Tal vez en todo esto haya un aspecto positivo, y es que países como Argentina y Brasil creo que van a valorizar más en este momento la capacidad de acción regional. Lo he visto en declaraciones recientes de algunas cancillerías de la región, que hablan de la necesidad de vigorizar el Mercosur, de flexibilizarnos, etc. Esa nueva perspectiva puede ser un beneficio de esta triste crisis que lleve a alguna consecuencia, a una mayor valorización de la necesidad de pensar en la región y en la integración de la región. Esto quizá sea una cosecha positiva de tantas dificultades y nos ayude a limar las asperezas que nos

crea la Cordillera cuando hablamos de Pacífico y Atlántico. Creo que es muy importante que estas fuerzas preferenciales que se expanden en el mundo, no terminen dividiéndonos en lugar de uniéndonos. Creo que es el momento de América Latina, creo que es el momento de pensar seriamente y nuevamente. Esto trasciende la frontera de lo economicista, es una cosa que nos vincula necesariamente a las otras especializaciones que acabo de mencionar.

Por último, el tema de los países. Creo que estamos en presencia del fin del ciclo largo que aquí se mencionó a propósito de las materias primas. Hay que convivir con esa realidad. Es increíble que nos hayamos pensado que iba a durar toda la vida esta fantasía, hemos tenido cierta ingenuidad al creer que esto iba a durar, sobre todo en algunos gobiernos donde se hizo hipótesis de que por ahí iba el mundo. No: el mundo está volviendo a los ciclos largos. De todas maneras, me parece que los temas que se tocaron acá son todos de gran relevancia.

Una gran propuesta fue la diversificación de las exportaciones, que significa diversificación del sistema productivo. En el fondo estamos pensando en eso, pero eso no se arregla de un día para otro, es algo que va a llevar un tiempo largo, porque además es una diversificación compleja que involucra otros temas que los exposi-

tores mencionaron, tales como la incorporación de la tecnología, la incorporación de las nuevas formas de competitividad. Todo eso forma parte del gran desafío.

El otro gran desafío es social, porque todos los países están haciendo ajustes. Los ajustes son complicados y no hay una fórmula mágica para ellos. Cada ajuste es un ajuste especial y tiene costos. Sabemos qué hacer para ajustar, pero luego la implementación de los ajustes –sobre todo en este momento, cuando supone controlar las expectativas que se declararon en la última década por parte de clases medias que accedieron a mejores niveles de vida–, va a ser muy complejo. Hoy lo estamos viendo. Si la política es el arte de la comunicación y la negociación, el desafío es de primera magnitud.

Hace ya mucho tiempo que la CEPAL empezó a advertir que por el lado del pacto fiscal había un desafío importante. Creo que es así, creo que de alguna manera el tema del pacto fiscal es una forma de empezar a mirar todo esto y empezar a buscar alguna solución.

Por último, la integración sigue siendo para mí un viejo ideal. Recuerdo cuando en el año 60 celebramos la proclamación de la ALALC; mi generación en esa época estaba felicísima, ¡íbamos a cambiar el mundo y los alrededores! Yo quiero en estos ideales saludar a Centroamérica; Los

centroamericanos siguieron fieles a la integración pasando por encima de guerras, de partidos de fútbol violentos y de choques diplomáticos. Pero al resto de América Latina, vamos a decir la verdad, le fue más o menos; más menos que más. Creo que, si hoy hay un mensaje claro para América Latina, es el de revalorizar la idea de una América Latina unida en un mundo que se viene complicando, la necesidad de actuar conjuntamente fortaleciendo esos seis o siete trillones de dólares que tenemos de producto, pueden servir de apoyo a nuevas formas de cooperación. Eso es fundamental. Creo que ese es el criterio, diría el “qué”, pero para empezar a pensar en el “cómo” hay que pedir la colaboración a otras disciplinas, más allá de los concentrados Encuentros de Economistas.

**Rebeca Grynszpan:** Don Enrique ha hablado de un tema fundamental, que es el desafío social. Ya en sus últimos números la CEPAL revela que entre 2014 y 2015 siete millones más de personas están viviendo por debajo de la línea de pobreza. Creo que el tema de manejar las expectativas y lo que eso implica en términos del espacio político para hacer lo que hay que hacer, es algo que hay que discutir. En mi país no ha habido una reforma tributaria

desde mediados de los años noventa, ha sido vetada desde entonces por cada uno de los sectores. Creo que este no es el único caso; la posibilidad de un pacto fiscal y de cómo y de cuál va a ser el espacio político para tener un pacto fiscal, es complicado, especialmente cuando el tema de la corrupción está encima de la mesa y la gente no confía en que el uso de los recursos va a ser un uso probo, un uso para las prioridades del gobierno. Me parece que habrá que poner en cuestión la posibilidad de hacer reformas tributarias que vayan solo a la caja única, así como la creación de distintas formas institucionales de veeduría sobre los recursos públicos probablemente sea algo que haya que seguir incorporando en las propuestas.

Valorizar lo regional y la integración es un tema que también ha sido mencionado: ¿Cuál es la integración de la que estamos hablando? También está el tema de inversión extranjera directa, que se mencionó solo de refilón. A mí me gustaría ver cuáles son las expectativas con respecto a eso. La nuestra es una región que va a recibir mucho menos inversión. ¿Y qué del tema de la asociación con Europa? ¿El Mercosur podrá culminar su negociación con Europa? ¿Habrá un acuerdo de asociación? ¿Es posible? ¿Ayudará eso a la integración regional ya que solo habrá dos países fuera, Bolivia y Venezuela?

Además, está el tema de la infraestructura. ¿Tenemos una oportunidad en términos de la infraestructura? ¿Podemos hacer algo? ¿Hay arreglos institucionales y de gobernanza que podamos pensar para dinamizar la infraestructura en la región? Y en cuanto a los incentivos a la microeconomía: ¿qué está pasando en la micro, a nivel de las empresas para dinamizar el empleo? Porque lo que está pasando con el desempleo y con el empleo en la región es otro de los temas preocupantes, es algo que va a afectar todas las expectativas, especialmente a los jóvenes en la región. Tenemos una tercera parte de la población entre los 15 y los 29 años en América Latina. Ahora esos jóvenes van a salir masivamente a buscar trabajo, porque las perspectivas de seguir en el sistema educativo y en la educación superior se están deteriorando y, por lo tanto, además del problema que ya tenemos en el desempleo, vamos a tener un problema de jóvenes con menos capacidades ingresando al mercado laboral y el tema de la inestabilidad que eso puede traer en la región.

Así que estamos ante un panorama complejo. Yo siempre he sido positiva, mis declaraciones son más bien optimistas porque creo que la región está mucho mejor hoy que en los años ochenta, y creo que eso también hay que decirlo: tenemos más instrumentos y una población más educada,

pero es cierto que hay una encrucijada y es de aspiraciones sin posibilidades reales en la economía, que puede ser muy problemática.

**Guillermo Fernández de Soto:** Deseo agradecer su presencia en este encuentro. Creo que este es un espacio útil de diálogo y han sido discusiones muy productivas. Ayer en la mañana sostuvimos otro coloquio provechoso con los representantes de los organismos internacionales que nos acompañan, en donde pudimos profundizar y conocer lo que cada una de nuestras instituciones hace. De ahí surgieron algunas iniciativas que tanto la Secretaría General Iberoamericana como CAF consideramos de gran importancia para América Latina. Promover estos espacios de reflexión es un aporte muy positivo que hacen la SEGIB y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Quiero hacer unas consideraciones finales de carácter general: Hace unos días, un periodista me preguntó cómo definía el mundo. Un poco intempestivamente le dije que es un lugar frágil, fragmentado, en un complejo período de transición y con una muy difícil gobernanza global. Considero honestamente que mi respuesta fue buena. En estos dos días de reflexión he podido comprobarlo.

En ese contexto hay que mirar qué pasa en América Latina, porque nuestra región no es un islote que contempla su propio mar. Como anotaba en aquella respuesta, hay una crisis de gobernanza, pero también una crisis de principios y de valores que hace complejo lograr consensos y los liderazgos adecuados para adoptar las políticas públicas que nos permitan seguir avanzando en la senda del desarrollo. Entre otras razones, porque geopolíticamente el mundo está muy fragmentado. Tenemos que administrar esta fragmentación, porque el poder ya no es simétrico, y está trasladándose del norte al sur, del oeste al este, como señaló Enrique Iglesias, lo que hace más difícil la situación de América Latina.

Existen algunas tendencias globales, mencionadas por ustedes, que van a moldear el mundo en los próximos años.

Es evidente que hay un creciente peso de las economías emergentes. Hace quince años representaban el 44% del PIB global y el 32% del comercio. Actualmente son responsables del 58% del PIB y del 48% del comercio, lo que indica una modificación de la conformación del poder global que nos afecta a todos: a los organismos internacionales, a los nuevos actores sociales y que tendrá que ser tomado en cuenta. Latinoamérica tiene un problema de participación en el comercio global muy signifi-

cativo. A diferencia de las economías emergentes, que crecen y ganan peso en la economía y en el comercio mundial, la región no logra dar el salto y sigue sin conseguir su sitio a nivel internacional.

El comercio mundial será cada vez más fragmentado, más multipolar, y deseo solamente traer a colación lo que dice Michael Spencer, el Premio Nobel de Economía, quien señalaba que “la fragmentación es un ciclo destructivo que se autoalimenta e impide aprobar políticas públicas eficaces”, por lo que debemos ser cuidadosos. Lo que ha ocurrido con el Brexit es un buen ejemplo de esos efectos de la fragmentación. Es bueno preguntarse qué pasará con el TTIP y con esa lucha titánica entre el Pacífico y el Atlántico. ¿Debemos resignarnos, y simplemente presenciar a la distancia que el TTIP ya no será una realidad?, o adoptar una posición más homogénea que defienda nuestros intereses.

Igual –todos ustedes lo han mencionado de alguna manera–, los cambios demográficos y el creciente ritmo de urbanización, así como el problema del envejecimiento poblacional es otra tendencia que tendrá un efecto significativo en Europa y también en América Latina.

En un informe que me impresionó por su claridad conceptual, Naciones Unidas señaló que estamos en una especie de círculo vicioso en donde consumimos recur-

sos más rápido de lo que la Tierra puede reponerlos, y pronto necesitaremos dos planetas como este para satisfacer nuestras necesidades, si no somos capaces de avanzar respetando el ciclo natural de la vida.

Otro factor relevante será el vertiginoso avance de la tecnología. La revolución digital está cambiando los paradigmas de la sociedad moderna. Dos ejemplos: dos mil millones de personas se van a sumar a Internet en los próximos años según Google, pero cinco millones de empleos desaparecerán en el 2020 por el auge de la robótica. Este ya no es un sueño de ficción, es una realidad inminente.

Un tema que no se ha mencionado que quisiera destacar, es la complejidad de la seguridad internacional. Hoy en día todos estamos expuestos, pues el campo de batalla se ha globalizado. Nada impide que podamos ser objeto de una amenaza. Internet y los nuevos métodos de comunicación han abierto las fronteras, y la distancia física ya no ofrece protección. Eso lo estamos viendo en Europa, en Estados Unidos, en cualquier lugar... En este sentido, creo que hay que repensar serenamente los mecanismos que las organizaciones internacionales tienen para defender los valores occidentales y encontrar soluciones eficaces. La crisis humanitaria en Europa, la peor crisis que ha ha-

bido después de la Segunda Guerra Mundial, pone sobre la mesa el eterno dilema entre seguridad y libertades. Creo que lo que sigue ocurriendo influyó enormemente en las decisiones que se tomaron en el Reino Unido. Y esas decisiones empiezan a tener un efecto aún desconocido. Ya algunos políticos escoceses han dicho que ellos van por el segundo referendo para su independencia, y en Alemania sectores radicales quieren su propia salida de la Unión Europea, y hay voces en Holanda y en los países nórdicos hablando de lo mismo. De manera que todo nos amenaza y, por lo tanto, los temas de seguridad internacional requieren de una atención prioritaria e inmediata.

Ustedes han hablado de la emergencia de las clases medias alrededor del mundo; lo que diferentes analistas llaman “la trampa de los ingresos medios.” Es cierto: en 35 años el 84% de los habitantes serán considerados como de clase media o superior. Y eso tiene toda una serie de implicaciones, y surgen grandes preguntas: ¿Serán los recursos naturales suficientes para atender sus necesidades?, ¿Podrán los gobiernos cumplir con las expectativas de esas clases medias?

En cuanto a la globalización financiera y los avances económicos, todos conocemos las ventajas que supone tener mercados financieros integrados, o la facilidad

del acceso financiero a precios competitivos. Pero es cierto que estar más integrados también supone estar más expuestos, y, por lo tanto, es necesario tener mecanismos más sofisticados de supervisión. Aquí hemos escuchado reflexiones de lo que se puede o no se puede hacer en estos momentos en razón de estas realidades.

He insistido en la necesidad de “aggiornar” esa gobernanza. Hay que modernizarla. Principalmente porque nuestro sistema actual de gobernanza se sostiene en un conjunto de instituciones internacionales que fueron creadas hace más de 70 años para regular las relaciones entre países y velar por la paz, la seguridad y la estabilidad global tras la Segunda Guerra Mundial. Es decir, instituciones que surgieron en un momento distinto para atender retos diferentes. La geopolítica y la economía mundial han sufrido enormes cambios, y hoy en día los problemas y las necesidades son otras.

No pretendo menospreciar los esfuerzos ni dejar de destacar la importante labor que estas instituciones han cumplido en el desarrollo económico global desde su constitución, pero la realidad es que estamos ante una crisis de gobernanza global. Esto no significa que haya que construir un sistema internacional nuevo. Lo que necesitamos es aprovechar las experiencias del sistema internacional, y a partir de esa

base construir el andamiaje que nos permita superar las dificultades de la hora presente.

La Cumbre del Cambio Climático que ustedes mencionaron es un buen ejemplo del trabajo que el Sistema de Naciones Unidas puede hacer en un tema que amenaza a la humanidad, o los nuevos Objetivos del Milenio, que han pasado de nueve a diecisiete, y en donde la participación del sector privado y de las nuevas fuerzas sociales está muy presente. Ambos son un primer paso hacia una gobernanza de consensos globales que nos permitan lograr resultados sobre la base de un diálogo fecundo en beneficio de la humanidad.

En conclusión, América Latina no es la de hace 25 años, y no va a ser la misma dentro de otros 25. Con todo lo que hemos hablado en estas jornadas, queda claro que no podemos ni vivir, ni crecer de los “vientos de cola”. Debemos trabajar en la transformación productiva de la región, sin olvidar que tenemos que preservar lo que hemos ganado en democracia, en derechos humanos, en reducción de la pobreza, en lo macroeconómico, etc.

Es cierto que América Latina tiene grandes fortalezas que la hacen atractiva para la inversión extranjera. Posee vastos recursos naturales (tiene el 40% de la biodiversidad del planeta, el 33% de las reservas de agua dulce del mundo, cuantiosas

reservas de minerales y recursos energéticos, y una enorme capacidad de producción de alimentos). Gracias a la reducción de la pobreza y de las desigualdades, se ha conformado una clase media con mayor poder adquisitivo que demanda bienes y servicios. De otra parte, esta favorecida por una situación de bono demográfico, que implica que una proporción importante de la población es joven y en edad de trabajar. Con políticas de educación y entrenamiento adecuadas, esta población se puede convertir en mano de obra calificada y productiva.

El gran reto consiste entonces en descubrir otras fuentes de crecimiento que basadas en dichas fortalezas permitan que Latinoamérica se convierta en una región aún más atractiva para la inversión, en medio de un entorno internacional impredecible. En este sentido considero que la clave está en avanzar en una agenda de desarrollo integral que promueva la transformación productiva para incrementar los niveles de productividad y competitividad y fomente la tan añorada integración latinoamericana bajo una agenda multidimensional que reconozca los errores del pasado.

Como ustedes han dicho, la integración regional pasa por dar solución a tareas en multitud de aspectos. En una situación de recursos limitados, donde no existe mucho

margen de maniobra, debemos optimizar el impacto de las decisiones y tomar aquellas con mayores resultados esperados. En mi opinión, la región tiene asignaturas pendientes en 3 temas específicos: el desarrollo de las infraestructuras, la mejora en la calidad de la educación, y el fortalecimiento del ecosistema innovador. Tareas que no son menores, pero que tendrían un impacto considerable en el crecimiento potencial de la región.

En el caso de las infraestructuras, se estima que para cerrar la brecha existente, Latinoamérica necesita incrementar las inversiones entre el 6% y el 8% del PIB, equivalente a 200-250 mil millones de dólares por año. Un esfuerzo conjunto que debe realizarse entre el sector público y privado.

Los retos en educación quizás sean los más importantes. Un reciente estudio de la Universidad de Oxford estima que para el año 2030 el 47% de los trabajos actuales podrían estar totalmente automatizados. El problema por lo tanto es doble. Por un lado, la calidad de la educación en América Latina dista mucho de ser la ideal. Nos encontramos en una situación donde las empresas establecidas en la región ven dificultades para encontrar personal cualificado para llevar a cabo sus labores; Y, por otro, una fracción importante de los empleos actuales no existirá en los próximos años. Con lo cual, el reto consiste no

solo en mejorar la calidad educativa y fortalecer las habilidades laborales de la sociedad latinoamericana, sino en adaptar la oferta educativa para esta transformación productiva que ya no es cosa del largo plazo, sino que está a la vuelta de la esquina.

El desarrollo del ecosistema innovador es también esencial. La cuarta revolución industrial en esta era digital dificulta la adaptación a las nuevas tendencias. Los cambios suceden tan rápido que tanto el marco regulatorio, los medios de producción, y el conocimiento quedan obsoletos a velocidades sin precedentes. Se necesita de una adaptación y actualización constante de todos los factores productivos.

Un punto importante que creo ha quedado claro de esta jornada, es que hay una especie de consenso acerca de que el rol del Estado hay que repensarlo. La fragmentación del mundo en lo comercial no ayuda en esta tarea. Miren ustedes lo paradójico: Europa hizo la integración con anestesia; en América Latina nos piden que hagamos la integración, sin anestesia. Por anestesia me refiero a los fondos de cohesión, a los fondos estructurales que ayudaron a que la integración se diera. Y a pesar de esa integración, miren lo que ha pasado con el Brexit. Recuerdo cuando con el fracaso inicial de la aprobación del Tratado de Lisboa, hubo necesidad de re-

componer los consensos porque la gente no sentía que el proceso de integración estuviera legitimado. Algo similar tiene que estar ocurriendo en Latinoamérica, algo hemos tenido que estar haciendo mal.

Este diálogo; este enriquecedor encuentro lo que hace es mostrar los retos del presente, y nos permite ser optimistas cuando un grupo de gente como ustedes son capaces de pensar en una América Latina llena de oportunidades. Gracias por su presencia.

**José Manuel Salazar Xirinach:** Un par de puntos. En tu diagnóstico, José Antonio, y creo que es un diagnóstico que compartimos muchos aquí, hay una afirmación clave, y es que se desperdició el auge. Creo que en eso estamos todos de acuerdo, pero me parece que hay que profundizar en por qué pasó eso. Ya desde los años setenta y ochenta todos sabíamos que había que diversificar la economía, que había que hacer transformación productiva, que había que trabajar en desarrollo productivo diversificando las exportaciones, trabajando en la productividad, en la competitividad. Hubo gobiernos que innovaron mucho en materia social, pero ¿por qué no hubo innovación y énfasis parecido en políticas de desarrollo productivo? No tengo una respuesta a esa pre-

gunta, no quiero entrar en mi propia respuesta personal, pero quería poner eso sobre la mesa, porque me parece que, si estamos de acuerdo en eso, que se desperdició el auge y que parte del desperdicio es porque no hubo políticas de desarrollo productivo, tenemos que preguntarnos: ¿qué es lo que hay que hacer en ese campo entonces? Si no sacamos la lección correcta de los errores de las últimas dos décadas, vamos a cometer el mismo error en el futuro. Ahí entramos en el tema difícil del cómo, que decía don Enrique. Lo difícil es saber cuáles son las nuevas formas de política industrial, cuáles son las nuevas formas de competitividad, el balance y el reacomodo de las alianzas público-privadas, etc.

Otro asunto, a propósito de desbordar las fronteras de la economía, es que ahora que he estado en OIT no solo observando y estudiando, sino dialogando con empleadores, con sindicatos en cada país y demás, resulta clarísimo que hay unos pactos sociales fracturados, que hay una enorme conflictividad en América Latina, pero es una conflictividad que, por un lado, incluye los temas clásicos del enfrentamiento entre trabajadores y empleadores por luchas distributivas. Hay un segundo gran campo de conflictividad que tiene que ver con todo lo fiscal, y la conversación y presentación del Fondo Monetario, que son

los sindicatos del sector público defendiendo los derechos adquiridos, incluso negociaciones colectivas que con frecuencia son extremas, en muchos casos no participan de una visión de política pública. Lo difícil es que en momentos de crisis se tiende a más bien retrotraer en posiciones de defensa de corto plazo y reivindicaciones, y eso hace muy difíciles y muy conflictivas las consolidaciones fiscales en este momento. De modo que hay un elemento político complicado. Hoy estamos viendo cómo contribuir a eso, pero es una conflictividad enorme mezclada con un tercer elemento en este tema de pactos sociales fracturados, que es la desconfianza en los gobiernos. Vemos con el Latinobarómetro que ahora el patrón es casi predecible: entra un presidente o una presidente con 60 o 70% de aprobación y en menos de un año está en un 15 o 20% de aprobación. Y no sólo en el presidente o la presidente: es que el público, los ciudadanos, no confían en el sistema político. Entonces para los líderes políticos y para la política pública, convocar a procesos de diálogo, hablar de pactos, ya sea para el tema fiscal, ya sea para el tema productivo, para cualquier tema, es muy complicado en medio de esos niveles enormes de desconfianza.

Quería poner eso también sobre la mesa porque este es un tema existencial para la OIT, que es una entidad tripartita,

y cuando vemos cómo puede una entidad como la nuestra ayudar con otros organismos, nos topamos con realidades políticas muy duras, en donde no está claro cuál es la forma de contribuir. Esto desborda las fronteras de la economía, pero al final es donde las soluciones tecnocráticas se estrellan con esa realidad. Esto hay que ponerlo sobre la mesa y conversarlo.

**Joaquín Luis Vial Ruiz:** Un comentario para complementar la presentación de José Antonio, cuyo mensaje general creo que ha sido muy claro. Tengo la sensación de que hay que incorporar un análisis más preciso del impacto de la inversión extranjera directa, especialmente en relación al *boom* de inversiones en el sector de recursos naturales. Creo que buena parte del ciclo expansivo de estas economías en este periodo fue un ciclo de inversión en minería (cobre en Chile y Perú; petróleo en Colombia y Brasil, por ejemplo), financiado en buena parte por inversión extranjera.

Este ciclo expansivo fue mucho más limitado en términos de consumo, y cuando se ve esto como un ciclo de inversión minera, se entiende también mejor el *timing* de los ajustes. Por ejemplo, vimos que primero se ajustaron los exportadores mineros, lo que se explica porque el *shock* de precios de los minerales fue anterior al shock

de los precios del petróleo. Por otro lado, las propias características de los proyectos de inversión también contribuyen a explicar la oportunidad de dichos ajustes. En Chile, donde predominaban proyectos de expansión de capacidades en yacimientos existentes, el ajuste de la inversión fue casi instantáneo, mientras que, en Perú, donde se estaban desarrollando nuevos yacimientos, lo más racional era concluirlos y por ende la inversión minera cayó uno o dos años después que en Chile.

Incorporar esta dimensión creo que ayuda mucho a entender el ciclo actual, y ayuda también en un aspecto específico de la presentación de José Antonio: Efectivamente es cierto que los países gastaron más que los ingresos que recibieron, y eso se refleja en las cuentas corrientes, pero una parte muy importante del exceso de gasto fue de extranjeros que vinieron a invertir en recursos naturales.

El espejismo del súper ciclo detrás del *boom* de *commodities* y la creencia que era para siempre no fue solamente de los gobiernos de la región y del sector privado local. También contagió a las multinacionales mineras y petroleras. En el último tiempo hemos visto cómo se han renovado los directivos de casi todas esas multinacionales ante la desilusión frente a los magros resultados de los tremendos gastos de inversión de los últimos años.

Lo que está ocurriendo ahora es que efectivamente tenemos que ajustarnos a una realidad donde los precios que se perciben por estos productos son más bajos, y los niveles de inversión en el sector de recursos naturales están bajando. En el caso de Chile, nuestros niveles históricos de inversión en minería eran del orden de un 3% del PIB, llegaron a ser cerca de un 8% del PIB en los años más altos de este ciclo y ahora ya están camino al 5% o 4%. Es un ajuste grande son 3 puntos del PIB de inversión: como *shock* exógeno en demanda agregada, lo que es muy grande.

El segundo punto tiene que ver con algo que no ha pasado y que deberíamos felicitarnos, pero no conformarnos: es que frente al tremendo *shock* de precios relativos que han sufrido estas economías, así como los ajustes de tipos de cambio y todo lo demás, los sistemas financieros han resistido bien. Hasta ahora, no hemos tenido ninguna quiebra significativa de instituciones. Creo que esto eso habla de que algo hemos aprendido en términos de manejo de política monetaria, fiscal y otras cosas, pero además de la efectividad de los cambios en nuestros sistemas financieros, que creo están mucho más sanos de lo que estuvieron antiguamente.

Sin embargo, creo que viene un periodo de prueba complicado, porque un elemento importante que mencionaba José

Antonio, es que en este ciclo las condiciones financieras internacionales han permanecido muy favorables, pero ellas están cambiando. No sabemos si la Reserva Federal va a subir ahora, en tres o seis meses más, pero lo que está claro es que en algún momento esto va a ocurrir, y no va a ser solo una subida, sino que una sucesión de ellas y con esto van a aumentar las tasas de interés en el mundo en algún momento, y más bien pronto que tarde.

En este momento estamos pasando por un periodo de ajuste de expectativas que se refleja en que ya no vemos a nuestros países tan ricos como antes. Además, nuestros crecimientos potenciales ya no son de 4% o 5%, sino que más bien en torno a 3%. Eso se refleja en que los proyectos de inversión, planes de gastos, endeudamiento en el sector privado, probablemente van a tener que ser revisados y, detrás de esos planes, hay niveles de deuda. Si aumentan las tasas de desempleo, las previsiones de tasas de retorno de las inversiones se verán frustradas y allí se verá que tan sólidos permanecen los sistemas financieros. En el caso de Chile, nuestros test de stress indican que los bancos están en condiciones de absorber un deterioro significativo de la actividad económica.

En resumen, creo que hemos manejado bien la reversión del ciclo de precios de commodities, especialmente cuando se

compara con la historia de shocks que hemos tenido en el pasado. Salvo Argentina, Brasil y Venezuela, muy influenciados por fenómenos particulares de sus economías, las economías de la región están soportándolo bastante bien el choque adverso, pero creo que hay que redoblar la vigilancia sobre los sistemas financieros, pues estos ajustes, en trayectorias más permanentes, pueden impactarlos.

**Leonardo Villar Gómez:** José Antonio Ocampo decía en su presentación que lo único que se mantiene de las condiciones favorables que hubo durante los quince años anteriores a 2012 o a 2014, es el buen acceso al financiamiento. Me preocupa que no necesariamente esta condición se vaya a mantener en el futuro, ya que ella no es una condición separada de la situación en que están los países desarrollados.

La relación de dependencia de América Latina con respecto al comportamiento de los países desarrollados, tiene dos canales, y uno por supuesto es el comercio. Es obvio que si los países desarrollados, Estados Unidos, Europa, Japón, crecen más, nos pueden impulsar. Pero hay otro canal que es el de financiamiento y el de liquidez, que ha actuado de manera bien paradójica en el periodo reciente y que posiblemente explica esa mejoría en la

situación de financiamiento que se ha visto para las economías de América Latina en el primer semestre de este año: la reducción en los *spreads* y la menor aversión al riesgo. Y es que los malos datos de Estados Unidos, los malos datos de Europa, han reducido las expectativas de que ellos van a subir las tasas de interés y han conducido por el contrario a que los bancos centrales de esos países contribuyan a aumentar la liquidez internacional. Ello a su vez ha reducido la aversión al riesgo, y en ese sentido ha facilitado los flujos de capitales hacia la región.

El comentario que yo tengo es: ¿hasta qué punto ese factor positivo que hay hoy, ese único factor que se mantiene favorable en la coyuntura macro para la región, puede desaparecer si los países desarrollados empiezan a mostrar mejores condiciones? Obviamente surgiría otro elemento positivo que es el impulso a las exportaciones de los países latinoamericanos, pero finalmente esas exportaciones están hoy más impulsadas por China y por Asia que por la demanda de los países avanzados. Los Estados Unidos, Europa y Japón son actualmente más importantes en su papel de centros financieros mundiales que en su papel de fuentes de demanda internacional para las exportaciones latinoamericanas. Por esa razón, una recuperación de esas economías desarrolladas, en la medida en

que conduzca a un aumento importante en las tasas de interés internacionales y a una reducción en la liquidez mundial, se constituye paradójicamente en un elemento de riesgo importante para la región.

Un segundo factor de riesgo para el desempeño de América Latina que podría surgir de una recuperación en los países desarrollados en los próximos años está relacionado con el papel que ha cumplido la reducción en los precios internacionales –ya no de materias primas, ya no de los productos básicos que exportamos, sino de los productos transables internacionalmente en general–, en el proceso de ajuste de las cuentas externas de América Latina. Hicimos un ejercicio para el caso colombiano, muy burdo pero que ayuda a ilustrar cómo fue el ajuste de la cuenta corriente de la balanza de pagos el año pasado y, en particular, el ajuste comercial. Ese ejercicio muestra que en un alto grado la caída en los ingresos por exportaciones, que fue monumental, se compensó con una caída en egresos por importaciones, que no fue tanto por caída en cantidades importadas sino por caída en precios de las importaciones, que tiene que ver a su vez con ese mal desempeño de las economías desarrolladas. Una recuperación de las economías avanzadas y del comercio mundial en general puede hacer que se frene la caída en los precios de los bienes transables di-

ferentes a *commodities* y que desaparezca este factor de apoyo al ajuste de las cuentas externas de América Latina. En otras palabras, dado el mayor peso relativo que tienen las economías avanzadas en productos diferentes a *commodities*, su recuperación puede hacer aún más impactante la caída en los precios relativos de dichas *commodities* y hacer más difícil el ajuste de las cuentas externas de una región tan exportadora de productos básicos como lo es América Latina.

En resumen, de manera paradójica, el impacto que pudiera tener una recuperación de las economías desarrolladas a corto plazo, puede ser negativo para la región y podría hacer desaparecer los factores externos positivos que persisten para la región en la coyuntura actual: por un lado, la amplia liquidez internacional que planteaba José Antonio y, por otro, la caída en los precios internacionales de los bienes diferentes a productos básicos, de los cuales América latina es importadora neta.

**Miguel Hakim:** En el VIII Encuentro de Economistas SEGIB-CAF, muchos de los aquí presentes realizamos un pronóstico equivocado sobre el crecimiento esperado en América Latina y el Caribe. La gran mayoría de los que estuvimos en este encuentro decíamos que íbamos a tener un

crecimiento económico pequeño, implicando esto un número positivo cercano a cero. Hoy es claro que no acertamos con nuestros estimados. Dicho esto, espero que este 2016, también nos equivoquemos, dado que estamos esperando  $-0.5\%$  de crecimiento económico para América Latina y el Caribe. Ojalá erremos nuevamente, pero ésta vez para obtener una sorpresa positiva. Sirva este primer comentario como un reconocimiento de nuestro error del año pasado, así como un *mea culpa*, expresado en nombre de los participantes.

Cuando examinamos las subregiones, coincido con José Antonio Ocampo, en que las economías establemente más dinámicas, son las de los países de Centroamérica y el Caribe, y yo agregaría que contiene a las economías de mayor crecimiento. Para conmemorar el vigésimo quinto aniversario de la Conferencia Iberoamericana, hice un ejercicio que compartí con la Secretaria General, Rebeca Grynspan, del producto interno bruto per cápita, ajustado por el poder de paridad de compra (PPP). Entre 1991 y 2016, los dos países que más crecieron son los mismos que mencionó el Doctor Ocampo: República Dominicana y Panamá con incrementos de 323% y 322%, respectivamente. Probablemente, este sea uno de los indicadores más importantes para evaluar el avance económico de los 22 países iberoamericanos.

Siguiendo con otra observación a la presentación de José Antonio Ocampo, es cierto que tenemos que diversificar, y esto se aplica de manera específica a México, que concentra el 81% de sus exportaciones a los Estados Unidos de América. Llevo trabajando en el sector público dieciséis años escuchando la misma cantaleta, la misma historia, y se dice muy fácil, pero probablemente el tiempo necesario para poder diversificar el comercio exterior se encuentre entre diez y veinte años. En este caso, es probable que sea cierto lo que algunos investigadores piensan en el sentido de que la geografía es destino.

Alejando Werner nos dijo esta mañana que “México es la economía más aburrida de la región”. Como mexicano, viviendo en Puebla, quisiera destacar cuatro excepciones, las dos primeras de carácter económico y los dos últimas de índole política.

- 1) Para los que seguimos el tipo de cambio peso-dólar, con casi 50% de depreciación en la Administración del Presidente Enrique Peña Nieto, y con una gran volatilidad diaria, los últimos años han sido extremadamente entretenidos. Me queda claro que, si consideramos al dinero y su función de valor, debemos elegir el sendero de las tres monedas más negociadas en el mundo: el dólar de los Estados Unidos

de América, el euro y el yen japonés. De acuerdo al Banco de Pagos Internacionales con sede en Basilea, Suiza, México ocupa el lugar décimo del volumen diario de divisas en el mes de abril de 2016. Nuestra moneda podrá no conservar el poder de compra, pero tiene el poder de no dejar dormir a muchos mexicanos que tienen deudas en dólares o que utilizan el comercio internacional.

- 2) Por otro lado, también es muy preocupante el incremento de la deuda neta del sector público de doce puntos porcentuales en los últimos cuatro años. Hemos pasado del 36% al 48% de la deuda pública que incluye la interna y la externa, y las mismas autoridades estiman que podemos terminar el año en el 50%. Dicho lo anterior, es cierto que México tiene un nivel de deuda que se encuentra por abajo del nivel del 60% del Tratado de Maastricht, así como del nivel neto de los Estados Unidos de América que es del 80% y del Japón que se ubica en 125%.
- 3) La política en México es una cosa muy difícil. Debido a la falta de credibilidad de los políticos en general y de las instituciones en particular, tenemos mucha gente que ya está en campaña, cuando faltan dos años y

medio para cambiar de Presidente. Casi todos los partidos políticos tienen tres o cinco candidatos y candidatas, mismos que salen a los medios de comunicación de manera muy frecuente, quizás más que el Presidente de la República.

- 4) El otro tema que hace de México un país no aburrido es la seguridad ciudadana, y es un tema que vale la pena no restringirlo a mi país. En México ha cambiado la percepción, más no la realidad. Si extrapolamos la violencia medida en términos de homicidios por 100 mil habitantes, este gobierno probablemente va a terminar con una cantidad superior a la del gobierno anterior. Considero que el tema de seguridad se debe incluir no solo a nivel de México, sino en el contexto regional y mundial.

Finalmente, coincido con Don Enrique Iglesias en su preocupación por el sistema financiero internacional en la sombra. A este sector también se le conoce con el nombre de sistema informal, y está representado por las entidades financieras no reguladas, por los productos derivados en los mercados de mostrador, así como por los fondos de inversión. Pocos saben, que en cuanto a volumen de operación representa casi el doble del sistema financiero

formal. Se trata de un tema que, a ocho años de la Gran Recesión (Crisis del Atlántico Norte), ha derivado en muchas normas adicionales de regulación. Sin embargo, no hay una convergencia entre Estados Unidos y Europa, lo que continúa provocado el denominado “arbitraje regulatorio”.

En el sistema financiero mundial, también existen nuevos jugadores tecnológicos que están cambiando por completo el panorama. Estoy hablando de nuevos actores entre los que destaco el caso de PayPal, que, para efectos prácticos, es como si fuera un banco. Y ya que estamos hablando de regulaciones, ¿los debemos o no de regular? Si todavía no podemos con el sistema en la sombra, y con el “mercado de mostrador” ¿tenemos la capacidad de regular estos nuevos jugadores? Creo que la respuesta es negativa.

Un tema relacionado son las monedas virtuales, emitidas por el sector privado, comercializadas de manera electrónica, y denominadas en su propia unidad de cuenta. Por primera vez, el Fondo Monetario Internacional, en la intervención de Cristina Lagarde en la Reunión Anual del World Economic Forum 2016, dio a conocer un documento en el que explica las distintas monedas virtuales, la reacción de los distintos países –unos las aceptan, otros las prohíben, otros las ignoran– y el tema que

hoy tenemos que definir es si estas también se deben o no de regular.

Casi todos estamos de acuerdo en que el sistema financiero, incluyendo a los nuevos actores tecnológicos, se debe de regular, pero el problema es definir hasta qué punto debemos de llegar en cuanto a normas y reglas, que no inhiban la libertad de acción y la innovación.

**Roberto Frenkel:** Estamos ante el fin de un ciclo completo en la relación de América Latina con la economía internacional, básicamente a través de los términos de intercambio y las condiciones de financiamiento externo. Desde 2003 o 2004, cuando empieza la fase expansiva, hasta ahora, cuando claramente buscamos el piso de la fase contractiva, hay un ciclo completo. Es importante que aprendamos del pasado porque tenemos que entender por qué estamos ahora de nuevo en una situación difícil (algunos países, como Venezuela, Argentina y Brasil, en situaciones muy difíciles). Debemos tener una reflexión para sacar lecciones. De no hacerlo no vamos a poder mirar hacia adelante y diseñar las políticas que hay que hacer en el futuro para que no se repita la misma historia que se viene repitiendo. No es la primera vez que tenemos un ciclo de diez años que termina mal. En realidad,

ya son tres los ciclos de este tipo que experimentamos desde el principio de la globalización financiera, a inicios de los años setenta.

Dentro de la coincidencia con las exposiciones de José Antonio y de Alejandro, quiero hacer algunos comentarios.

El primer tema toca principalmente a Brasil. José Antonio mencionó la gran acumulación de reservas que tuvieron varios países. Particularmente Brasil, que llegó a unos 370 mil millones de dólares de reservas compradas en el mercado cambiario y que convierten al país en acreedor neto. No es el único caso. Si se compara la deuda externa total con acreencias de bancos centrales en activos internacionales, el resultado es un activo neto positivo en varios casos. Este rasgo es obviamente una fortaleza del lado del sector externo. Por otro lado, todo el mundo marca el problema fiscal en Brasil. Señala la deuda pública doméstica, no la deuda total, como el principal problema que ha tenido Brasil desde hace unos tres años, que es principalmente deuda en reales. Hay inversores extranjeros con deudas en reales.

Ahora Brasil fue degradado de su *investment grade*. Fue bajado de grado justamente por el crecimiento muy rápido del ratio de deuda pública a producto, y entonces miramos el déficit primario y vemos que el gasto primario y el déficit fiscal han

venido subiendo, pero también han venido subiendo mucho los impuestos, lo que empeora el problema. Sin embargo, una parte importante del crecimiento de la deuda pública no tiene relación con el déficit fiscal. Una parte importante está explicada por la mencionada acumulación de reservas. Eso hay que tenerlo claro, porque muestra la complejidad de la política cambiaria y monetaria en las condiciones que vivió América Latina (y qué ojalá se repitan, ojalá tengamos nuevamente superávit de cuenta corriente y grandes ingresos de capitales). Por razones de política inflacionaria Brasil mantuvo tasas de interés reales, muy altas en todo el periodo, las más altas del mundo en términos reales. La contracara de haber comprado 370 mil millones de dólares en el mercado cambiario es la expansión monetaria que se produjo como resultado de esas intervenciones, y ¿cómo hizo Brasil entonces para mantener la tasa de interés real tan alta? Obviamente, esterilizó la oferta monetaria a esa tasa de interés, lo cual implica que se colocó deuda pública a alta tasa de interés todo el tiempo, a medida que se iban acumulando reservas. Este es un componente importante de esa deuda pública.

La colocación de deuda pública con fines de esterilización explica una buena parte de la acumulación de deuda pública. No es fácil hacer las cuentas, porque no

está la información detallada. Existe información para el período más reciente. El tema cobró notoriedad en Brasil recientemente y se empezó a mirar hace unos pocos años, y todavía no tenemos bien los números, pero sabemos que las operaciones de esterilización constituyen una parte importante de la deuda pública. Es decir, que la política cambiaria, la política de acumulación de reservas y la política fiscal, en este caso por el lado del déficit fiscal, están estrechamente vinculadas. Este no es un tema que se haya discutido mucho. En particular, yo he abogado por intervenir más en el mercado cambiario, pero no de la manera que se hizo. En mi opinión, lo más importante de la intervención en el mercado cambiario es orientar al mercado hacia dónde el gobierno quiere que vaya el tipo de cambio. La capacidad de generar expectativas cambiarias para el futuro no es función directa de los montos de las compras. Este es un tema técnico complejo, que no está suficientemente discutido. No lo está particularmente en el organismo que debería tener estas cuestiones como tema central, que es el Fondo Monetario Internacional. El Fondo básicamente recomendó no intervenir ¿Para qué se va a ocupar entonces de las características técnicas de la intervención y de recomendar las mejores políticas, que es la función del Fondo como organismo multilateral, si en

realidad lo que estaba recomendando era no intervenir? Pero de eso voy a hablar un minuto después.

Un segundo tema. José Antonio bien dice: tenemos que cambiar las políticas que se hicieron, la política industrial, por ejemplo, tenemos que diversificar, tenemos que atender más la infraestructura, tanto del lado de su capacidad de generar actividad ahora, cómo de mejorar la competitividad a medida que se va construyendo. Pero no olvidemos que todo esto tiene efectos positivos si se mantiene un tipo de cambio real competitivo. El tipo de cambio real competitivo es crucial para que todas estas cosas tengan efecto. No olvidemos que no hay política de infraestructura, ni política industrial, como se la llamaba antes, ni política de fomento de los servicios modernos que resulte exitosa si en la economía hay un tipo de cambio real desalineado, que es lo que nos ha pasado en los años dos mil. Entonces hay que insistir que la política cambiaria es un tema fundamental y tenemos que aprender de los errores que cometieron los países en este periodo para poder tener una mejor visión.

El tercer punto es sobre la presentación de Alejandro, que es una presentación institucional (como tiene que ser, puesto que él es el Jefe de la sección del Hemisferio Occidental y tiene que dar no su opinión

sino la opinión institucional). Sobre Argentina, todos tenemos la esperanza de que le vaya mejor –particularmente yo, que soy argentino, estoy mal si mi país sigue yendo mal. Hoy tenemos en Argentina una situación de alta conflictividad por el lado salarial y de precios. Claramente tiene que ver con la inflación de 40% que tenemos ahora, viniendo de 25% el año pasado. Tenemos salarios que han resistido la caída que resulta de un ajuste cambiario y de precios de los servicios públicos. Obvio: si se suben los precios de los servicios públicos y sube el precio de la moneda internacional, ¿contra qué sube el precio relativo? Básicamente contra el bien *non tradable* por excelencia, que es el trabajo. Eso implica una caída de salario real. Entonces vemos hoy la conflictividad argentina porque tenemos sindicatos muy fuertes, particularmente fuertes, fortalecidos durante la etapa kirchnerista. La política kirchnerista llevó el salario real medio a un nivel que es insostenible, porque está basado en un tipo de cambio real insostenible y en tarifas públicas de servicios públicos insostenibles.

Ahora bien, ¿quién recibe esos salarios? ¿Cuáles son los salarios reales insostenibles? Porque, por el otro lado, tenemos 32% de pobreza. Me acuerdo de Argentina en los años setenta, cuando casi no tenía pobreza. Hoy tenemos 32% de pobres,

gente que no alcanza a comprar la canasta de la pobreza, que es básicamente de alimentos. Uno puede decir: “Bueno, es el otro 68% de la población” ¿Pero dónde está ese 68%? El mercado de trabajo tiene 65% de trabajadores formales y 35% de trabajadores informales; los pobres seguramente los encontramos entre los desempleados y los trabajadores informales, y el otro 68% lo encontramos principalmente en el segmento de trabajadores formales. Son los salarios de los trabajadores formales los que inciden en los precios. Las empresas que hacen los precios, las grandes empresas, los productores que venden en los supermercados, los que tienen escala, son empresas que emplean en el mercado de trabajo formal y es ahí donde están los sindicatos, ahí es donde está la fortaleza sindical. Los pobres están afuera del conflicto de salarios y precios, lo único que hacen es cortar ruta y ni siquiera, eso lo hacen los dirigentes políticos, los pobres están muy preocupados de ganarse la vida para llegar a la noche, y no son ellos los que hacen huelgas o paran los aeropuertos.

Yo quisiera ser optimista como Alejandro. El Fondo siempre tiene que ser optimista, pues si el Fondo es pesimista, salimos todos corriendo a comprar dólares. No ha habido ajuste fiscal en la Argentina, prácticamente no ha habido ¿por qué? Porque la necesidad de atender con

subsidios las demandas de la pobreza, compensó el resultado del aumento de tarifas que generó aceleración inflacionaria, y prácticamente tenemos el mismo ratio de déficit fiscal al producto que teníamos el año pasado, mientras que todo el mundo cree que hubo un enorme tarifazo cuando apenas se ajustó la mitad de los subsidios. ¿Y entonces qué le queda al gobierno para cumplir con su compromiso de bajar la inflación? Atrasar de nuevo el tipo de cambio, otra vez en Argentina el instrumento para bajar la inflación es apreciar el tipo de cambio. En este caso no hay un problema de aprendizaje de las autoridades actuales, de los economistas particularmente, pero hay un problema de la sociedad, y ahí voy a lo que decía Enrique—me pareció importante. Pero acá hay un tema: en esta estructura social, ¿cómo es el arte de la negociación, ¿cómo se negocia con sindicatos que lo único que quieren es recuperar la inflación pasada, lo que parece tener una lógica imbatible?

Y termino con esto: dijo Alejandro que la región se adaptó a las mejoras de los términos de intercambio como si fueran permanentes. ¿Y qué dijo el Fondo al respecto? Yo coincido en que la región se adaptó a la mejora de los términos de intercambio como si fueran permanentes, es decir, se condujo como si esos precios internacionales y ese superávit de cuenta co-

rriente fueran a quedar por siempre, “y entonces hagamos política con eso.” ¿Y qué dijo el Fondo al respecto?

No hacía falta contar con mucha teoría sobre el tipo de cambio de equilibrio. Nadie puede saber si los términos de intercambio van a durar, si van a ser permanentes o transitorios. Si no puede saberse si son permanentes o transitorios y si además se sabe que, si son transitorios, el ajuste va a ser inflacionario y recesivo, entonces, por razones de prudencia, debe tratarse de minimizarse ese ajuste cuando se produzca, una vez que los términos de intercambio vuelvan a caer.

No hace falta teoría; es un mínimo criterio de prudencia en el manejo de la política económica. Como tú no sabes y si te equivocas es muy negativo, adoptas una actitud prudente, que es intervenir el mercado cambiario para evitar que se aprecie mucho el tipo de cambio. ¿Sabemos bien cómo intervenir en el mercado cambiario? Por lo que dije antes, no, pero este es un tema importante, y es un tema del Fondo, es por excelencia el tema del Fondo, porque no nos olvidemos que el primer objetivo del Fondo era hacer cumplir los tipos de cambio de Bretton Woods, y por más que obviemos la responsabilidad del Fondo en términos de política cambiaria internacional, eso es fundamental.

El Fondo también se condujo y orientó

como si esos términos de intercambio muy favorables fueran permanentes, y eso creo que lo debemos internalizar, digerir, para aprender de la experiencia y no volver a cometer los mismos errores en el futuro.

**Alejandro Werner:** Eso no es cierto. El Fondo primero no asesoró a que no se acumularan reservas internacionales, el Fondo presentó (y yo ni estaba ahí, así que tampoco estoy defendiendo algo que hice yo), pero claramente tomó una actitud mucho más pragmática con respecto a los controles de capitales y a la intervención en el mercado cambiario en los últimos cinco o siete años, básicamente, para tratar de manejar los flujos de capitales y la entrada de divisas producto del *boom* de *commodities*. Tal vez no tuvimos la mejor recomendación de cómo hacerlo, hasta dónde, etc., pero claramente no fue una visión ideológica de no intervención en el mercado cambiario y de no aplicación de controles de capitales y de otras medidas más heterodoxas. En ese sentido, la posición del Fondo ha migrado a una posición bastante más pragmática.

Y ahora la pregunta interesante de tu intervención sobre Brasil. ¿Fue la acumulación de reservas una de las causas del problema que tienen hoy, o al revés, es una de las fortalezas que hoy hace que no estemos

viendo una crisis financiera? Creo que la respuesta es la segunda, pero creo que la pregunta es válida.

**Ángel Melguizo:** Mi reflexión se centra en el contraste entre expectativas frente a realidades, en la línea de lo comentados por Enrique Iglesias. Latinoamérica es una región en la cual la mayoría de los ciudadanos se sienten en clase media consolidada y sienten que viven en países de ingreso alto, cuando la realidad es que la región lleva 60 años en la trampa del ingreso medio, es decir ni rico ni pobre. Latinoamérica ha generado además una nueva clase media, que es vulnerable, que puede sufrir ante la desaceleración. En cambio, de nuevo, las expectativas son tan altas como la de una clase media consolidada.

La pregunta es ¿qué hacemos? Y aquí tengo dudas con la visión que comentaba Alejandro Werner, quien recomendaba manejar la transición a un escenario en el cual crecemos menos que lo que crecíamos antes. Pero crecer al 3% frente a crecer al 5%, implica que América Latina no se gradúa de la trampa del ingreso medio en 25 años. Entonces, ¿esto lo va a soportar una sociedad que tiene aspiraciones más altas, y también lo va a soportar el ciclo de elecciones presidenciales que vamos a vivir

y que ya estamos viviendo, más de quince elecciones presidenciales en América Latina entre hoy y 2018? Es este el escenario que llevamos mostrando desde *Perspectivas Económicas de América Latina 2011*, elaborado inicialmente por el Centro de Desarrollo de la OCDE, y hoy junto con CEPAL y CAF.

Frente a esta respuesta, una alternativa es intentar aplicar políticas que han hecho otros países que estuvieron en esta trampa del ingreso medio antes y pegaron el salto. Economías de la OCDE muy diferentes, como España, Portugal, Irlanda, Israel, pero también Malasia, Corea. ¿Qué han hecho? Ciertamente, tienen mejores infraestructuras y muchas veces mejores *skills* y una mayor diversificación productiva, pero esto cuesta dinero.

Hablamos de consolidación fiscal, pero lo que queremos decir es que mejoren los saldos públicos, y eso se puede hacer reduciendo el gasto o aumentando los ingresos. Entiendo los límites de economía política de aumentar los impuestos, pero es una región en la cual entre 4 y 8 puntos del PIB se gastan en beneficios tributarios, que deberían evaluarse y eventualmente eliminarse.

Les quiero dejar esta reflexión: vienen años en los cuales las expectativas de la ciudadanía superan con mucho los avances económicos y sociales. Se ha de reactivar el

crecimiento con equidad. La economía y la economía política anticipan años difíciles, pero hay que afrontarlos con valentía.

**José Luis Machinea:** Primero un comentario respecto a las presentaciones. Bien decía José Antonio que ahora tenemos a China como un nuevo actor que contribuye al financiamiento de algunos países de América Latina. Sin embargo, el financiamiento chino ha sido básicamente financiamiento a Venezuela y Argentina (en términos de financiamiento, no de inversión) y fue un financiamiento no demasiado ejemplar, en términos de las condiciones que impuso China. Se estableció la llegada de trabajadores chinos, la utilización de pocos insumos nacionales y otras cuestiones que implican escasa participación de la producción nacional. ¿Por qué pudo imponer eso? Porque Argentina no tenía opciones de acceder a financiamiento de otras fuentes.

Entonces, pareciera que el financiamiento chino se da por lo general cuando los países no tienen más opciones. En ese caso, aparece China e impone condiciones muy duras. De modo que si bien ha sido una opción es una alternativa que es costosa en términos de la utilización de trabajadores e insumos nacionales. Por eso, a mí me gustaría tener esa opción entre

otras. Brasil, por ejemplo, no aceptó todo lo que quería imponerle China de obra pública, y por ende la presencia en el financiamiento de China es poco relevante en casi todos los países de la región, y en especial en aquellos países que pueden acceder a otras opciones. Argentina aceptó dado las restricciones financieras, aunque ahora está tratando de cambiar las condiciones de algunos de esos créditos.

Segundo, diversificar exportaciones debe ser un objetivo general y en China “en particular.” Pero convengamos que también, en el caso de China, diversificar exportaciones es muy difícil por la estructura de importaciones de China, la estructura de protección de China. Si uno mira las exportaciones de América Latina, ¿a dónde exportamos, fuera de las que tienen como destino la región productos con mayor valor agregado? Claramente al mundo desarrollado, y en particular a Estados Unidos y Europa. Esta observación sería obvia en el caso de América Central y México, pero mi comentario se refiere a que los países de América del Sur, ya que estos países exportan más valor agregado, algo más de industria, a Estados Unidos y a Europa.

Por lo tanto, cuando hablamos de diversificar la estructura de las exportaciones a favor de bienes con mayor valor agregado, me parece que el énfasis debiera es-

tar en mercados que conocemos, donde hemos penetrado y que son, para el tamaño de algunas economías de la región, mercados muy grandes. No tendrán la dinámica de China, pero son de gran tamaño. Me parece bien intentar diversificar las exportaciones a China, pero puede ser un error poner un excesivo esfuerzo en un destino de difícil acceso, en especial considerando que no tenemos la experiencia que tenemos, en mayor o menor medida, de exportar a los mercados de los países desarrollados, como es el caso de Europa y Estados Unidos. En este contexto, la asociación con Europa del Mercosur me parece un tema absolutamente prioritario, difícil, porque no depende solamente ahora del Mercosur, ya que hay también dificultades en Europa, pero prioritario.

Tercero, políticas productivas. Creo que estamos de acuerdo, y me gusta como lo puso José Antonio: políticas productivas. Porque ha habido un proceso de desindustrialización, básicamente por la apreciación cambiaria en Brasil y Colombia, mucho menos en los otros países. Y me parece que si ese es el caso, cuando hablamos de políticas productivas, la pregunta es, ¿con qué prioridades? ¿Sin ninguna prioridad o con alguna prioridad? ¿Y si vamos a poner prioridades, vamos a ponerlas todas en el sector industrial? Yo diría que eso depende, al menos parcialmente, de la es-

estructura económica de cada país. Por ejemplo, en el caso de Argentina parte del desafío es cómo agregamos valor en cuestiones vinculadas al sector agropecuario, es particular con los encadenamientos, hacia atrás (maquinaria agrícola, fertilizantes, biotecnología, servicios) y hacia adelante (mayor valor agregado en la exportación de alimentos, lo que implica más servicios y en parte industria). Servicios es también otro sector con un gran potencial. Desde ya también en la industria, pero lo que queremos enfatizar es que las posibilidades de innovar están en distintos sectores.

Al respecto, vale la pena recordar lo que bien decía José Antonio, que, si bien el gasto aumentó de una manera extraordinaria en América Latina en los últimos tiempos, solo una parte menor de ese gasto se destinó a políticas productivas

Yendo ahora a Argentina, debo decir que en este caso estoy de acuerdo con varias de las cuestiones que planteó Roberto. Sin embargo, tengo alguna diferencia en el caso de Brasil. Como siempre hay que evaluar costos y beneficios, creo que las políticas de intervención en el mercado que tuvo Brasil, desde los impuestos a las compras en el mercado, me parece que tienen más beneficios que costos. Ahora, claro, nadie puede explicar por qué Brasil tiene la tasa de interés que tiene, porque mientras tenga esa tasa de interés, no hay polí-

tica que pueda compensarla, y de ahí la apreciación cambiaria.

Entonces, yendo a la Argentina, como todos sabemos es un país muy particular, pero una cosa que nos caracteriza son las herencias que han recibido todos los gobiernos democráticos, que son extraordinarias, y este gobierno no es una excepción. Uno mira lo que recibió Alfonsín del gobierno militar, lo de Menem de Alfonsín; aunque Menem contribuyó a la hiperinflación porque eso le permitía hacer las reformas estructurales; las que recibimos nosotros con la convertibilidad. Uno puede decir las que recibió Duhalde después. El que recibió menos herencias complicadas fue Kirchner. Cuando llegó Kirchner ya había superávit fiscal, había superávit en cuenta corriente, habían devaluado, el desempleo era de 25% y el salario real había caído 25%. Estaba todo hecho, desde el punto de vista del costo político. No es el caso de este gobierno.

Este gobierno tiene una herencia como la de los otros gobiernos. Eso significa el atraso del tipo de cambio, que si uno lo calcula bien está tan apreciado como en la época de la convertibilidad, y un desajuste de tarifas. Las tarifas están atrasadas: no es 10% o 15%, están atrasadas 85%, como en el caso de la electricidad. La combinación de tratar de corregir esos precios relativos solo puede generar más inflación y algo de

recesión en el corto plazo. A esa herencia es necesario agregarle que el gasto público aumentó en 15 años alrededor de 16 puntos del producto y hoy llega a 42% del producto. Me acuerdo que Felipe González solía decir que en España aumentaron durante su gobierno 14 puntos del Producto de gasto público, un punto por año, pero claro, hicieron unas reformas extraordinarias en varias áreas incluyendo la protección social e insertaron a España en Europa. Pues bien, nosotros no hicimos ninguna reforma, no modernizamos la educación, no modernizamos el sistema de seguridad social, no modernizamos la estructura productiva. Es un gobierno que vino a reparar lo que puede verse como una injusticia, pero no a modernizar. Entonces, a lo que mencionamos antes debemos agregar que parte de la herencia es un gasto público equivalente a 42% del producto que no solo es difícil de financiar, sino que además no se utilizó para mejorar la competitividad de la economía y avanzar en una protección social más universal.

Este gobierno se encuentra con los problemas que decía Roberto: ajustar los precios relativos de esa magnitud implica una aceleración inflacionaria. Vamos a tener 40% de inflación este año y una caída a nivel de actividad económica de uno o dos puntos. Y la pregunta que uno se debería hacer es: ¿y ahora qué priorizamos, la in-

flación o la reactivación? Alguien dice: “los dos”, pero sabemos que eso es complicado. Entonces lo que el gobierno está haciendo, sin haberle comunicado al Banco Central esa decisión, es priorizar la reactivación. Las medidas van por ese lado. Enfatizo lo de sin avisar al Banco Central, porque al mismo tiempo que anuncia un aumento del gasto público -aumento a los jubilados, aumento de la obra pública en la nación y las provincias- que debiera ser reactivantes el año que viene, intenta reducir la inflación a menos de la mitad de la de este año. Como el déficit fiscal va de vuelta rumbo al 7%, con el objetivo de priorizar la reactivación, pero la consecuencia puede ser que sea difícil bajar la inflación por debajo del 25%.

Sin embargo, el Banco Central quisiera tener una inflación de 17% el año que viene. Espero que no, porque la manera de lograrlo me temo que sea con un fuerte atraso cambiario. Creo que no le avisaron todavía al Banco Central que haber optado por la reactivación implica que ello no es compatible con poner un gran freno monetario, que es lo que finalmente el Banco Central va a intentar.

Ahí de vuelta se crea el problema. Es difícil salir de un nuevo atraso cambiario mientras se trata de moderar las demandas de los sindicalistas. Hay una diferencia entre el tipo de cambio necesario para mejo-

rar la productividad y el que mantiene la paz social en el corto plazo. La búsqueda de un equilibrio entre ambas demandas es problema político y económico que enfrenta el gobierno, un problema que puede agravarse si el objetivo de inflación es demasiado optimista.

**Luis Servén:** Cuatro puntos. Primero, uno de los elementos de la situación actual que ofrece algo de consuelo es que las cuentas exteriores se encuentran en un estado más robusto que en crisis anteriores, cuando América Latina tenía grandes posiciones deudoras en instrumentos de deuda con el exterior, y además denominadas en monedas fuertes, en dólares, y ahora no es así, ¿O quizá sí lo es? El BIP, el Banco Internacional de Pagos, viene advirtiéndolo hace tiempo de que, en los últimos tiempos en la mayor parte de los mercados emergentes, incluida América Latina, las empresas no financieras se han dedicado a endeudarse en el exterior a través de sus subsidiarias.

¿Cómo funciona ese mecanismo? Mi subsidiaria en Francia o donde quiera que tenga una, contrata un crédito en euros o en dólares y a continuación cede a la casa matriz los recursos. Eso aparece en la contabilidad de Balanza de Pagos como inversión extranjera directa. O sea, que en apa-

riencia tendríamos que celebrar que la deuda externa es baja y la inversión directa es alta. O no hay que celebrarlo, porque al final lo que ocurre es que la empresa tiene, una vez consolidado su balance, una deuda en dólares en el exterior. Y esto es una práctica crecientemente frecuente en los países emergentes, América Latina incluida, a través de la cual las empresas no financieras se han dedicado a meterse en lo que se llama en los mercados el *carry trade*, endeudarse en monedas con tipos de interés bajos –el dólar, el euro–, e invertir en monedas con tipos de interés altos. Y la verdad es que no tenemos ni idea de en qué medida estas posiciones están cubiertas, aunque sospechamos que no lo están. Es decir, que, si viene una depreciación cambiaria, puede ser una debacle para las empresas no financieras. Pero este mecanismo de endeudamiento escapa del control de los bancos centrales que establecen normas prudenciales para los bancos, pero no para la banca en la sombra que no está regulada. Estas empresas operan, a su manera, como una forma de banca en la sombra.

Así pues, tenemos un problema cuya envergadura desconocemos, y que está maquillado en la contabilidad de balanza de pagos, porque esas entradas de capital aparecen como una inversión extranjera, cuando en realidad, consolidados los balances, representan una deuda externa en

una moneda fuerte. Y eso se debe a que la contabilidad de balanza de pagos se hace bajo el principio de la residencia, mientras que la contabilidad real del endeudamiento de una entidad debe hacerse bajo el principio de la nacionalidad, es decir, mi subsidiaria consolidada conmigo sería la que tendría la deuda. No tenemos idea de cómo son de grandes esas posiciones, ni del riesgo que representan, de manera que hay que tomar con un poquito de filosofía la información acerca de la solidez de las cuentas externas.

Segundo punto: en el lado positivo también sabemos, por investigación que hemos hecho nosotros y muchos otros, que las condiciones exteriores solamente aportan un porcentaje minoritario de las fluctuaciones del crecimiento en América Latina y en los demás mercados emergentes, por cierto. Las condiciones exteriores, por término medio, vienen a contribuir entre un 20% y como máximo un 40% de las fluctuaciones del crecimiento, todo lo demás se debe a los aciertos o desaciertos de la gestión de la política económica local, lo cual quiere decir que nos queda mucho margen para introducir políticas correctivas, que en estas o en cualesquiera otras condiciones pueden ofrecer dividendos de crecimiento importantes.

Tercer punto: partiendo de la base de que no nos veríamos en la actual situación

si se hubiera ahorrado más en los años de boom, Alejandro mencionaba como prioridad, correctamente, la de aumentar el ahorro, por lo menos en la fase de alza del ciclo. El problema es que la profesión no tiene muy claro cómo se aumenta el ahorro privado, a pesar de estudios recientes del Fondo, del BID y los nuestros propios. La verdad es que no tenemos mucho de qué vanagloriarnos en términos de políticas de ahorro. Lo que sí sabemos es cómo se aumenta el ahorro público, y como sabemos que no hay equivalencia ricardiana, por lo menos no al 100%, con aumentar el ahorro público tendríamos bastante. Lo cual quiere decir que la asignatura pendiente sería haber aumentado más el ahorro público, o menos el gasto público, en la parte del boom cíclico. Y eso tiene que ver con la institucionalidad fiscal, con reglas fiscales y con la gobernanza fiscal, que es asignatura pendiente todavía, a pesar de que algunos países puedan graduarse, pues en la mayor parte de los países de la región esa es una de las prioridades más inmediatas.

Y cuarto punto, y último. Entre los temas de política que han surgido, uno tenía que ver con las infraestructuras, otra asignatura pendiente, y otro tenía que ver con la corrupción y la institucionalidad. Quería subrayar aquí que las dos cosas están muy unidas. La investigación, tanto nuestra como de terceros, muestra que, dados

otros factores, países más corruptos y con instituciones más frágiles gastan más en inversión pública. O eso es lo que dicen los datos, porque los recursos que aparecen como inversión pública no sabemos a dónde van a dar, aunque lo podamos sospechar. Eso es lo que se observa en la evidencia internacional a nivel de gasto agregado de inversión pública, donde también podemos ver que la asociación entre el volumen de gasto y la evolución de la cantidad y calidad de las infraestructuras es bastante débil, cosa que sugiere que hay bastante ineficiencia y despilfarro.

Hay investigación más detallada, por ejemplo, de Paul Collier de Oxford, que examina los costes de proyectos individuales en muchos países emergentes y en desarrollo. Y muestra cómo, a medida que uno se enfrenta a condiciones de gobernanza más deficientes, el coste unitario de un kilómetro de carretera de la misma calidad y en las mismas condiciones geográficas va aumentando progresivamente, hasta que en las condiciones más desfavorables es 50% o el 100% mayor de lo que debiera ser en las condiciones de gobernanza más favorables. O sea que, si bien hay una asignatura pendiente de infraestructura muy importante en América Latina, antes de embarcarse en el gran empujón en infraestructuras, uno tiene que resolver una serie de problemas en el área de gobernanza y de institucionalidad

fiscal. Sin haberlo resuelto, se corre el riesgo de añadir más despilfarro y más deuda a los problemas que ya tiene la región.

**Pedro Antonio Merino García:** Cada vez que te enfrentas a estudiar América Latina, como lo estoy haciendo ahora en el tema del petróleo, vuelvo a preguntarme sobre el ciclo de *commodities*. La última vez que estuve con Ocampo y con algunos de los presentes hablando de *commodities* fue en el año 2004, o sea que hemos visto un ciclo entero, como dice Roberto. Pero yo quería señalar dos cosas, y tienen que ver también con lo que ha dicho Luis.

En precios reales, desde el año 57 hemos tenido tres ciclos de *commodities*. Ahora, en el 2015, el precio del crudo todavía está, en términos reales, a 2,5 veces el precio medio del ciclo 57–70. Los metales están a 1,4 veces, y solo los productos agrícolas están, en términos reales, muy por debajo. Es decir, en términos reales en el largo plazo, donde más se ha producido la caída (y se produjo un poquito antes), es en productos agrícolas. Y eso es muy relevante, por dos motivos: uno, porque no sabemos cuánto de permanente es este nivel, si todavía va a caer más, o cuánto de permanente es el nivel actual y si va a subir un poquito. Pero la sensación que tengo es que este ciclo es distinto, en el sentido que, en metales, por

la sobreproducción de China, se puede corregir, y en petróleos se corrige por sí solo, sin ser una nueva fase alcista. Donde vemos muchos problemas es en aquellos países que tienen una agroindustria muy fuerte y una base de exportación y fiscal en *commodities* agrícola.

Eso me lleva a plantear el tema del comercio internacional. Es verdad que siempre que hay una caída del comercio internacional o una reducción del comercio internacional en su tasa de crecimiento respecto al PIB, pensamos que hay una posibilidad o una probabilidad muy alta de recesión. Pero me ha llamado la atención, aunque ya lo había visto en los gráficos, que cuando hablamos en volumen, y estaba en la presentación de José Antonio, tampoco hay una reducción tan grande en el volumen del comercio internacional, sí en el valor. Y mi pregunta es si realmente el PIB de 2015 no ha experimentado una reducción brutal de la producción industrial y de lo que son bienes.

Es decir, cuando uno ve los indicadores de servicios en todas las economías emergentes (en algunas no, como Brasil), pero incluso en economías emergentes que están en una situación mala, los indicadores del sector servicios no son tan malos, lo que es malísimo es la producción industrial y la inversión. Creo que el comercio internacional tiene que reducirse, porque

el 80% del crecimiento del comercio internacional ha estado ligado a un incremento brutal de los precios ligados al *boom* de *commodities*. Es decir, el precio de los tubos de acero que es 15%, se ha multiplicado por 2 ó 3, y ha caído. Entonces mi pregunta es: ¿hasta qué punto el comercio internacional responde a una crisis ligada a las *commodities*, o hay algo más detrás?

Y por último –y esto es algo que me preocupa particularmente, porque no acabo de entenderlo bien, y creo que puede tener repercusiones–: del año pasado a este, la única idea novedosa que se me ocurre es que el mundo puede estar creciendo al 3%, pero en términos nominales está decreciendo. Coger el mundo como un todo, tomar los datos del mundo, implica que estamos decreciendo en términos nominales. La deflación en el mundo es tal que en los *earnings*, en los beneficios de las compañías, tiene que estar cayendo. Y ahí es en donde yo no sé si esto tiene alguna implicación para Latinoamérica, donde, mientras que hay una contracción, hay muchos países donde la inflación está siendo, como señalaba Vicente, cada vez más alta.

**Pablo Sanguinetti:** Es muy cierto que Bolivia acumuló muchas reservas y tuvo inicialmente altos niveles de superávit fis-

cal, lo que le permite encarar este periodo de baja de precios de los commodities y volatilidad en los mercados financieros internacionales con más tranquilidad. De todas formas, creo que la respuesta a esta coyuntura debe también depender de si este shock a los precios es temporal o tiene un componente más permanente. En el primer caso podría justificarse una reacción de fuerte expansión del gasto público en inversión pública financiada en parte con el uso de las reservas acumuladas, tal como lo está haciendo hoy el gobierno. Sin embargo, en el caso de que el shock en los precios permanezca por varios años, como las expectativas del mercado lo revelan, quizás esa política fiscal expansiva no alcance para reactivar la actividad económica y el empleo, al mismo tiempo de implicar un sacrificio muy significativo de reservas que a largo plazo podría no ser sostenible. Otros países de la región han complementado la expansión fiscal (muy controlada de todas formas) con el deslizamiento del tipo de cambio en el contexto de políticas monetarias con metas de inflación. Ese ajuste del tipo de cambio real puede también ayudar no solo a cerrar el déficit de cuenta corriente, por caída de importaciones, sino también impulsar aumentos sostenibles en el empleo y producción a través de una mayor actividad del sector de bienes transables.

**Walter Molano:** Quería hacer una observación sobre los comentarios a las presentaciones. A mí me parece que a la región no le ha ido tan mal, se siente como si la región está en una bicicleta, en un barco que se está moviendo en alta mar, tiene que reaccionar a lo que está pasando afuera. Yo creo que, si miramos los *sprints*, especialmente en estas últimas semanas, se han mejorado bastante porque creo que los inversionistas han visto que la región ha reaccionado de una forma prudente, devaluando tipos de cambio, respondiendo con tasas de interés.

De todas formas, quería hablar sobre temas más amplios y regresar a teorías que se empezaron a lanzar hace cien años, como la de la dependencia. Porque todavía seguimos en el mismo ambiente, que la región es productora de materias primas, *commodities*, y de verdad no tiene mucha decisión o poder sobre qué se hace con esa materia prima. Es decir, es el mundo desarrollado o los importadores de esos *commodities*, quien los frena e impide que agreguen más valor. Si uno mira cualquier producto, empezando por el petróleo, ¿dónde están las refinerías grandes, las petroquímicas? En el mundo desarrollado. Y la razón es, nos dicen, porque si ustedes van a exportar esos productos les vamos a poner aranceles. Eso pasa con café, pasa con azúcar.

Estaba mirando hace un par de meses el caso de Compañía Vale do Rio Doce. Ellos vieron que el transporte es una gran parte del precio donde ellos venden el oro y el hierro, en China, y su gran competidor es Australia, y allá el costo de flete es mucho menor porque las distancias son mucho menores. Entonces lo que la Compañía Vale do Rio Doce hizo, es que compraron una serie de barcos que se llaman Panamax, muy costosos, para entonces recuperar y tener mayor competitividad. Entonces ahí está el valor agregado. ¿Qué hicieron los chinos? Prohibieron la entrada a los barcos a los puertos chinos, hasta que llegó el momento en que la compañía tuvo que vender los barcos... ¿A quién? A los chinos. Ese es el problema.

La región es un conjunto de países pequeños que se enfrentan a potencias muy grandes y muy poderosas: Europa como una unión, Estados Unidos, China. ¿Cómo un país pequeño como el Perú o Ecuador o Paraguay podría negociar contra gigantes en esa forma? Me parece que la única forma –podemos hablar de política monetaria, fiscal, de cómo ajustarse a estos tsunamis que llegan a la región y ahí cada uno agarrándose, tratando de sobrevivir– es empezar a pensar seriamente en integración. Porque eso es algo que los europeos enseñaron al mundo muy bien. Es que países como Luxemburgo y Bélgica no exis-

ten a nivel internacional, son granos de arroz, pero si se unen sí, tienen escala para enfrentarse a Estados Unidos y a China y a las otras grandes potencias. Pero tenemos que resolver las diferencias que existen en la región, y hay bastantes diferencias. Pero los europeos lo hicieron también; ellos tienen dos mil años de guerras y lo que estamos viendo hoy, ojalá, es que van a poder superar esas diferencias y mantener esa unión.

Otro comentario sobre lo que Roberto Franco comentó de Brasil. Me hace mucha gracia, me hace reír un poco, porque hace unos ocho años los calificadores de riesgo estaban haciendo el argumento porque querían subir la calificación de Brasil a *investment grade*. Brasil tenía entonces todos los problemas que tienen hoy en día, y el argumento que ellos empezaron a usar era que Brasil tenía más reservas que deuda externa. La mentira, ahí, es que esas reservas se acumularon de verdad, fue aumentando entonces el monto de la deuda interna pagando tasas por las nubes, y hoy les reventó eso en la cara y por eso el país perdió su *investment grade*.

**Alejandro Izquierdo:** Por su tamaño y por el impacto que tiene en varios países, Brasil es fundamental para la región. Creo que la resolución de la crisis en Brasil es fundamental para empezar a arreglar a

América Latina. Ahora, la pregunta que yo me hago es, ¿este problema de la crisis que tiene Brasil, es fácil de arreglar o es difícil de arreglar? Me gustaría escuchar su opinión.

Cuando veo los gráficos sobre la evolución de la deuda en Brasil, se ven unas dinámicas de deuda muy altas, pero me imagino que eso tiene que ver con los intereses que se están calculando en este momento. Cuando uno mira el déficit de Brasil, de 10 puntos que tiene 7-8 son intereses, entonces, la pregunta es: ¿estos intereses son altos por un tema de sostenibilidad o por un tema de credibilidad? Y si es más un tema de credibilidad que de sostenibilidad, sería más fácil la solución. Y la pregunta implícita es: ¿hay opciones para que Brasil ingresara, por ejemplo, a un programa con el Fondo, si fuera un tema de credibilidad el tema a resolver?

**José Antonio Ocampo:** Perú y Chile no son tan fuertes, como dice Guillermo. Por ejemplo, en mi cálculo del déficit ajustado por términos de intercambio, se encuentran entre los peores casos. Y el de Chile es un caso más típico de lo que planteaba Luis Servén, de unas empresas privadas sobre-endeudadas, resultado en parte de su expansión como multilatinas, algo similar a lo que les pasó a las empresas españolas después de su auge de in-

versión en América Latina. Las empresas multilatinas están en general sobre-endeudadas en la región y esa es una vulnerabilidad nueva. Chile es de los peores casos de este fenómeno.

Por otra parte, no quise decir que la diversificación exportadora era con China, como decía José Luis: la diversificación es con todos. Y una corrección: la única diversificación exportadora realmente clara y consistente es la de las ventas a otros países latinoamericanos, o sea la asociada a los procesos de integración. Es un argumento en favor de la integración, de hecho, el argumento que ha dado la CEPAL a lo largo de su historia de por qué es importante la integración en términos de desarrollo productivo.

Estados Unidos tiene menos del 50% de sus exportaciones de la región basadas en recursos naturales, pero es por México. Si uno excluye a México, más del 60% de las exportaciones a Estados Unidos de los países latinoamericanos también son de recursos naturales, y así es con Europa. Lo que pasa es que con China es más del 90%. Por eso decía que es especialmente importante diversificar las exportaciones hacia China.

Tampoco quería elogiar el financiamiento chino, que tiene todo tipo de restricciones, pero, dicho sea de paso, creo que el financiamiento chino se va a volver

cada vez más sofisticado hacia América Latina. Hay un interés estratégico de China en ampliar sus relaciones, y uno de sus elementos va a ser el financiamiento. El financiamiento ha estado mejorando en calidad. Por ejemplo, el crédito a Ecuador de este año fue bastante mejor que los créditos históricos que le han dado a Venezuela y Argentina.

Pero quería referirme en estas reflexiones finales a tres temas en particular. El primero es el auge de los términos de intercambio. La tendencia a considerar los auges en términos de intercambio como permanentes está muy enraizada en la historia latinoamericana. Yo nací en un país cafetero, en el que sabíamos que los auges no eran permanentes. De hecho, el Fondo Nacional de Café de Colombia fue por mucho tiempo uno de los mejores ejemplos de manejo anticíclico en América Latina, de pronto el único ejemplo de manejo anticíclico; esta función la abandonamos y, por eso, la política macroeconómica colombiana se ha tornado también procíclica.

En este auge, el aumento del gasto público fue básicamente en política social. Lo que esto significa es que mucho de lo que vamos a discutir en las sesiones sobre mejorías en materia social es el resultado de lo que se gastó durante el auge. Tiene, sin duda, muchos elementos positivos, pero ahora el problema es cómo se man-

tiene ese nivel de gasto. Se han generado, además, expectativas sociales que no están probando ser fáciles de manejar.

Lo que no hubo durante el auge fue una perspectiva clara en materia de desarrollo productivo. Este tema ha entrado en los debates recientes, pero para los que hemos venido hablando de eso hace décadas, vemos que el avance es lento, incluso en los organismos internacionales. A la CEPAL y a la CAF les corresponde el mérito de haber sido los dos organismos que han hablado de este tema en forma consistente. Ha sido placentero ver cómo otros organismos se han unido a esta onda en favor de políticas de desarrollo productivo, pero esta es todavía una tendencia reciente.

Sobre el tema del acceso al financiamiento externo, obviamente puedo estar equivocado y es posible que se presente otra interrupción súbita (otro *sudden stop*) de dicho financiamiento, como en el pasado. Creo que no. Es una hipótesis, pero hasta ahora ha sido así: llevamos más de dos años de crisis y no hay señales de que eso ocurra. Más aun, todos los aumentos en márgenes de riesgo han tendido a revertirse, aunque solo parcialmente algunos de ellos. Por ejemplo, el anuncio de la Reserva Federal en 2013 de que iba aumentar tasas de interés tuvo efectos que se revirtieron al cabo del tiempo, así como el

que se produjo a fines del año pasado; el único que no se revirtió totalmente fue el que se produjo a partir de la caída de los productos básicos en el segundo semestre de 2014.

Mi punto entonces es que, mal que bien, hay muchos problemas fiscales, como lo han anotado varios comentaristas, pero en términos de riesgo para los prestamistas extranjeros, lo que importa es la hoja de balance externo, es decir, cuánto son los activos y pasivos en divisas, y en eso la mejoría de América Latina es notoria.

A modo de ejemplo anoto lo siguiente: tal como lo calculo yo, el coeficiente de endeudamiento neto de América Latina es hoy muy similar al que tenía Colombia en 1980, antes de la crisis de la deuda. ¿Por qué le fue bien a Colombia durante la década perdida? Porque tenía ese coeficiente bajo. Ese fue un elemento de fortaleza de Colombia entonces y creo que es de fortaleza de la región hoy. Hay otros. Aquí se mencionaron algunos: los sistemas financieros nacionales tienen una solidez que no tenían en el pasado, y hay mucho más compromiso con políticas macroeconómicas para mantener los equilibrios tradicionales. Todo eso son fortalezas, pero yo diría que la hoja de balance externo es realmente la que más le importa a quienes van a prestar en divisas a un país latinoamericano.

**Alejandro Werner:** Como corolario, y ya Enrique lo decía, creo que con una perspectiva de los próximos cinco o diez años, el mensaje es que la región va a crecer a tasas más bajas, y que los efectos positivos de los factores domésticos en los que hay que trabajar para impulsar el crecimiento, van a ser relativamente lentos, porque van a estar sujetos a los problemas de economía política y de implementación, etc., a los que nos hemos enfrentado.

Tal vez, como decían José Luis y Roberto, en el caso de Argentina no hay un mandato para transformar la economía, y lo que estamos viendo de las sociedades es que la percepción de la situación económica no es tal como para dar un mandato a los gobiernos de hacer transformaciones muy rápidas. La realidad creo que va a ser de bajo crecimiento; aquellos países que hagan las cosas bien, podrán incrementar gradualmente la tasa de crecimiento, y los que lo hagan mal, van a seguir pensando que el crecimiento potencial es más alto, van a decir que tienen un *gap up* negativo, van a estimular la economía y van a terminar como Brasil.

Ceo que ese es el gran riesgo, y creo que es nuestro trabajo generar las expectativas realistas en este momento. No hay soluciones rápidas a estos problemas y también hay riesgos muy grandes de creer que sí se pueden generar estas soluciones. Creo que

tenemos que encontrar la forma más adecuada de enviar este mensaje, sin ser tremendamente catastrofistas, pero no vendiendo soluciones falsas: que vamos a diversificar, que vamos a aumentar la educación, etc., porque esto pasa en décadas, no en dos años. No es como que aumente el precio del cobre. La diferencia entre crecer en Producto Interno Bruto y crecer en Ingreso Nacional Bruto; cuando aumentaban los precios de los *commodities* tuvimos crecimientos del 15% y hasta del 20% por año, no más porque subía de precio. Aunque crezcamos más, va a ser entre 1% y 2%, va a ser una situación muy diferente. Creo que ese mensaje tiene que estar muy claro.

Temas puntuales que podemos discutir un poco más. Mi percepción, viniendo de México y viendo la experiencia de Colombia, de Perú, etc., es que la acumulación de reservas en esos países no ha generado una presión de tasas de interés. Pero han acumulado más reservas que Brasil proporcionalmente al tamaño de su sistema financiero, entonces la presión sobre las tasas no ha venido de la acumulación de reservas, sino de otro tipo de distorsiones que vemos en el sistema financiero brasilero, no específicamente de la acumulación de reservas. Pero ese tema lo podemos discutir más. En Argentina, eventualmente el Banco Central va a tener que tomar una decisión de cómo quiere flotar,

con reservas o sin reservas. Tenemos el caso de Chile, donde tienen pocas reservas internacionales y flota libremente; tenemos el caso de Brasil, México, Perú y Colombia, países que flotan con mayor presencia de inversionistas internacionales en sus mercados domésticos, pero con más reservas internacionales. Creo que ese es un debate interesante.

Sobre la deuda corporativa, creo que el PIB mezclar el tema de la balanza de pagos y el endeudamiento corporativo, ha creado un falso dilema, en el sentido de que viendo la balanza de pagos no percibíamos este riesgo, pero viendo el endeudamiento de las empresas, que uno lo baja de Bloomberg, entiende perfectamente cuál es la posición del sector corporativo. Y básicamente, de toda esta deuda en dólares que se ha acumulado, 40% es de empresas de cuasi-sobranos, son las cuatro empresas petroleras grandes de la región, las eléctricas, etc., el otro 50% es del sector *commodities*; digamos que del 50% un 30% serán *commodities* y un 20% serán *non tradable*, donde está el mayor riesgo en términos cambiarios.

Ahora, desde el punto de vista de solvencia, al caer el crecimiento y subir las tasas y depreciarse el tipo de cambio, coincido que hay un tema de sobre-apalancamiento en el sector corporativo de la región. El sector corporativo no tiene un problema de liquidez, las amortizaciones se han refinan-

ciado, se ha refinanciado la deuda y se ha aumentado la duración y el plazo promedio, pero gradualmente estas empresas van a entrar en problemas, en situaciones de refinanciamiento, de reestructura, de achicamiento, de venta de activos, que van a limitar cualquier reacción positiva por el lado de la inversión. Creo que ahí puede estar el problema.

Otras dos lecciones importantes de este choque son que hemos diseñado un marco macroeconómico en la política fiscal y en la política monetaria que estaba pensado para ciclos mucho más suaves y de amplitud sustancialmente menor. O sea, nuestras reglas fiscales estaban diseñadas para ciclos muy chiquitos alrededor de una media estable, pero no para ciclos largos con cambios de régimen como los que mencionaba José Antonio. Chile está operando fuera de su regla, todos los países están operando un poco fuera de la regla, y creo que eso hace que se deteriore la credibilidad sobre la regla, que nos lleva a pensar, tal vez en el futuro, cómo fortalecer estas reglas para que también podamos hacerle frente a este tipo de choques dentro de una institucionalidad mejor establecida.

**Rebeca Grynspan:** Ha sido una sesión muy rica; muy interesantes los puntos que han planteado los dos expositores a

modo de cierre. Voy a hacer solo dos observaciones. Una, refiriéndome a la afirmación de José Antonio, “se desperdició el auge.” Recuerdo muy bien cuando decíamos que los años ochenta fueron la década perdida de América Latina. Una vez, una defensora de derechos humanos se acercó a decirme: “fue perdida en lo económico, pero en derechos humanos no perdimos la década de los ochenta.” Nosotros tuvimos muchas mejores condiciones en la década de los ochenta en términos de derechos humanos y democracia, y no se reconoce esto como un elemento fundamental de esa década.

Creo que hay que decir lo mismo con respecto a este auge. Nunca se han mejorado los indicadores sociales de América Latina como se mejoraron en la última década; nunca hemos tenido una expectativa de vida tan alta, una mortalidad materna infantil tan baja, nunca hemos tenido una pobreza tan baja, etc. Podemos hablar de los indicadores y decir que se desperdició el auge, sin pensar en cómo le fue a la gente. Me parece que hay que tener cuidado al decir eso. Creo que es importante rescatar que tenemos una población más saludable y más educada. De algo tiene que servir eso para el futuro y algo tiene que representar.

Segundo, creo que efectivamente hay que ser muy prudentes, como dijo Alejan-

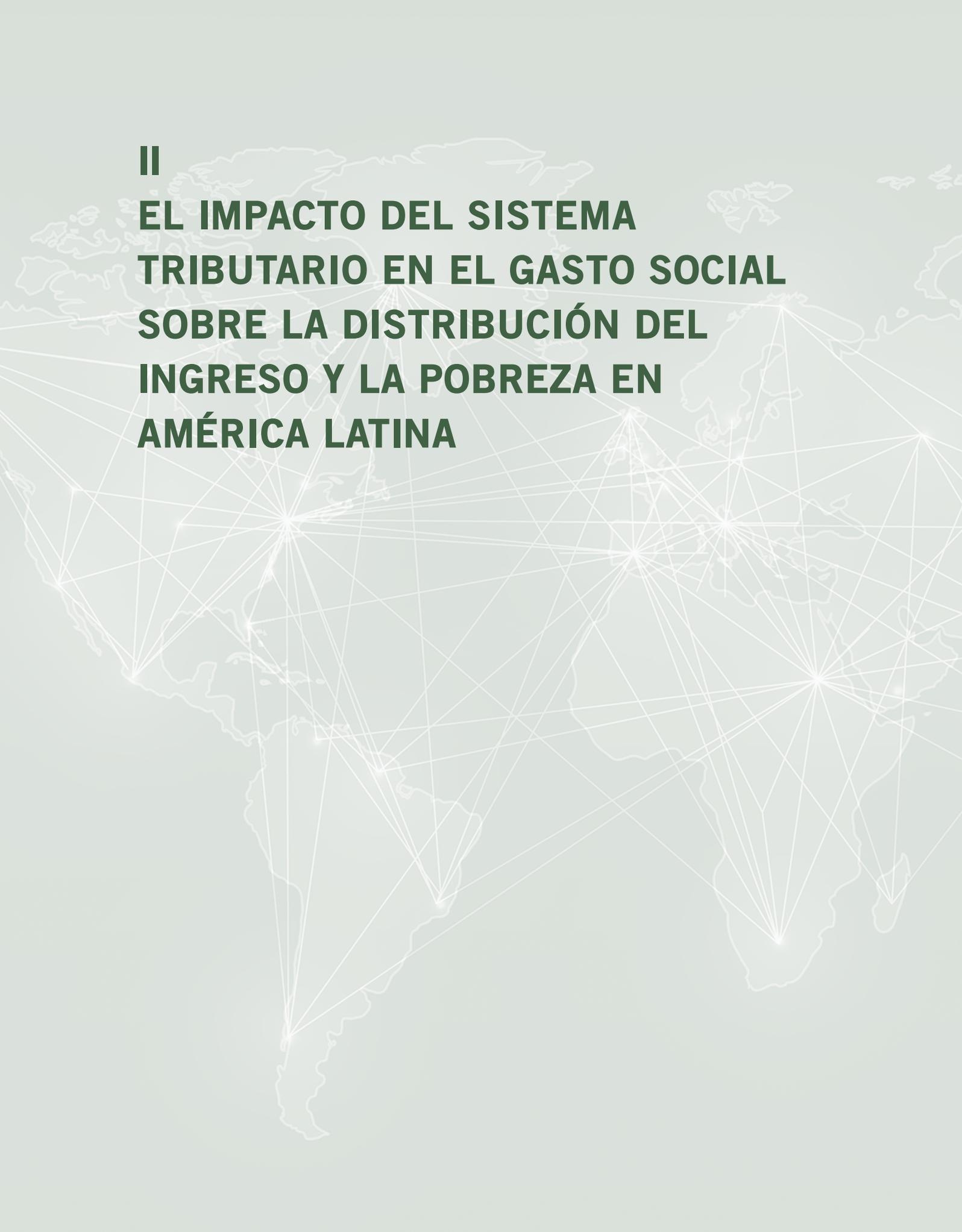
dro. Pero creo que también hay que preguntarse cómo no desperdiciar estos años. Porque si nos quedamos retrasados, como nos estamos quedando con respecto a los otros continentes, tenemos un problema. El tema de infraestructura, el tema de calidad de la educación –no es necesariamente cuánto estamos gastando–; el tema de las pensiones distributivas, el tema de la equidad entre grupos... No es necesariamente que tenemos que gastar más, tal vez son otro tipo de políticas en las que tenemos que fijarnos.

Creo que también hay que tratar el tema de la oportunidad, porque si no pensamos un poco en el tema de la oportunidad con respecto a Asia y con los que tenemos que competir, nos vamos a quedar rezagados por diez años, y entonces,

cuando salgamos de ese ciclo, tampoco nos va a ir bien. Me parece que eso también hay que enfrentarlo.

Y mi último punto es que hoy se firmó un acuerdo muy importante en Colombia, para Colombia y para la paz. Y creo que el hecho de que la nuestra vaya a ser la única macro-región del mundo que no esté involucrada en un conflicto armado –es cierto, está el enorme problema de la seguridad ciudadana–, pero finalmente, en el otro lado, hoy hay un atentado terrorista en Alemania y, como bien ha dicho Esteban Enrique, la nuestra es la única región donde no estamos en conflicto religioso. Esos temas, que parecen intangibles, van a ser importantes para el crecimiento y el desarrollo de la región, y debemos considerarlos.





**II**

**EL IMPACTO DEL SISTEMA  
TRIBUTARIO EN EL GASTO SOCIAL  
SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL  
INGRESO Y LA POBREZA EN  
AMÉRICA LATINA**



# LA INCIDENCIA FISCAL DE LOS IMPUESTOS Y LAS TRANSFERENCIAS EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

Nora Lustig. Profesora de Economía, Cátedra Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana, Tulane University y Directora del Instituto Compromiso con la Equidad.

La autora agradece a Israel Martínez su valioso apoyo en la preparación de este documento.

**A** continuación se presentan los resultados del análisis de incidencia fiscal para América Latina y se comparan con otras regiones del mundo, a partir de los trabajos realizados en el Instituto Compromiso con la Equidad (CEQ) en Tulane University, para alrededor del año 2010.<sup>2</sup> Los países incluidos en el análisis son dieciséis para Latinoamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; y trece del resto de los países en desarrollo: Armenia, Etiopía, Georgia, Ghana, Indonesia, Irán, Jordania, Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Tanzania, Túnez y Uganda. Además, se incluyeron algunos resultados para los Estados Unidos y el

promedio de la Unión Europea.

Los componentes de la política fiscal incluidos en el análisis son los siguientes: impuestos directos (a la renta de las personas físicas y al trabajo), transferencias directas (monetarias o cuasi-monetarias como desayunos y uniformes escolares), pensiones (contributivas y no contributivas), impuestos indirectos y subsidios indirectos al consumo, y transferencias en educación y salud valoradas al costo promedio para el gobierno. Como las pensiones contributivas (las que pertenecen al sistema de seguridad social con mecanismos de aportación, ya sea sistemas de reparto o de capitalización individual) tienen un componente de transferencia, pero también de ingreso diferido, los resultados se presentan para ambos escenarios.<sup>3</sup>

---

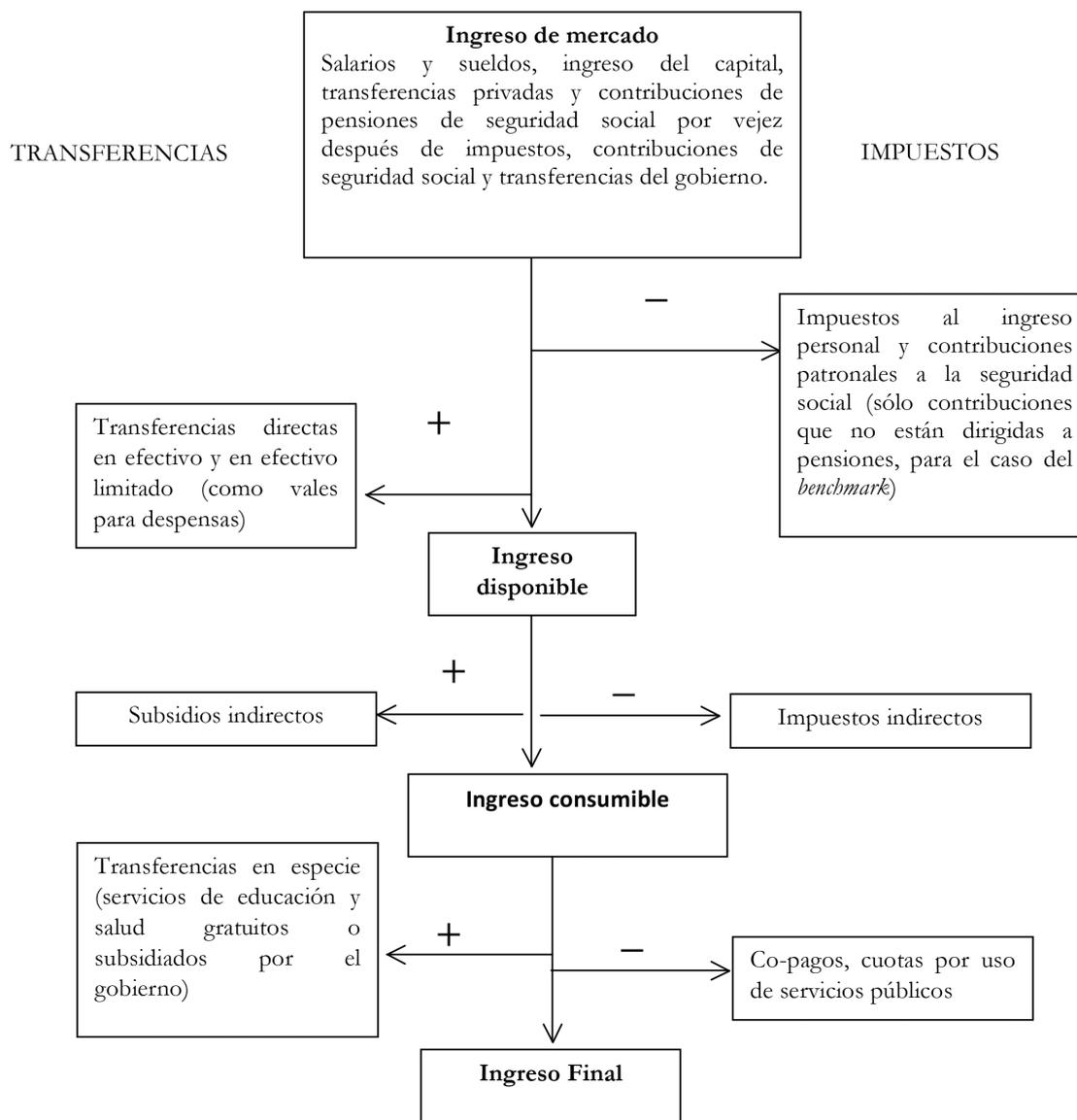
<sup>1</sup> Este documento se basa en el artículo Lustig (2017b). Los resultados preliminares fueron presentados por Nora Lustig en el cursillo Cátedra de América Latina Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 13 de abril, 2016 y el *IX Encuentro SEGIB-CAF de economistas: Iberoamérica frente a los retos de la cuarta revolución industrial*, La Granja de San Ildefonso, Segovia, España, 23 y 24 de junio de 2016.

<sup>2</sup> El Instituto de Compromiso con la Equidad fue fundado en mayo 2015 a partir del proyecto homónimo que comenzó en 2008. Para mayor información visitar la página [www.commitmentoequity.org](http://www.commitmentoequity.org).

<sup>3</sup> Para mayores detalles ver capítulo 1 de Lustig y Higgins en Lustig (2017a).

El impacto de la política fiscal aquí se estima mediante el método conocido como el cálculo de la incidencia fiscal de manera contable y las adaptaciones realizadas en el Instituto CEQ. Para cada país se construyen los conceptos de ingresos básicos: ingreso de mercado, ingreso disponible, ingreso consumible e ingreso final. En el Diagrama 1 se describe cómo se construye cada concepto de ingreso. Para mayores detalles sobre la metodología ver Lustig and Higgins (2013) y Lustig (2017a). Para mayores detalles sobre los casos específicos ver los trabajos para cada país: Argentina (Rossignolo, 2017); Armenia (Younger y Khachatryan, próximamente); Bolivia (Paz-Arauco y otros, 2014); Brasil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar, Fuchs y Ortiz-Juárez, próximamente); Colombia (Harker y otros, próximamente); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Aristy-Escuder y otros, próximamente); Ecuador (Llerena y otros, 2015); El Salvador (Beneneke, Lustig y Oliva, próximamente); Estados Unidos (Higgins y otros, 2016); Etiopía (Hill y otros, próximamente); Georgia (Cancho y Bondarenko, próximamente); Ghana (Younger, Osei-Assibey y Oppong, 2015); Guatemala (Cabrera y Morán, 2016); Honduras (Castañeda y Espino, 2015); Indonesia (Jellema, Wai-Poi y Afkar, próximamente); Irán (Enami, Lustig y Taqdiri, 2016); Jordania (Alam, Inchauste y Serajuddin, próximamente); México (Scott, 2014); Nicaragua (Cabrera y Morán, 2015); Perú (Jaramillo, 2014); Rusia (López-Calva y otros, próximamente); Sudáfrica (Inchauste y otros, próximamente); Sri Lanka (Arunatilake, Inchauste y Lustig próximamente); Tanzania (Younger, Myamba y Mdadila, 2016); Túnez (Shimeles y otros, 2017); Uganda (Jellema y otros 2017); Estados Unidos (Higgins y otros, 2016); Uruguay (Bucheli y otros, 2014) y Venezuela (Molina, 2016).

Diagrama 1 - Conceptos de ingreso en el análisis de incidencia fiscal



Fuente: Lustig y Higgins, 2013 y Lustig (2017a).

A continuación, se presentan los principales resultados analizados con amplitud en Lustig (2017b).

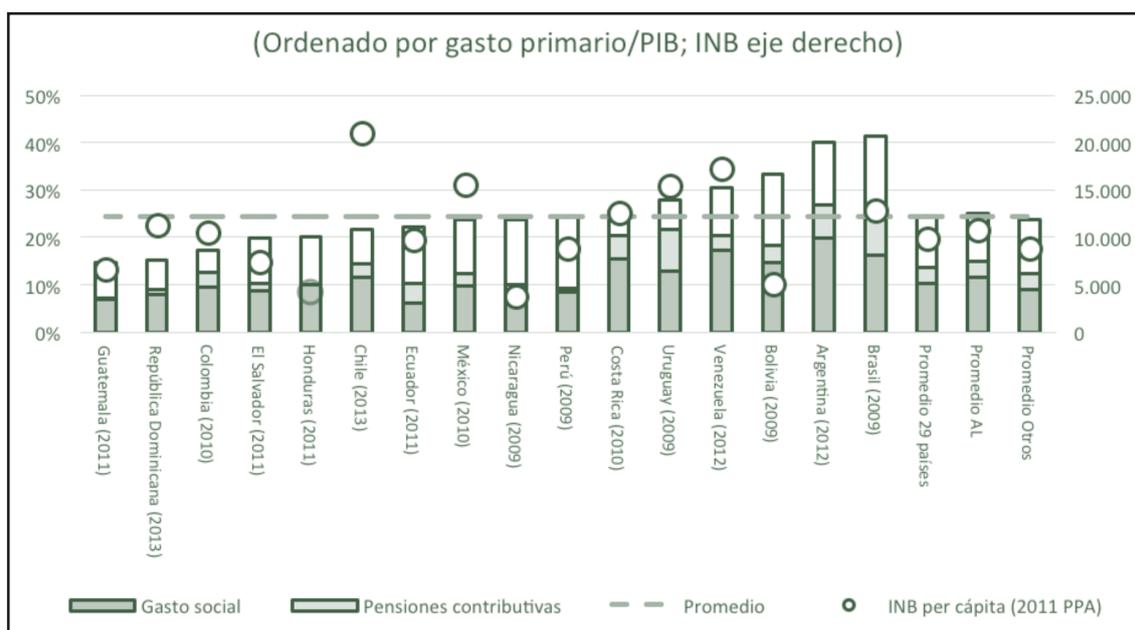
### Tamaño del estado

En la gráfica 1 se puede observar que el tamaño del estado (medido por el gasto total como proporción del PBI) es muy heterogéneo. De hecho, entre los países latinoamericanos hay algunos cuyo tamaño es muy parecido al de los países avanzados de

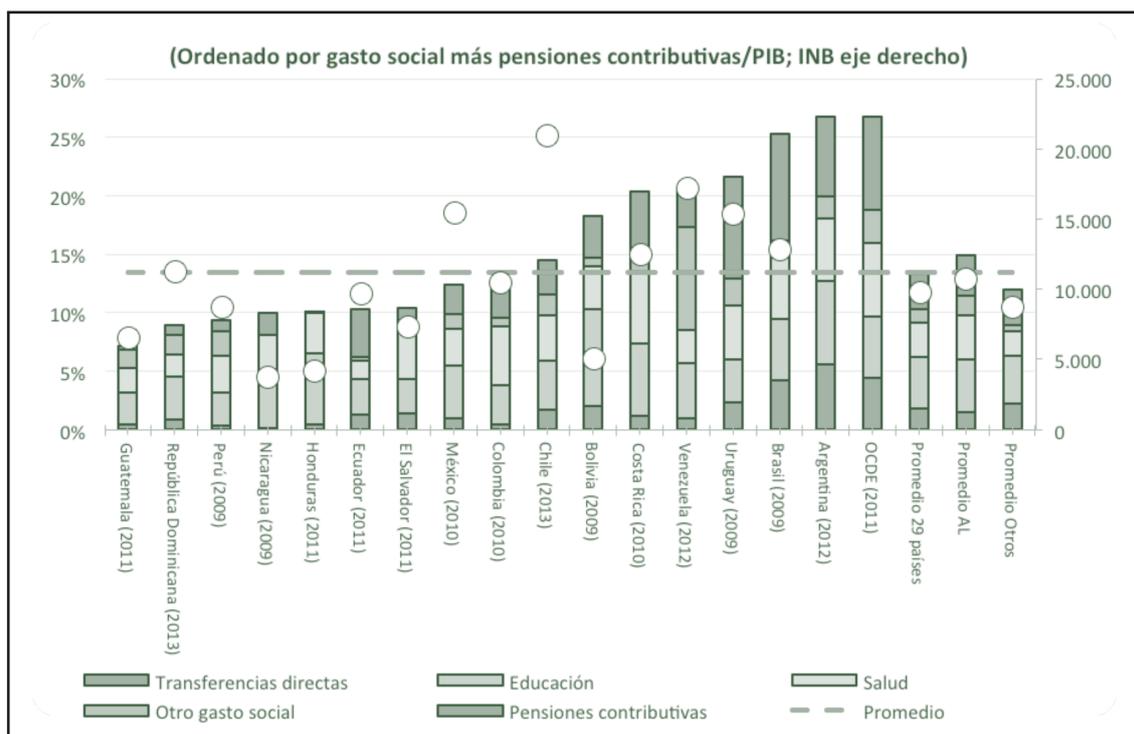
la OCDE, como Argentina y Brasil, y otros con estados medianos y pequeños.

**Gráfica 1:** Tamaño y composición del gasto primario y gasto social más pensiones contributivas (como proporción del PIB; alrededor de 2010).

**Panel A:** Gasto primario y gasto social más pensiones contributivas como proporción del PIB.



**Panel B:** Composición del gasto social más pensiones contributivas como proporción del PIB.



**Fuente:** Centro de Datos del Instituto CEQ y Lustig (2017b) con base en los siguientes Master Workbooks de Resultados: Argentina: Rossignolo, 2016; Armenia: Younger y Khachatryan, 2014; Bolivia: Paz-Arauco y otros, 2014; Brasil: Higgins y Pereira, 2016; Chile: Martínez-Aguilar y Ortiz-Juárez, 2016; Colombia: Meléndez y Martínez, 2015; Costa Rica: Sauma y Trejos, 2014; República Dominicana: Aristy-Escuder y otros, 2016; Ecuador: Llerena y otros, 2014; El Salvador: Beneke, Lustig y Oliva, 2014; Etiopía: Hill, Tsehaye y Woldehanna, 2014; Georgia: Cancho y Bondarenko, 2015; Ghana:

Younger, Osei-Assibey y Opong, 2016; Guatemala: Cabrera y Morán, 2015; Honduras: Castañeda y Espino, 2015; Indonesia: Jellema, Wai Poi y Afkar, 2015; Irán: Enami, Lustig y Taqdiri, 2016; Jordania: Abdel-Halim y otros, 2016; México: Scott, 2013; Nicaragua: Cabrera y Morán, 2015; Perú: Jaramillo, 2015; Rusia: Malytsin y Popova, 2016; Sudáfrica: Inchauste y otros, 2016; Sri Lanka: Arunatilake y otros, 2016; Tanzania: Younger, Myamba y Mdadila, 2016; Túnez: Shimeles y otros, 2015; Uganda: Jellema y otros, 2016; Uruguay: Bucheli y otros, 2014 y Venezuela: Molina, 2016.

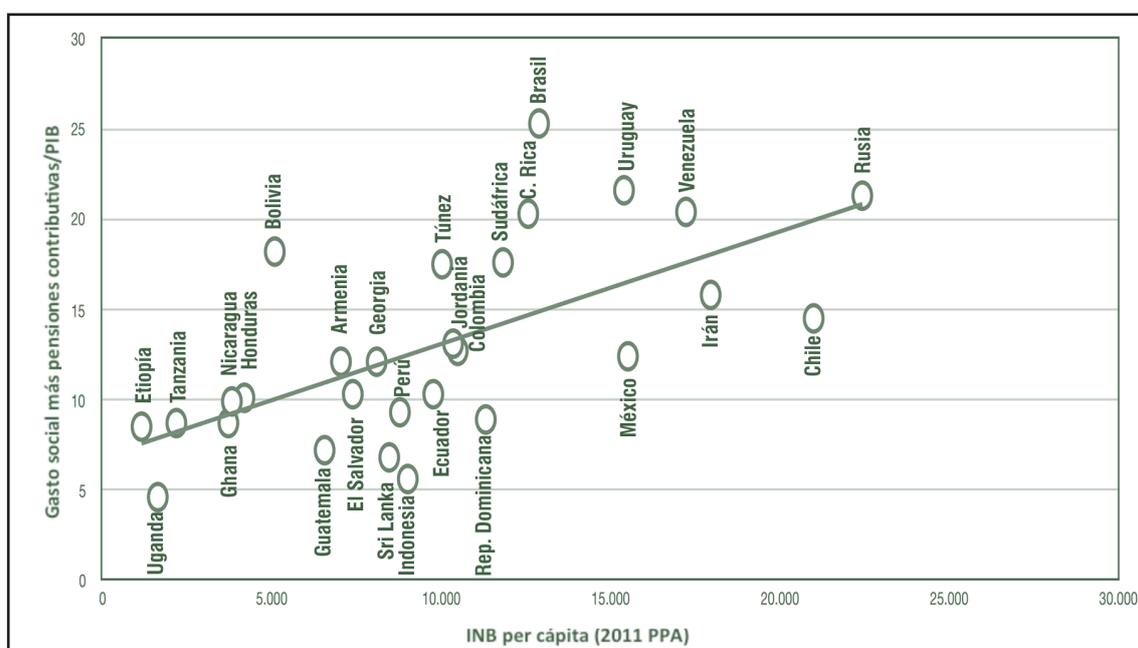
**Notas:**

1. El año de la encuesta de hogares está entre paréntesis.
2. La información mostrada aquí son los datos administrativos como se reportan en los estudios citados previamente y no coinciden necesariamente con los de las bases del BID (o alguna otra organización multilateral).
3. El Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita en el eje de la derecha está en PPA de 2011 de los Indicadores del Desarrollo Mundial. Consultado el 20 de diciembre de 2016  
<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.PP.CD>

En la gráfica 2 se muestra que, a mayor ingreso nacional bruto (INB) por habitante,

mayor es la proporción de gasto social como proporción del PIB. Con el INB por habitante medido en paridad de compra de 2011, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela tienen un tamaño de gasto social por encima de la tendencia dado su PBI por habitante. Chile, Ecuador, Guatemala, México, Perú y República Dominicana, tienen un nivel de gasto por debajo de la tendencia, mientras que Colombia, El Salvador, Honduras y Nicaragua se encuentran cerca o sobre la línea de tendencia. Esta gráfica no contiene datos para Argentina porque, al momento de escribir este documento, aun no se había actualizado la serie con dólares paridad de compra 2011 en los Indicadores del Desarrollo Mundial que publica el Banco Mundial.

**Gráfica 2.** Gasto social más pensiones contributivas/PIB e Ingreso Nacional Bruto per cápita



**Fuente:** Centro de Datos del Instituto CEQ y Lustig (2017b) con base en las mismas fuentes que la Gráfica 1.

**Notas:**

1. La línea punteada es la pendiente obtenida de una regresión simple con gasto social más pensiones contributivas/ PIB como la variable dependiente.
2. Gasto social incluye: transferencias directas, gasto en educación y salud.
3. La información mostrada aquí son los datos administrativos como se reportan en los estudios citados previamente y no coinciden necesariamente con los de las bases del BID (o alguna otra organización multilateral).
4. El Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita en el eje de la derecha está en PPA de 2011 de los Indicadores del Desarrollo Mundial. Consultado 20 de diciembre de 2016 <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.PP.CD>
5. Estadísticos t entre paréntesis  
\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

### **Impacto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza**

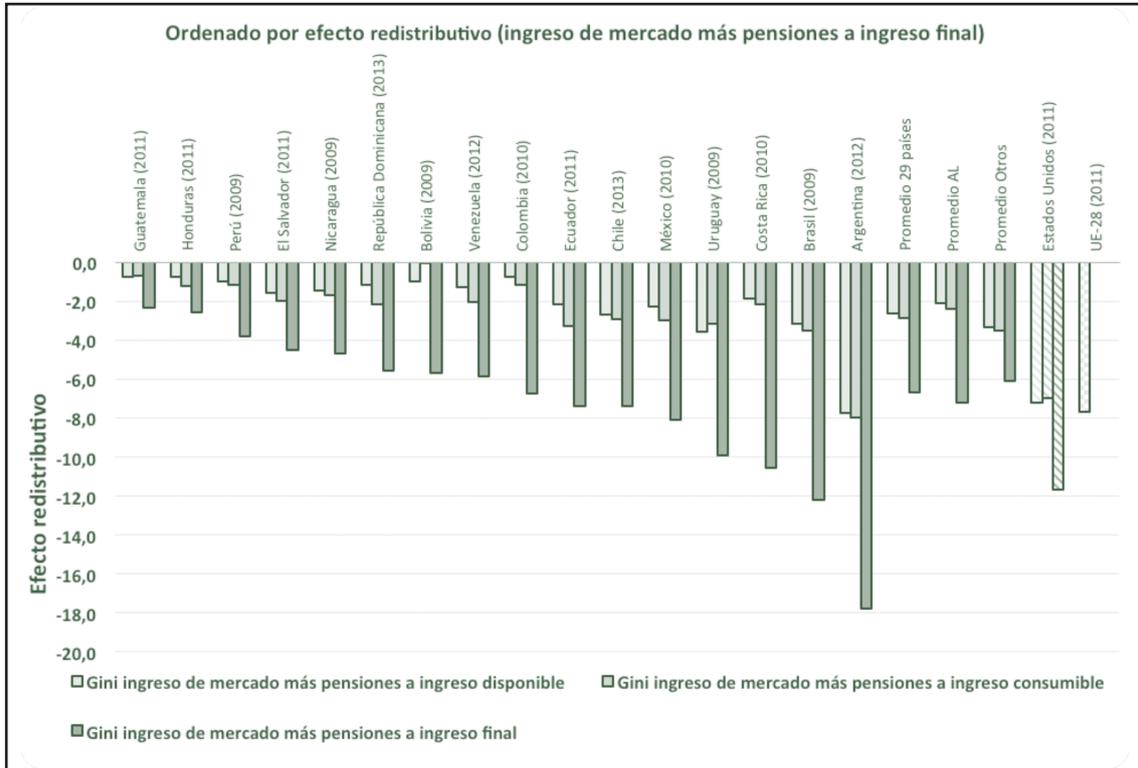
En la gráfica 3 se presenta el cambio en el coeficiente de Gini de los dieciséis países latinoamericanos y su respectivo promedio, el promedio de los trece países restantes, el promedio de los veintinueve pa-

íses juntos, el promedio de la Unión Europea y los EEUU. Los resultados se presentan para los cambios de ingreso de mercado a ingreso disponible, de ingreso de mercado a ingreso consumible y de ingreso de mercado a ingreso final, y para los dos escenarios de las pensiones contributivas: como transferencias puras y como ingresos diferidos. Para la Unión Europea sólo se dispone del cambio distributivo del Gini de ingreso de mercado a ingreso disponible porque así se presenta la información en la base de datos de EUROMOD.

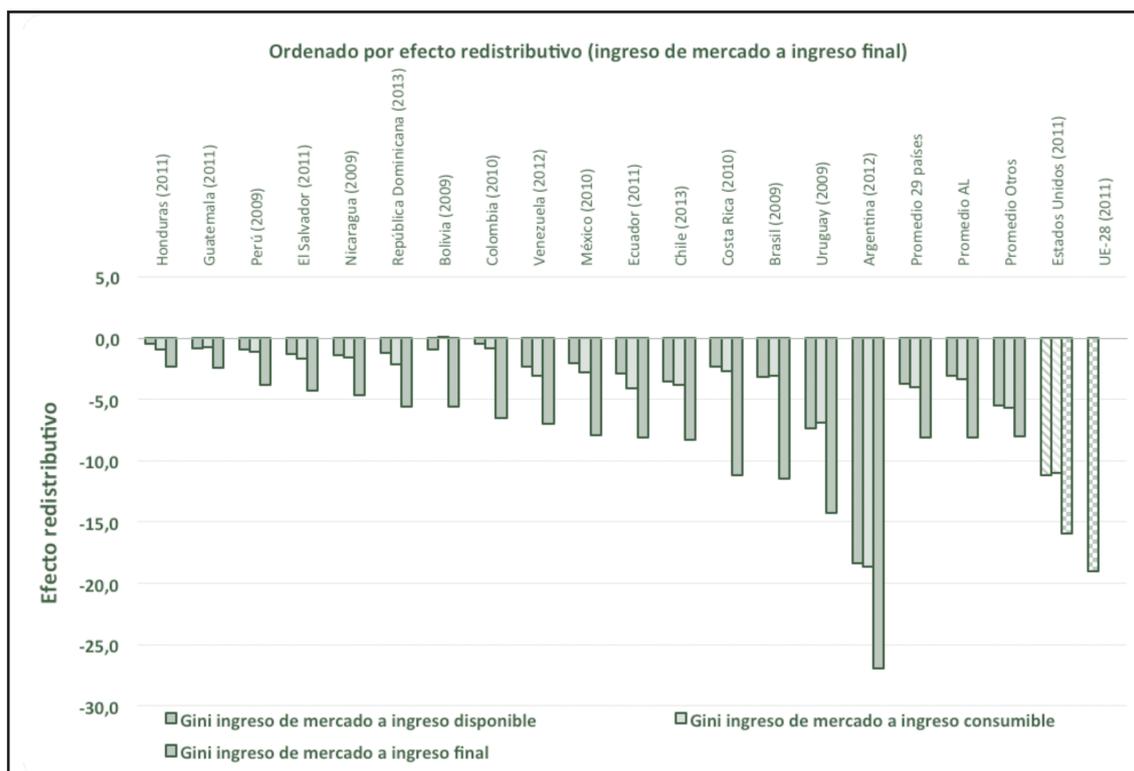
Como puede observarse, hay una gran heterogeneidad en la Región: desde Guatemala que redistribuye muy poco hasta Argentina con niveles de redistribución fiscal similares a los EEUU y la Unión Europea. Si se considera el efecto redistributivo total incluyendo el gasto en educación y salud (desde ingreso de mercado a ingreso final), la región redistribuye más que los países fuera de la región. El cambio en el Gini para el escenario en que las pensiones son ingreso diferido para los países latinoamericanos es, en promedio, de 7.21 puntos de Gini cuando las pensiones se consideran ingreso diferido y 8.17 puntos cuando se consideran una transferencia. Para los países fuera de la Región, los promedios son 6.08 y 8.02, respectivamente. Es decir, Latinoamérica presenta un impacto redistributivo mayor en promedio que los países aquí incluidos fuera de la región.

**Gráfica 3.** Efecto redistributivo: países latinoamericanos, países no latinoamericanos, Estados Unidos y promedio de UE-28 (Cambio en puntos Gini: ingreso de mercado más pensiones e ingreso de mercado a ingreso disponible, consumible y final, alrededor de 2010)

**Panel A.** Pensiones contributivas como ingreso diferido



**Panel B.** Pensiones contributivas como transferencia directa



**Fuente:** Centro de Datos del Instituto CEQ y Lustig (2017b) con base en las mismas fuentes que la Gráfica 1.

1. Bolivia no tiene impuestos a la renta personal.
2. En Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Sudáfrica y Sri Lanka, los ingresos del mercado no incluyen el consumo de producción propia porque los datos no estaban disponibles o no eran confiables.
3. Para Brasil, los resultados del análisis aquí presentado difieren de los resultados publicados en Higgins y

Pereira (2014), ya que éstos incluyen los impuestos a los servicios (ISS), los bienes y servicios para financiar las pensiones (CONFINS) y el financiamiento de los trabajadores sociales (PIS), mientras que los resultados presentados aquí no los incluyen. Después de publicar el documento mencionado, los autores concluyeron que la fuente de estos impuestos no era confiable.

4. Los coeficientes de Gini para Chile se estiman aquí usando el ingreso total y, por lo tanto, difieren de las ci-

- fras oficiales de desigualdad que se calculan usando ingresos monetarios (es decir, las cifras oficiales excluyen la renta imputada ocupada por el propietario).
5. En Sudáfrica, los resultados aquí presentados suponen que los servicios básicos gratuitos son una transferencia directa.
  6. En Armenia, Costa Rica, Irán, Perú, Sudáfrica y Uruguay, no hay subsidios indirectos.
  7. Para República Dominicana, el estudio analiza los efectos de la política fiscal en 2013, pero la encuesta de ingresos y gastos de los hogares data de 2006-07.
  8. Para Indonesia, el análisis de la incidencia fiscal se llevó a cabo ajustando las diferencias espaciales de precios. Se supone que los impuestos sobre la renta de las personas son cero porque la gran mayoría de los hogares tienen ingresos de mercado inferiores al umbral fiscal.
  9. Las únicas pensiones contributivas en Sudáfrica son para los funcionarios públicos que deben pertenecer al GEPP. Dado que el gobierno no hizo transferencias al GEPP en 2010/11, no hay escenario con pensiones contributivas como transferencia. Lo mismo ocurre en los casos de Etiopía, Ghana y Tanzania.
  10. Las únicas pensiones contributivas en Sri Lanka son para los funcio-
  - rios públicos y los ingresos de las pensiones se han considerado como parte del contrato de trabajo de los empleados públicos, en lugar de una transferencia a pesar de que el financiamiento proviene de los ingresos generales.
  11. En otras palabras, para Etiopía, Ghana, Sudáfrica, Sri Lanka, Tanzania y Uganda, no existe un escenario en el que las pensiones contributivas se consideren transferencias. Georgia sólo tiene un régimen público de pensiones no contributivo y, por lo tanto, sólo se trata de una transferencia. En todos estos casos, el escenario es el mismo en ambos paneles.
  12. En Uganda, el gasto de consumo es la medida de ingreso primario, y como todos los demás conceptos de ingresos, incluidos los ingresos del mercado, se derivan del gasto de consumo, no se crea el concepto de renta imponible.
- Los impuestos directos y las transferencias directas son progresivos e igualadores (Lustig, 2017b). Es interesante mencionar que los impuestos indirectos netos de subsidios reducen la desigualdad en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela, y sólo la aumentan en Bolivia, Guatemala y Uruguay. El gasto en educa-

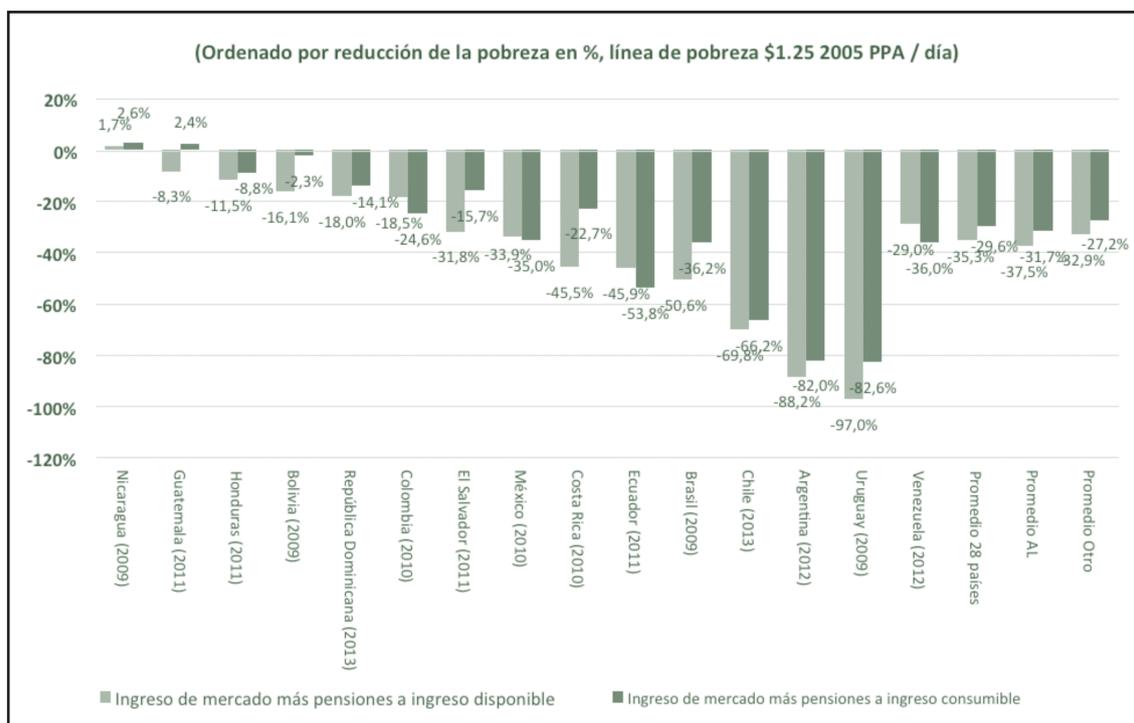
ción y salud siempre es progresivo e igualador. Es importante señalar que las pensiones no son siempre regresivas, a diferencia de lo que se piensa. En Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela son progresivas e igualadoras, neutrales en República Dominicana y desigualadoras en Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Perú.

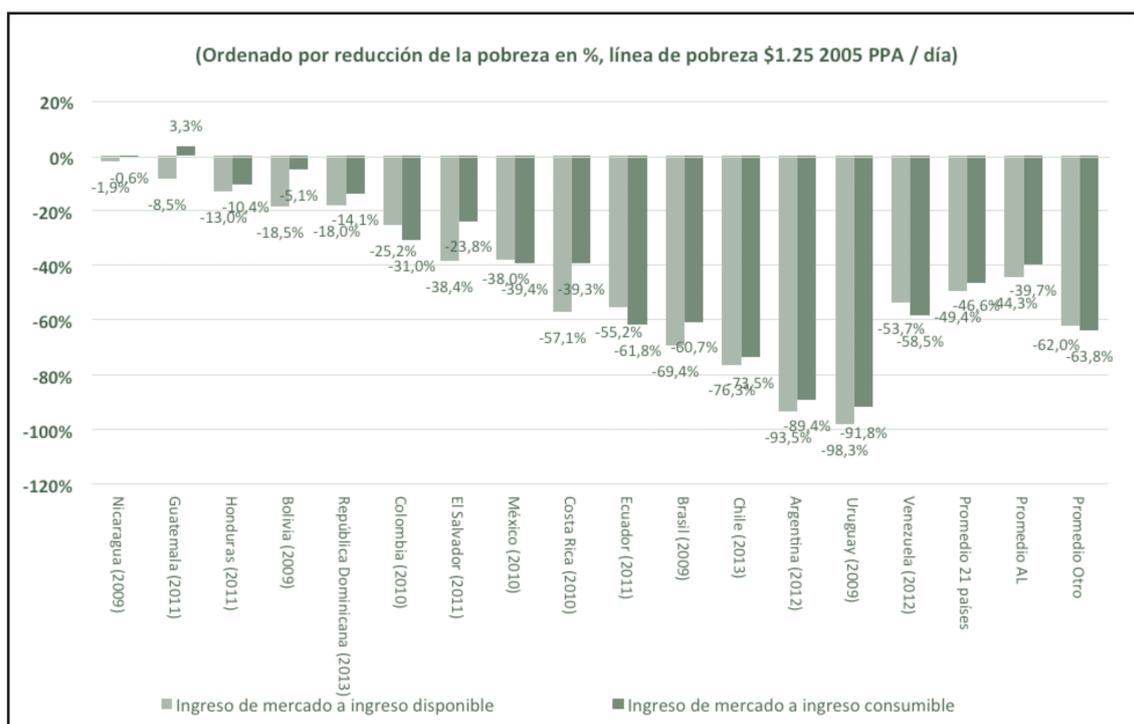
En las gráficas 4, 5 y 6 se presenta el cambio porcentual en la incidencia de la pobreza del ingreso de mercado al ingreso

disponible y del ingreso de mercado al ingreso consumible para los dieciséis países latinoamericanos, para los dos escenarios de pensiones contributivas y para tres líneas de pobreza: \$1.25, \$2.50 y \$4 dólares diarios (en paridad de compra de 2005). Nótese que para la línea más baja, no se cuenta con información para Perú. Se presenta también el promedio para los veintinueve países, para los dieciséis latinoamericanos (incluyendo la República Dominicana) y para los trece no latinoamericanos.

**Gráfica 4.** Política fiscal y reducción de la pobreza (alrededor de 2010). (Línea de pobreza \$ 1.25/día 2005 PPA; en %)

**Panel A.** Pensiones contributivas como ingreso diferido Panel B. Pensiones contributivas como transferencia directa



**Panel B.** Pensiones contributivas como transferencia directa

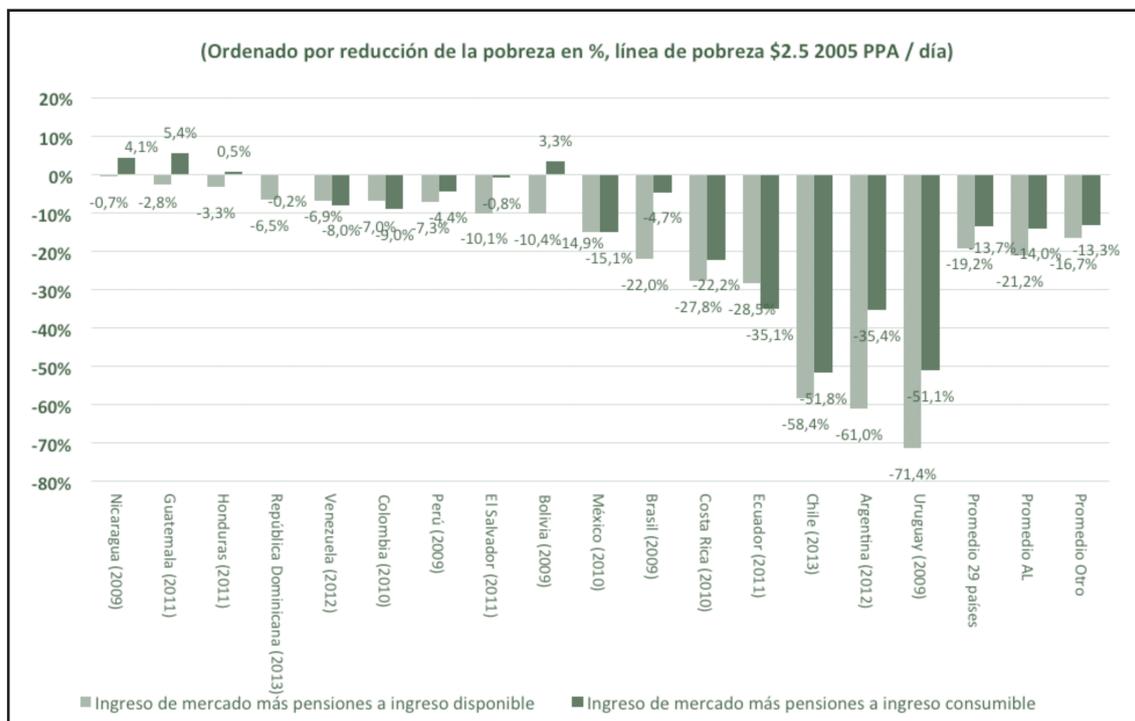
**Fuente:** Centro de Datos del Instituto CEQ y Lustig (2017b) con base en las mismas fuentes que la Gráfica 1.

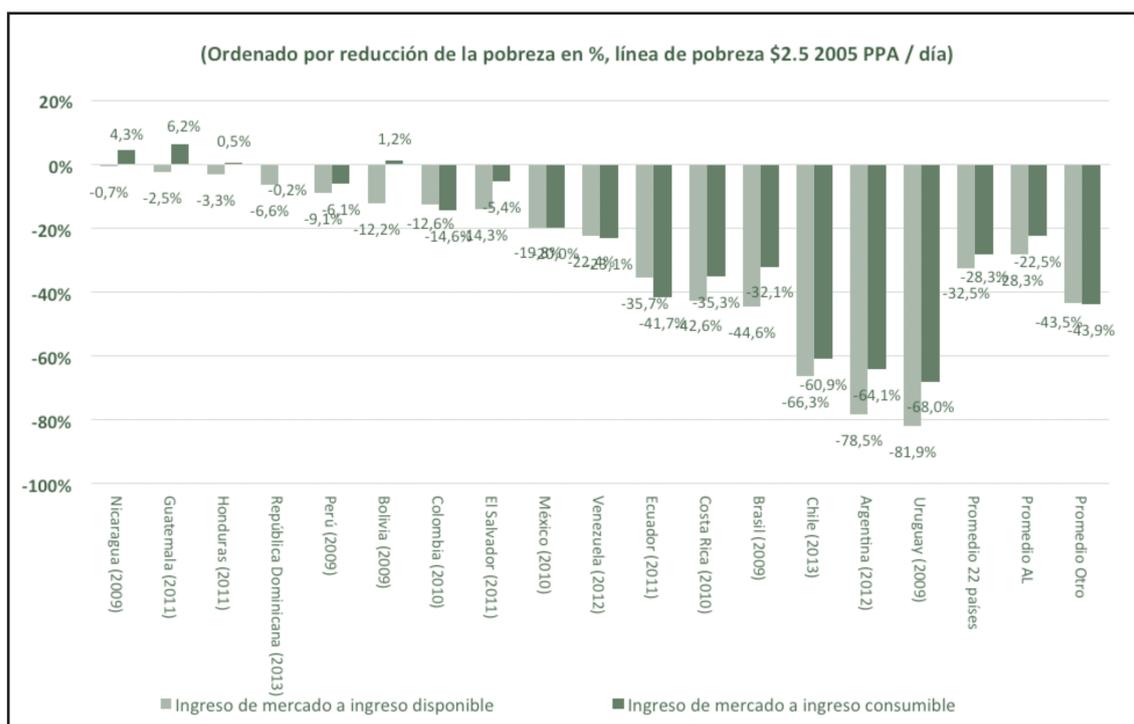
**Notas:**

1. El año de la encuesta está entre paréntesis.
2. Para las definiciones de los conceptos de ingresos ver Diagrama 1 y el texto correspondiente.
3. La pobreza es medida con la línea internacional de pobreza de \$1.25 (2005 PPA diarios).

**Gráfica 5.** Política fiscal y reducción de la pobreza (alrededor de 2010).  
(Línea de pobreza \$ 2.5/día 2005 PPA; en %)

**Panel A.** Pensiones contributivas como ingreso diferido



**Panel B.** Pensiones contributivas como transferencia directa

**Fuente:** Centro de Datos del Instituto CEQ y Lustig (2017b) con base en las mismas fuentes que la Gráfica 1.

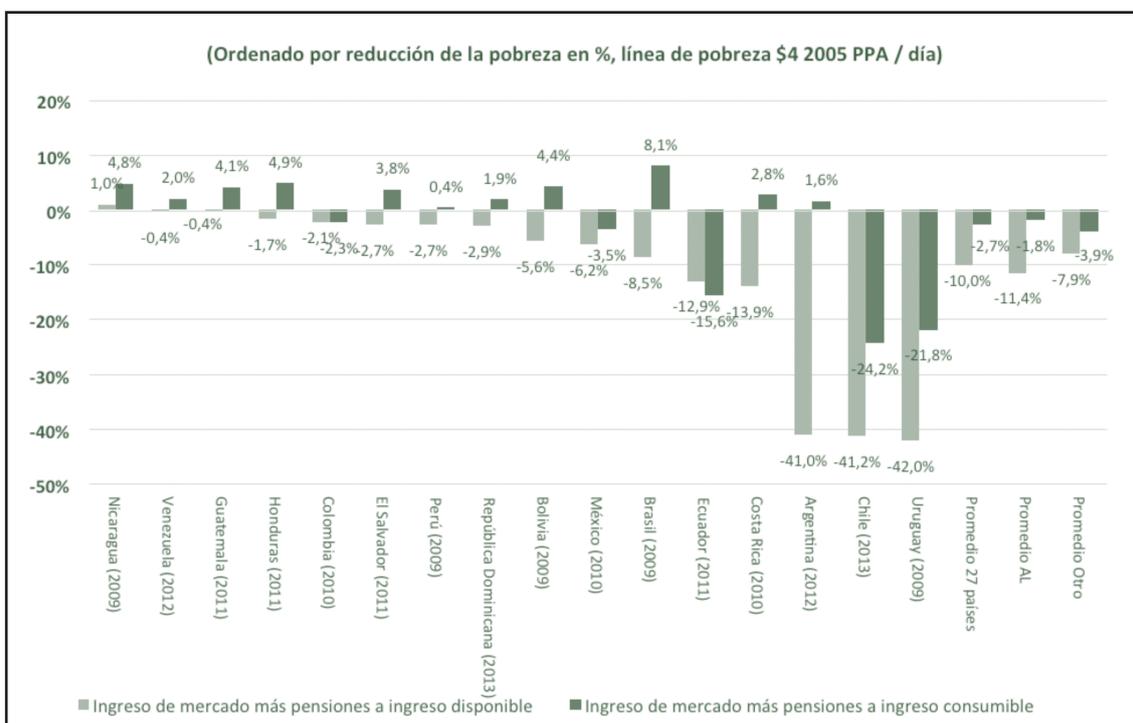
**Notas:**

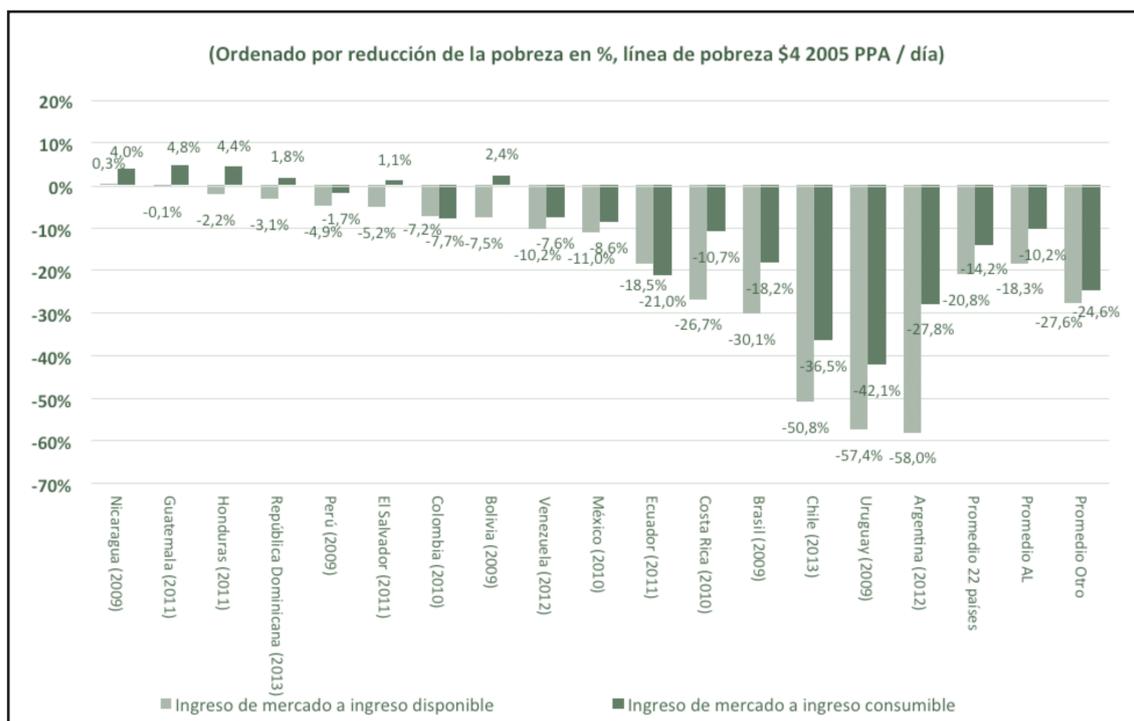
1. El año de la encuesta está entre paréntesis.
2. Para las definiciones de los conceptos de ingresos ver Diagrama 1 y el texto correspondiente.
3. La pobreza es medida con la línea internacional de pobreza de \$2.5 (2005 PPA diarios).

El impacto del sistema tributario en el gasto social sobre la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina

**Gráfica 6.** Política fiscal y reducción de la pobreza (alrededor de 2010).  
(Línea de pobreza \$ 4/día 2005 PPA; en %)

**Panel A.** Pensiones contributivas como ingreso diferido



**Panel B.** Pensiones contributivas como transferencia directa

**Fuente:** Centro de Datos del Instituto CEQ y Lustig (2017b) con base en las mismas fuentes que la Gráfica 1.

**Notas:**

1. El año de la encuesta está entre paréntesis.
2. Para las definiciones de los conceptos de ingresos ver Diagrama 1 y el texto correspondiente.
3. La pobreza es medida con la línea internacional de pobreza de \$4 (2005 PPA diarios)

Como puede observarse, en promedio, la región reduce la pobreza más que los países no latinoamericanos en el escenario donde las pensiones contributivas se consideran ingreso diferido. Esto no es sorprendente dado que la región tiene más países de ingreso medio que por lo tanto pueden dedicar más recursos en términos absolutos a reducir la pobreza. El efecto, no obstante, es muy heterogéneo.

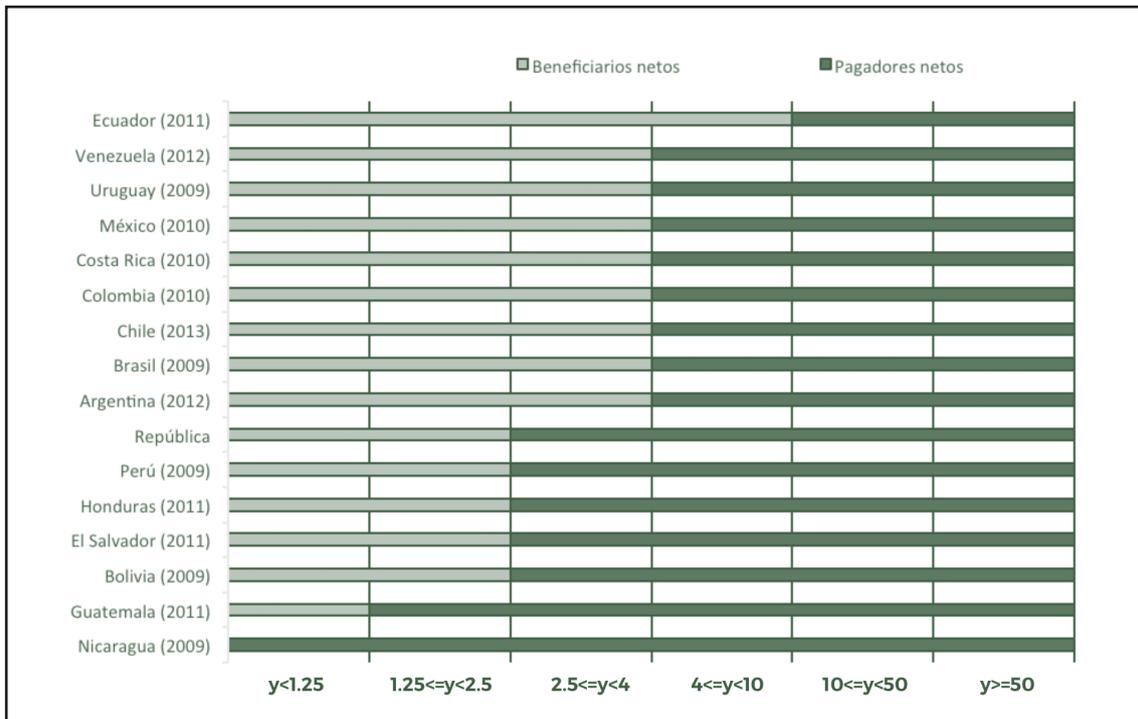
Además, se presenta un resultado preocupante. Con la línea de \$1.25, dos países latinoamericanos, Nicaragua y Guatemala, muestran una incidencia con el ingreso consumible que supera a la incidencia medida con el ingreso de mercado (en el escenario en que las pensiones contributivas se consideran un ingreso diferido). Para la línea de \$2.50, los países con esta característica son: Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Finalmente, para la línea de \$4, once países muestran una pobreza mayor con el ingreso consumible: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela. Cuando las pensiones se consideran una transferencia, estas cifras se modifican como sigue. Para la línea de \$1.25, el único país con esta característica es Guatemala. Para la línea de \$2.50, los países con esta característica son: Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Finalmente, para la línea de \$4, seis países muestran una po-

breza mayor con el ingreso consumible que con el ingreso de mercado, Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

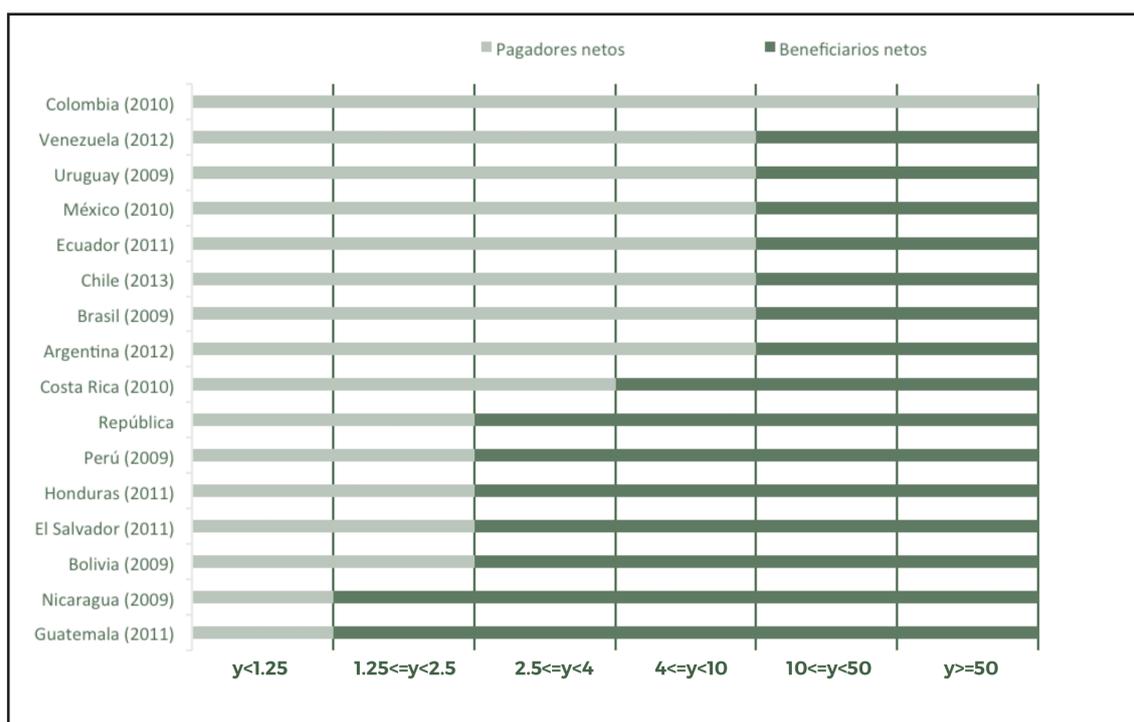
Este resultado ocurre principalmente porque los impuestos al consumo (IVA e impuestos específicos) convierten a un número importante de pobres en pagadores netos al sistema. En la gráfica 7 se muestra en qué estrato de ingreso en promedio, los individuos se convierten en pagadores netos al sistema fiscal antes de recibir servicios en especie como educación y salud. La diferencia entre los dos escenarios refleja que el sistema de impuestos y transferencias deja a un grupo de la población pobre y vulnerable, excluyendo la que recibe pensiones por jubilación, con menor poder de compra. Claro está que dicha población recibe a cambio beneficios en forma de servicios de educación, salud y otros bienes públicos gratuitos o cuasi-gratuitos. No obstante, es importante tomar en cuenta que, en lo que se refiere al consumo de bienes y servicios privados, el sistema fiscal puede estar afectando a los pobres de manera negativa. La pregunta sería hasta qué punto es posible modificar al sistema fiscal para que este fenómeno se minimice sin afectar el acceso de los pobres a los servicios públicos gratuitos. Este es un tema para ser analizado en cada país pero que escapa a los objetivos de este trabajo.

**Gráfica 7.** Beneficiarios y pagadores netos en el sistema fiscal

**Panel A.** Pensiones contributivas como ingreso diferido.



**Panel B.** Pensiones contributivas como transferencia directa



**Fuente:** Centro de Datos del Instituto CEQ y Lustig (2017b) con base en las mismas fuentes que la Gráfica 1.

**Notas:**

1. El año para el que se realizó el análisis entre paréntesis.
2. Beneficiarios (pagadores): ingreso consumible es superior (inferior) a los ingresos del mercado cuando las pensiones contributivas son tratadas como transferencias directas y que los ingresos del mercado más pensiones cuando las pensiones contributivas se consideran como ingresos diferidos, en promedio.

**Progresividad del gasto en educación y salud**

Como puede observarse en el cuadro 1, el gasto en pre-primaria, primaria y secundaria es progresivo y pro-pobre o neutro en términos absolutos (el gasto por persona baja con el ingreso o es el mismo para todos, respectivamente) para los países latinoamericanos incluidos en este estudio. El gasto en educación terciaria es progresivo, pero sólo en términos relativos (el gasto como proporción del ingreso de mercado se reduce con el ingreso) excepto en Guatemala donde es regresivo (es decir, incrementa la desigualdad por encima de la desigualdad observada con el ingreso de mercado). El gasto en salud es pro-pobre en Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, Ecuador, Uruguay y Venezuela. En Bolivia, Honduras, México y Nicaragua es neutro y progresivo en términos relativos solamente en El Salvador, Guatemala y Perú.

**El impacto del sistema tributario en el gasto social sobre la distribución del ingreso  
y la pobreza en América Latina**

**Cuadro 1** – Progresividad y nivel de pro-pobreza del gasto en educación y salud.

**Resumen  
de resultados**

	Total Educación			Pre-Primaria			Primaria			Secundaria			Terciaria				Salud			
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	D	A	B	C	
Argentina (2012)	+			+			--			--							+		+	
Bolivia (2009)		+		+			+			+							+			+
Brasil (2009)	+			+			+			+							+		+	
Chile (2013)	+			+			+			+							+		+	
Colombia (2010)	--			+			+			+							+		--	
Costa Rica (2010)	--			+			+			+							+		--	
República Dominicana (2013)	+			+			+			--							+		+	
Ecuador (2011)	+			--			+					+	--						+	
El Salvador (2011)	+			+			+				+						+			+
Guatemala (2011)		+		+			+				+							+		+
Honduras (2011)		+		+			+				+						+			+
México (2010)	+			+			+			+							+			+
Nicaragua (2009)		+		+			+				+						+			+
Perú (2009)	+			+			+			+							+			+
Uruguay (2009)	+			+			+			+							+		+	
Venezuela (2012)	+			+			+			+							+		+	

**Fuente:** Centro de Datos del Instituto CEQ y Lustig (2017b) con base en las mismas fuentes que Gráfica 1.

**Notas:**

1. Año para el cual el análisis se realizó en paréntesis.
  2. Si el coeficiente de concentración es mayor o igual a -0,05 pero no es superior a 0,05, se considera igual a 0.
- no disponible

**Referencias**

- Abdel-Halim, Morad, Shamma A. Alam, Yusuf Mansur, Umar Serajuddin and Paolo Verme. 2016. “CEQ Master Workbook: Jordan. Version: March 8, 2016,” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Afkar, Rythia, Jon Jellema and Matthew Wai-Poi. Próximamente. “The Distributional Impact of Fiscal Policy in Indonesia,” en *The Distributional Impact of Fiscal Policy: Experience from Developing Countries*, compilado por Gabriela Inchauste y Nora Lustig (Washington: Banco Mundial).
- Alam, Shamma A., Gabriela Inchauste and Umar Serajuddin. Próximamente. “The Distributional Impact of Fiscal Policy in Jordan,” en *The Distributional Impact of Fiscal Policy: Experience from Developing Countries*, compilado por Gabriela Inchauste y Nora Lustig (Washington: Banco Mundial).
- Aristy-Escuder, Jaime, Maynor Cabrera, Blanca Moreno-Dodson and Miguel Sánchez-Martín. 2016. “Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic,” CEQ Working Paper No. 46 (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial), Junio.
- Aristy-Escuder, Jaime, Maynor Cabrera, Blanca Moreno-Dodson and Miguel Sánchez-Martín. 2016. “CEQ Master Workbook: Dominican Republic. Version: August 4, 2016,” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Arunatilake, Nisha, Camilo Gomez, Nipuni Perera and Kaushalya Attygalle. 2016. “CEQ Master Workbook: Sri Lanka. Version: March 10, 2016,” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Arunatilake, Nisha, Gabriela Inchauste and Nora Lustig. Próximamente. “The Incidence of Taxes and Spending in Sri Lanka,” en *The Distributional Impact of Fiscal Policy: Experience from Developing Countries*, compilado por Gabriela Inchauste y Nora Lustig (Washington: Banco Mundial).
- Beneke, Margarita, Nora Lustig and José Andrés Oliva. 2014. “CEQ Master Workbook: El Salvador. Version: June 26, 2014,” Centro de Datos CEQ (Ins-

- tituto CEQ, Tulane University y Banco Interamericano de Desarrollo).
- Beneke, Margarita, Nora Lustig and José Andrés Oliva. 2017. "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in El Salvador." Capítulo 13 en *Commitment to Equity Handbook. A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, compilado por Nora Lustig (Brookings Institution Press e Instituto CEQ, Tulane University).
- Bucheli, Marisa, Nora Lustig, Máximo Rossi and Florencia Amábile. 2014. "CEQ Master Workbook: Uruguay. Version: August 18, 2014," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Bucheli, Marisa, Nora Lustig, Máximo Rossi and Florencia Amábile. 2014. "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay," en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino and John Scott, Volumen especial, Public Finance Review 42, no. 3, pp.413-433.
- Cabrera, Maynor and Hilcías E. Morán. 2015. "CEQ Master Workbook: Guatemala. Version: May 6, 2015," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)).
- Cabrera, Maynor and Hilcías E. Morán. 2015. "CEQ Master Workbook: Nicaragua. Version: October 14, 2015" Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)).
- Cabrera, Maynor and Hilcías E. Morán. Próximamente. "Incidencia de la política fiscal en el ámbito rural de Centro América: el caso de Nicaragua," CEQ Working Paper No. 52 (Instituto CEQ, Tulane University e ICEFI).
- Cabrera, Maynor, Nora Lustig and Hilcías E. Morán. 2015. "Fiscal Policy, Inequality and the Ethnic Divide in Guatemala." World Development 76 (C), pp. 263–279.
- Cancho, Cesar and Elena Bondarenko. 2015. "CEQ Master Workbook: Georgia. Version: December 31, 2015" Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Cancho, Cesar and Elena Bondarenko. Próximamente. "The Distributional Impact of Fiscal Policy in Georgia," en *The Distributional Impact of Fiscal Policy: Experience from Developing Countries*, compi-

- lado por Gabriela Inchauste y Nora Lustig (Washington: Banco Mundial).
- Castañeda, Ricardo and Ilya Espino. 2015. "CEQ Master Workbook: Honduras. Version: August 18, 2015" Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)).
- Castañeda, Ricardo and Ilya Espino. Próximamente. "Incidencia de la política fiscal en el ámbito rural de Centro América: el caso de Honduras," CEQ Working Paper No. 51 (Instituto CEQ, Tulane University e ICEFI).
- Enami, Ali, Nora Lustig and Alireza Taqdiri. 2016. "CEQ Master Workbook: Iran. Version: June 16, 2016," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Economic Research Forum, Cairo, Egipto).
- Enami, Ali, Nora Lustig and Alireza Taqdiri. 2016. "Fiscal Policy, Inequality and Poverty in Iran: Assessing the Impact and Effectiveness of Taxes and Transfers." CEQ Working Paper No. 48 (Instituto CEQ, Tulane University y Economic Research Forum, Cairo, Egipto), Noviembre.
- Harker, Arturo, Nora Lustig, Valentina Martinez and Marcela Melendez. Próximamente. "The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia," CEQ Working Paper 24 (Instituto CEQ, Tulane University).
- Higgins, Sean and Claudiney Pereira. 2014. "The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income," en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino and John Scott, Volumen especial, Public Finance Review 42, 3, pp. 346-67.
- Higgins, Sean and Claudiney Pereira. 2016. "CEQ Master Workbook: Brazil. Version: January 4, 2016," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Higgins, Sean, Nora Lustig, Whitney Ruble and Timothy M. Smeeding. 2016. "Comparing the Incidence of Taxes and Social Spending in Brazil and the United States." Review of Income and Wealth 62, pp. S22-46.
- Hill, Ruth, Eyasu Tsehaye and Tassew Woldehanna. 2014. "CEQ Master Workbook: Ethiopia. Version: September 28, 2014," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Hill, Ruth, Gabriela Inchauste, Nora Lustig, Eyasu Tsehaye and Tassew Wolde-

- hanna. Próximamente. “A Fiscal Incidence Analysis for Ethiopia,” en *The Distributional Impact of Fiscal Policy: Experience from Developing Countries*, compilado por Gabriela Inchauste y Nora Lustig (Washington: Banco Mundial).
- Inchauste, Gabriela, Nora Lustig, Mashekwa Maboshe, Catriona Purfield, Ingrid Woolard and Precious Zikhali. 2016. “CEQ Master Workbook: South Africa. Version: March 6, 2016,” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Inchauste, Gabriela, Nora Lustig, Mashekwa Maboshe, Catriona Purfield, Ingrid Woolard and Precious Zikhali. Próximamente. “The Distributional Impact of Fiscal Policy in South Africa,” en *The Distributional Impact of Fiscal Policy: Experience from Developing Countries*, compilado por Gabriela Inchauste y Nora Lustig. (Washington: Banco Mundial).
- Jaramillo, Miguel. 2014. “The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru,” en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino y John Scott, Volumen especial, Public Finance Review 42, no.3, pp. 391-412.
- Jaramillo, Miguel. 2015. “CEQ Master Workbook: Peru. Version: August 7, 2015,” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Jellema, Jon, Astrid Haas, Nora Lustig, and Sebastian Wolf. 2016. “CEQ Master Workbook: Uganda. Version: July 28, 2016,” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y International Growth Center, UK).
- Jellema, Jon, Astrid Haas, Nora Lustig, and Sebastian Wolf. 2017. “The Impact of Taxes, Transfers, and Subsidies on Inequality and Poverty in Uganda.” Capítulo 16 en *Commitment to Equity Handbook. A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, compilado por Nora Lustig (Brookings Institution Press e Instituto CEQ, Tulane University).
- Jellema, Jon, Matthew Wai Poi and Rythia Afkar. 2015. “CEQ Master Workbook: Indonesia. Version: February 26, 2015” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Jouini, Nizar, Nora Lustig, Ahmed Moumami, and Abebe Shimeles. 2015. “CEQ Master Workbook: Tunisia. Version: October 1, 2015,” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Africano de Desarrollo).
- Jouini, Nizar, Nora Lustig, Ahmed Moumami, and Abebe Shimeles. 2017.

- “Fiscal Incidence and Poverty Reduction: Evidence from Tunisia.” Capítulo 15 en *Commitment to Equity Handbook. A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, compilado por Nora Lustig (Brookings Institution Press e Instituto CEQ, Tulane University).
- Llerena Pinto, Freddy Paul, María Cris-thina Llerena Pinto, Roberto Carlos Saá Daza and María Andrea Llerena Pinto. 2014. “CEQ Master Workbook: Ecuador. Version: November 7, 2014,” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Llerena Pinto, Freddy Paul, María Cris-thina Llerena Pinto, Roberto Carlos Saá Daza and María Andrea Llerena Pinto. 2015. “Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador,” CEQ Working Paper 28 (Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University y Diálogo Interamericano), Febrero.
- López-Calva, Luis Felipe, Nora Lustig, Mikhail Matytsin and Daria Popova. Próximamente. “Who Benefits from Fiscal Redistribution in Russia?,” en *The Distributional Impact of Fiscal Policy: Experience from Developing Countries*, compilado por Gabriela Inchauste y Nora Lustig. (Washington: Banco Mundial).
- Lustig, Nora, compiladora. 2017a. *Commitment to Equity Handbook. A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty* (Brookings Institution e Instituto CEQ, Tulane University). [Versión en línea disponible para ser consultada en [www.commitmentoequity.org](http://www.commitmentoequity.org)]
- \_\_\_\_\_. 2017b. “El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela”. *El Trimestre Económico*. Number 335, julio-septiembre.
- Lustig, Nora and Sean Higgins. 2013. “Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook,” CEQ Working Paper 1 (Center for Inter-American Policy and Research, Department of Economics, Tulane University y Diálogo Interamericano), Septiembre. [Versión reemplazada por Lustig, compilado por, 2017; solo disponible bajo petición]
- Malytsin, Mikhail and Daria Popova. 2016. “CEQ Master Workbook: Russia. Version: March 17, 2016,” Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).

- Martínez-Aguilar, Sandra and Eduardo Ortiz-Juárez. 2016. "CEQ Master Workbook: Chile. Version: May 5, 2016," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Martínez, Sandra, Alan Fuchs, Eduardo Ortiz-Juárez, and Giselle del Carmen. 2017. "The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile," CEQ Working Paper No. 47 (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Meléndez, Marcela and Valentina Martínez. 2015. "CEQ Master Workbook: Colombia. Version: December 17, 2015," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Interamericano de Desarrollo).
- Molina, Emiro. 2016. "CEQ Master Workbook: Venezuela. Version: November 15, 2016," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Paz Arauco, Veronica, George Gray-Molina, Wilson Jimenez and Ernesto Yañez. 2014. "Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia," en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino and John Scott, Volumen especial, *Public Finance Review* 42, no 3, pp. 326-345.
- Paz Arauco, Verónica, George Gray-Molina, Wilson Jimenez and Ernesto Yañez. 2014. "CEQ Master Workbook: Bolivia. Version: September 22, 2014," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Rossignolo, Darío. 2016. "CEQ Master Workbook: Argentina. Version: February 29, 2016," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Rossignolo, Darío. 2017. "Taxes, Expenditures, Poverty, and Income Distribution in Argentina." Capítulo 11 en *Commitment to Equity Handbook. A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, compilado por Nora Lustig (Brookings Institution Press e Instituto CEQ, Tulane University).
- Sauma, Pablo and Juan D. Trejos. 2014. "Social Public Spending, Taxes, Redistribution of Income, and Poverty in Costa Rica," CEQ Working Paper 18 (Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University y Diálogo Interamericano), Enero.
- Sauma, Pablo and Juan D. Trejos. 2014. "CEQ Master Workbook: Costa Rica. Version: February 2014," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).

- Scott, John. 2013. "CEQ Master Workbook: Mexico. Version: September 2, 2013," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Scott, John. 2014. "Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System," en *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, compilado por Nora Lustig, Carola Pessino, John Scott, Volumen especial, Public Finance Review 42, no.3, pp.368-390.
- Younger, Stephen D. and Artsvi Khachatryan. 2014. "CEQ Master Workbook: Armenia. Version: May 31, 2014." Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University y Banco Mundial).
- Younger, Stephen D. and Artsvi Khachatryan. Próximamente. "Fiscal Incidence in Armenia," en *The Distributional Impact of Fiscal Policy: Experience from Developing Countries*, compilado por Gabriela Inchauste y Nora Lustig. (Washington: Banco Mundial).
- Younger, Stephen, Flora Myamba, and Kenneth Mdadila. 2016. "CEQ Master Workbook: Tanzania. Version: June 1, 2016," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Younger, Stephen, Flora Myamba, and Kenneth Mdadila. 2016. Próximamente. "Fiscal Incidence in Tanzania," African Development Review (aceptado para su publicación).
- Younger, Stephen, Eric Osei-Assibey, and Felix Oppong. 2016. "CEQ Master Workbook: Ghana. Version February 10, 2016," Centro de Datos CEQ (Instituto CEQ, Tulane University).
- Younger, Stephen, Eric Osei-Assibey, and Felix Oppong. Próximamente. "Fiscal Incidence in Ghana," Review of Development Economics (aceptado para su publicación).

# **III EL FUTURO DEL TRABAJO Y LAS HABILIDADES**





# PANORÁMICA AL FUTURO DEL TRABAJO

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

**Q**uisiera hacer una panorámica sobre los temas relacionados con el futuro del trabajo. Como algunos de ustedes saben, Guy Ryder, Director General de la OIT, planteó esta iniciativa como el gran tema para la transición de la OIT de su primer siglo de existencia al segundo, en el 2019, y se están comenzando a hacer una serie de estudios. Por supuesto es un tema que está en la prensa, varios de los organismos aquí representados han organizado eventos sobre esto. Entonces aquí se trata, más que de profundizar en uno o dos temas específicos, de ver algunas de las tendencias claves que están afectando o van a transformar el futuro del trabajo en la región. Por supuesto que estos son temas amplios sobre los que se requiere de más investigación, más comprensión.

Uno podría dividir las tendencias que impactan el mundo del trabajo en cuatro grandes grupos de tendencias—lo que en inglés se llama *drivers*—: las tendencias demográficas y de población, los cambios tecnológicos, (la cuarta revolución industrial, si ustedes quieren), las tendencias en materia de crecimiento y de desarrollo productivo y las tendencias en los modelos

de negocios y, en las preferencias y conciencia del consumidor.

Hay otros factores que uno podría agregar o subsumir (en este caso estoy subsumiendo dentro del tema del desarrollo productivo, la temática de educación y formación vocacional), y voy a hacer algunos comentarios sobre esto.

Empezando por los factores demográficos, debemos considerar la impresionante transición demográfica que va a experimentar América Latina y el Caribe en los próximos años, y que ya estamos viviendo. En 1950 había 162 millones de personas, de los cuales aproximadamente 5 millones, o 3% eran adultos mayores; 50 años después, en el 2000, la población total había aumentado a 512 millones de los cuales 30 millones, un 6% eran adultos mayores; para el 2050 se estima que la población total llegue a unos 776 millones, de los cuales un 20% serán adultos mayores, esto es 155 millones de adultos mayores, y en el 2100, la población será 680 millones de habitantes, de los cuales 30% serán adultos mayores, 204 millones de ellos. El cambio en el número proporción de adultos mayores es realmente drástico, impresio-

nante, y la presión que esto ejerce y ejercerá sobre los mercados laborales y sobre los sistemas de protección social, es enorme y ya lo estamos viviendo.

También hay una transición en términos de la población joven. La ventana de oportunidad que se está viviendo en estos momentos en una mayoría de países se va a ir cerrando con la proporción de jóvenes reduciéndose significativamente, pero todavía en este momento es algo que presiona sobre las políticas de empleo, y el desempleo juvenil es de alrededor del 15%, como veremos luego. Podría decirse mucho más sobre los factores demográficos, pero aquí se trata nada más de plantear el cuadro general.

Una forma de abordar el tema de los factores tecnológicos, es recordando las cuatro olas de impacto tecnológico en América Latina: vino en los noventas el impacto de las computadoras, en los 2000 sobre todo el Internet –en la región el uso de Internet registra un crecimiento significativo, pero la penetración es todavía inferior que, en otras regiones como el sudeste asiático, Estados Unidos y Europa–. Luego está la telefonía móvil, que registra un crecimiento impresionante en América Latina, a la par con otras regiones, y por último la robótica, que es lo que viene. En robótica estamos muy por debajo de otras regiones como Asia, por ejemplo.

¿Cuáles son los impactos de todo esto? Hay impactos disruptivos, de transformación de ocupaciones, y también un im-

pacto en el sentido de riesgo de mayor desigualdad. En cuanto al debate sobre la dinámica de destrucción y creación de empleo creada por la disrupción de las nuevas tecnologías y el espectro del desempleo tecnológico creado por la economía digital, la automatización y demás, hay dos perspectivas. Una, pesimista, como las de McAfee y Brynjolfson; Martin Ford y el estudio muy citado de Frey y Osborne que calcula que en Estados Unidos un 47% de las ocupaciones están en riesgo de ser desplazadas, de desaparecer o de transformarse radicalmente. Pero también hay argumentos fuertes para tener una perspectiva no tan pesimista o incluso optimista, de cómo todas estas transformaciones también van a generar nuevas ocupaciones, nuevos empleos, economía de servicios, etc. La perspectiva optimista enfatiza más la complementariedad de las máquinas inteligentes con los seres humanos, más que los efectos de sustitución del trabajo humano. Este es un debate importante, pero con un alto nivel de incertidumbre y desconocimiento, se requiere de una discusión de cómo impacta esto más específicamente en América Latina.

Algo sobre lo que sí existe mayor certeza es la gran transformación de las ocupaciones por el impacto de las nuevas tecnologías, que ya se está produciendo. En este debate de las ocupaciones se están descomponiendo en grupos de tareas, *tasks*, y se distingue entre tareas rutinarias y no rutinarias, cognitivas, no cognitivas,

para hilar más fino en cuanto a cuáles tareas son sustituibles y cuáles no, o lo son menos. La realidad tecnológica nos sigue sorprendiendo, porque hay algunas actividades, incluso de servicios, que se habían clasificado o se pensaba que eran imposibles de sustituir por máquinas inteligentes, y cada vez la tecnología está haciendo posible más sustitución de tareas que se pensaban imposibles. Una tendencia clara asociada con las revoluciones tecnológicas es el aumento de la demanda por nuevas calificaciones avanzadas y una obsolescencia acelerada de las habilidades existentes. Este es el punto realmente clave para las políticas de empleo, las políticas de educación, las políticas de formación profesional que nos lleva a ver la necesidad de educación permanente a lo largo de la vida como un imperativo tanto para los sistemas educativos y de formación para el trabajo, como para las personas mismas en su actitud ante su propia inversión en aprendizaje y entrenamiento. Otro riesgo relacionado con las nuevas tecnologías es el de mayor desigualdad entre trabajadores, porque los trabajadores con altas calificaciones y conectados tienden a ganar mientras que aquellos con bajas calificaciones y desconectados tienden a perder. Ha habido una serie de estudios y aportes académicos como los de David Autor, que destacan esto, como hay un efecto de vacío (*Hollowing out*) en los empleos e ingresos de la clase media a causa de la nueva dinámica de las habilidades, y aunque estos es-

tudios hasta ahora se han centrado en los países desarrollados, hay razones para pensar que los impactos son similares en América Latina.

Una conclusión aquí es que ese cambio acelerado en el perfil de habilidades inducido por la cuarta revolución industrial, reta a los sistemas de educación formal y de formación profesional y nos lleva a poner el foco en esta agenda de desarrollo del talento humano, cosa que está sucediendo, por lo menos en términos del discurso y de las discusiones, no necesariamente trasladándose con suficiente velocidad a las políticas y a la modernización de los sistemas de formación vocacional. El BID, en particular, ha sido bastante crítico, muy crítico, con los sistemas de formación profesional, y la verdad es que hay muchos retos ahí.

Un tercer grupo de factores es el tema del crecimiento y el desarrollo productivo. El futuro del trabajo va a depender muchísimo de qué tasas de crecimiento tengan los países de América Latina, si ese crecimiento va a ser sostenido, inclusivo y sostenible, que es nada menos que el objetivo ocho de la Agenda 2030. Pero en la región las tasas de crecimiento han sido sumamente volátiles, no hemos tenido un crecimiento sostenido y esa es una característica de América Latina. Ningún país asiático o de alto desempeño ha logrado desarrollarse si no ha tenido dos, tres o más décadas de un crecimiento sostenido alto. Esa característica nos está faltando y remite mucho a políticas macro, a los te-

mas de los que se habló ayer y a lo que nos dijo José Antonio Ocampo sobre los ciclos de los productos básicos y sus impactos diferenciados en la región, pero también a los temas micro del desarrollo productivo y a la idea de que lo que se produce importa. El punto esencial es que la pregunta sobre el futuro del trabajo es también una pregunta sobre el futuro de la producción.

En ese contexto la inclusividad es una palabra utilizada con mucha frecuencia, y un atributo muy citado como deseable en el crecimiento, pero hay que reconocer que hay una doble inclusividad. En el pasado se ha enfatizado mucho el logro de inclusividad vía las políticas sociales, pero la inclusividad depende también, y de manera aún más importante, del empleo, es decir, de la inclusividad productiva, de la reducción de la informalidad, del cambio en la estructura de tamaño de las empresas para apartarse de esa estructura caracterizada por demasiada gravitación de las micro y las pequeñas empresas. Y en relación con la participación de las personas en la producción y el empleo surgen algunas preguntas clave: ¿Es ese crecimiento o ese cambio estructural virtuoso hacia una mayor productividad o perverso hacia productividad estancada? ¿Genera suficientes ocupaciones formales? ¿Avanza hacia una mayor diversificación? ¿Genera mayor igualdad e inclusión? Todo ello conduce a la siguiente pregunta de política: ¿cuáles son los instrumentos para que, vía la política pública, vía las alianzas público-

privadas, se pueda influir en el patrón de crecimiento? En el Consenso de Washington la idea era que tener una visión y una política sobre el desarrollo de la producción no era el papel del Estado, que eso correspondía al sector privado. Creo que la visión hoy día ha cambiado hacia una más pragmática, menos ideológica, hacia cómo lograr mezclas de Estado y de mercado y alianzas público-privadas que cambien ese patrón de crecimiento, como es claro que los países asiáticos exitosos y otros lo han hecho.

El tema de la economía sostenible y la economía de crecimiento verde es también otro gran motor para una transformación estructural y en el mundo del trabajo. Esto está ocurriendo, en parte a causa de presiones del consumidor, en parte a causa de las estrategias competitivas de las compañías, y en parte por incentivos establecidos por política.

En resumen, el crecimiento importa – creo que para muchos aquí presentes esto no hay necesidad de enfatizarlo –, pero en algunos foros es muy importante recordar que el crecimiento elevado y sostenido hace una enorme diferencia: a un 2% de crecimiento anual el tiempo necesario para duplicar el PIB son 70 años; a 5% de crecimiento son sólo 20 años. Entonces el crecimiento importa muchísimo, pero también importa mucho el patrón de crecimiento.

En el Panorama Laboral 2015, publicado en diciembre 2015, dijimos que Amé-

rica Latina está en una crisis en cámara lenta en materia del mercado de trabajo. Dijimos esto porque si se compara la variación interanual del producto interno bruto y de la tasa de ocupación urbana en el período de desaceleración con el período de la Crisis del Atlántico Norte, como hemos llamado en esta reunión la crisis del 2008-2009, encontramos que la desaceleración desde el 2011 y hasta el 2015 ya ha durado 18 ó 20 trimestres, mientras que la Crisis del Atlántico Norte fue una cosa bastante rápida en términos de sus impactos en América Latina. Si uno ve los impactos acumulados en la tasa de ocupación con la desaceleración, estos son una reducción de -2.9 puntos en la tasa de ocupación, mientras que durante la Crisis del Atlántico Norte la reducción fue de solo 1.8 puntos. De manera que el impacto acumulado en los mercados de trabajo, por lo menos por esa medida, es más fuerte durante esta desaceleración que el impacto que se dio en el 2008-2009. Por eso la llamamos “crisis en cámara lenta”.

Algunos de los principales resultados que tenemos en el *Panorama Laboral 2015* en cuanto al impacto de la desaceleración en los mercados de trabajo, revelan que la tasa de desempleo aumentó de 6.4% en el 2014 a 6.9% en 2015, esto es 1.7 millones de personas desempleadas adicionales, para un total de 19 millones de personas desempleadas en la región. El desempleo juvenil aumentó de 14.5% a 15.3%, el empleo asalariado había aumentado de manera

sostenida del 2003 al 2013, y con la desaceleración su crecimiento cesó en 2014 y en 2015 decreció, mientras que el empleo por cuenta propia aumentó. Esto significa un deterioro en la calidad del empleo. La desaceleración también afectó negativamente los salarios reales, que pasaron de un crecimiento positivo de 2.3 en el 2012 a 1.1 en el 2013 y a 0.3 en 2014 con crecimiento negativo en algunos países.

Volviendo al largo plazo. Aunque ha habido una discusión sobre la metodología del bien conocido estudio de Mcmillan y Rodrik, creo que ellos hacen un punto sumamente importante. El estudio descompone el crecimiento de la productividad en dos componentes: el crecimiento dentro de sectores y el crecimiento que se puede atribuir al cambio estructural. De 1950 a 1975 hubo una contribución positiva al crecimiento de la productividad tanto del crecimiento dentro de los sectores como del cambio estructural por el movimiento de personas de sectores de menor productividad a sectores de mayor productividad; pero de 1975 a 1990 hubo una fuerte reversión –eso incluyó la Década Perdida– en el sentido de que el crecimiento de la productividad dentro de los sectores tuvo un aporte negativo, y el aporte del componente de cambio estructural fue positivo, pero muy pequeño. De 1990 al 2005 el aporte dentro de sectores es positivo pero el aporte del cambio estructural es perverso o negativo, en el sentido de que los movimientos de mano de obra se dan

de sectores de mayor productividad a sectores de menor productividad. Este es un argumento bien interesante: cuánto de eso se debe a la apertura comercial acelerada, a la liberalización, los TLC, etc. Es un punto realmente fundamental, y lo clave aquí es que es imperativo cambiar a un patrón de transformación estructural que luzca más como el de aquellos 25 años de 1950 a 1975.

En un estudio que publicamos el año pasado, *Pequeñas empresas, grandes brechas*, hay una serie de gráficos en donde se analiza la estructura de la producción por tamaño de empresa y cómo ha cambiado, así como la estructura del empleo por tamaño de empresa, y relacionamos el empleo por tamaño de empresa con seis indicadores de lo que llamamos trabajo decente, o de calidad del empleo. Encontramos que 28% del empleo es cuentapropistas, otro 28%, redondeando, son microempresas. O sea, 56% del empleo en América Latina está en microempresa y en empleo por cuenta propia. Y es en este segmento en donde hay un enorme traslape con pobreza y un enorme traslape con la informalidad. Las medianas empresas hacen muy poco aporte al empleo, hay una especie de barrera invisible porque hay muy pocas empresas medianas y muy poco empleo en ellas en comparación con las microempresas y empresas pequeñas. Entonces ahí el punto es que para mejorar la calidad del empleo no se trata solo de tener políticas de mercado de trabajo, sino políticas in-

dustriales o políticas que impacten y cambien la estructura por tamaño de empresa. Hay que resolver el tema de por qué no hay más empresas medianas. Los trabajos formales, la transición hacia la formalidad, pasa por aumentar ese estrato de empresas de tamaño mediano, y por supuesto también de la gran empresa. Es allí donde están los empleos de mejor calidad. Esto también lleva a hacer algunas reflexiones importantes sobre las deficiencias de las políticas hacia las PYMES. Todos los países latinoamericanos tienen políticas hacia las PYMES, pero con algunos grandes defectos, porque no han hecho suficiente por remover las barreras visibles o invisibles, ya sea de crédito, ya sea de capacidad gerencial o regulatorias para el crecimiento de las empresas, y también ha habido muy poco énfasis en promover un ecosistema empresarial sólido para los emprendimientos, las *startups*, y las incubadoras de empresas. Es en las PYMES donde está la mayor parte del empleo, pero tener este predominio de micro y pequeñas empresas no es una ventaja, es más bien un problema. Hay que enfocarse más entonces en el ecosistema empresarial: incubadoras, mentorías y todo lo que hace a un ecosistema empresarial sano y vigoroso, para que haya más empresas exitosas y de alto crecimiento.

Un comentario rápido sobre políticas de educación y pro formación profesional. Esto ha sido muy bien cubierto por varias de las instituciones aquí representadas, y de hecho lo fue en el trabajo de la OCDE,

CAF y CEPAL del año pasado, el panorama económico para la región. Una línea de trabajo es alinear mejor los sistemas de educación y formación con políticas de desarrollo productivo. Venimos de dos décadas en que prácticamente no ha habido políticas de desarrollo productivo o no las ha habido con la claridad que se requiere por razones ideológicas y un debate bastante estéril sobre el papel del estado y el mercado. Es por supuesto muy difícil alinear la parte educativa y de formación profesional con políticas que no están claramente definidas, que están atomizadas, donde no hay una visión nacional clara de apuestas a futuro. En la medida en que haya eso, ya sea por políticas de atracción de inversiones, de promoción de exportaciones o de apuestas a ciertos sectores, con los nuevos estilos de hacer política industrial, pues se facilitaría dar señales, no solo para los centros de formación vocacional y para el sector privado sino para los estudiantes, para los jóvenes, para las familias mismas. Es importante dar señales porque esto puede cambiar los incentivos hacia estudiar más ciencias básicas y más ingenierías para alimentar procesos de desarrollo productivo, innovación y crecimiento de la productividad, en vez de esa proporción tan elevada de estudiantes que se gradúan en ciencias sociales de nuestras universidades, muchos con aspiraciones de trabajar en el sector público.

Este renovado interés en las políticas de desarrollo productivo y en políticas de

innovación es, en realidad, una gran oportunidad para las instituciones y las políticas de formación profesional, mientras se dé el diálogo y la articulación con el sector privado, con las entidades públicas.

Debemos mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación. Son bien conocidas las brechas de calidad que se han medido en los test de PISA, y también en términos de la pertinencia, debido a los pocos graduados en ingeniería y en ciencias. Según un cálculo que está en el documento de la OCDE, la CAF y la CEPAL al que hice referencia, los años de escolaridad explican el 28% de las diferencias en el PIB per cápita entre América Latina y los países de la OCDE, pero la calidad del capital humano explica el 60%. Realmente ahí está un reto muy claro.

En materia de modernizar los modelos de formación profesional, como ustedes saben, como parte del sistema de la OIT en América Latina y el Caribe está la red CINTERFOR, que es la red de centros de formación vocacional de todos los países en la región, 67 miembros en total (tales como el SENA de Colombia, el SENAI de Brasil, el INA de Costa Rica, INSAFOR de El Salvador, etc.), es decir, todas las entidades principales. Se requiere modernización de varias de estas entidades, y en no pocos casos un cambio de enfoque y de énfasis. Hay una discusión sobre si ese modelo de provisión centralizada de formación profesional es el más adecuado, o si no debería de usarse una parte impor-

tante de esos fondos –son en general instituciones muy bien financiadas, con impuestos a la planilla– para avanzar cada vez más hacia esquemas de formación más dual, más de formación en el trabajo y menos en el aula.

En el seno del mismo CINTERFOR se han discutido diversas líneas de reforma y modernización: mayor calidad y pertinencia en la formación profesional, mejor previsión de competencias. El SENAI de Brasil tiene dentro de estos organismos la mejor metodología de prospectiva tecnológica y están colaborando mucho con otras instituciones tratando de ver cinco años hacia adelante, de considerar el perfil y los impactos de las tecnologías, con miras a cambiar los programas de estudio y formación a la luz de todo ello. En OIT estamos convencidos de la importancia de este tema de la formación dual. No se trata de importar el modelo alemán o suizo, pero realmente hay evidencia de que funciona muy bien, y una serie de elementos básicos que no están más allá de las capacidades de América Latina, aunque se requieren los marcos legales y los programas. Ha habido programas piloto e instituciones específicas, pero no ha habido un escalamiento, no se ha llevado esto realmente a escala. Es un tema amplio y de suma importancia para el futuro de la producción, de la productividad y del trabajo en la región.

Se requiere no solo de una estrecha cooperación público-privada sino también

de una acción proactiva del sector privado. La característica en la región es la desconexión entre el sector privado y el mundo del trabajo por una parte y el mundo y la educación y muchas de estas instituciones de formación vocacional. Es un poco irónico, porque en la mayoría de las juntas directivas de estos organismos está sentado el sector privado, pero en la realidad los programas no funcionan como deberían. Nosotros hemos estado impulsando alianzas público-privadas, en particular una que se llama el GAN, el Global Apprenticeship Network, que es global y que ya se lanzó en Argentina, en Colombia a través de la ANDI y está por lanzarse en México, para activar más la participación del sector privado y compartir buenas prácticas de aprendizaje y formación dual. Hay mucho espacio para aumentar el diálogo de las empresas y organizaciones empresariales con los proveedores de formación vocacional, tanto públicos como privados, para poder tener el tipo de entrenamiento en los sectores de crecimiento en donde estén los cuellos de botella, y también con la visión moderna de las habilidades del siglo XXI, que no son solo los temas técnicos, sino las habilidades socioemocionales y demás, tan importantes para los empleadores.

Finalmente debo referirme al empresarialismo como competencia. El talento empresarial es una de las competencias más valiosas, pero hay barreras a su desarrollo y vamos de regreso al tema de incubadoras, mentorías y el ecosistema empresa-

rial. Entonces, en conclusión, un futuro del trabajo mejor depende de que se implementen políticas de desarrollo productivo, así como de talento humano para promover un crecimiento más inclusivo con más y mejores empleos.

Otro elemento de cambio en el mundo del trabajo son los modelos empresariales. Las nuevas tecnologías están permitiendo innovaciones en los modelos de negocios. Todos los días leemos sobre la *gig economy*, traducida por algunos como “economía de pequeños encargos”, *on demand economy*, trabajo a pedido, *sharing economy*, la economía colaborativa... Si por curiosidad uno busca lo que es el *gig*, resulta que el término viene del argot del jazz y es un compromiso musical en el que se contratan músicos para actuaciones momentáneas, por eso se llama la *gig economy*. Es interesante, esos son ambientes en que las posiciones temporales son comunes y las organizaciones contratan con trabajadores independientes para proveer servicios. El porcentaje de trabajadores con arreglos de empleo alternativo, temporales, por contrato, economía colaborativa, etc., se estima que es hoy el 16% de la fuerza de trabajo en Estados Unidos, 10 puntos más que hace diez años, pero en realidad la economía colaborativa es sólo 0.5 o 1% de la fuerza de trabajo.

Algunos estudios predicen que, en el 2020, entre 30 y 40% de los trabajadores norteamericanos serán contratistas independientes. Aquí lo que hay es un tema

mucho más amplio. Aunque mucho del *hype* está en la *gig economy*, en la economía colaborativa, el tema más amplio son las formas no estándar de empleo, el trabajo autónomo, todo lo que es cuenta propia, el trabajo temporario y a tiempo parcial, el trabajo por encargo o a pedido, el tema de la tercerización, que es álgido en muchos países de América Latina. En Colombia ha habido un enorme debate, en parte también por el acceso a la OCDE. La OIT ha participado en varios países con esa discusión para que países de América Latina arreglen su legislación laboral para acomodar el tema de la tercerización; hay gran preocupación en el movimiento sindical por el *outsourcing* y la tercerización. Se trata de un importante debate sobre los nuevos modelos de negocios y de contratación que están empezando a caracterizar el mundo del trabajo.

La segunda parte del panorama laboral temático de este año se la vamos a dedicar a estos temas. Las encuestas existentes a esta población de trabajadores con empleos no estándares en países desarrollados muestran que el 84% de los trabajadores por contrato prefieren trabajar por cuenta propia. Los trabajadores temporales contratados por agencia opinan lo contrario: 77% preferirían un trabajo permanente. O sea, el empleo alternativo es *deseable* para unos y *detestable* para otros.

Los que ejercen como profesionales liberales tienden a ver las ventajas de mayor flexibilidad, inclusive por ejemplo, para

las mujeres que pueden trabajar desde la casa. El hecho de que los trabajadores temporales contratados por agencia opinen lo contrario y prefieran un trabajo permanente, sugiere que empleo alternativo hay de varios tipos. Esta es una realidad que requiere mayor discusión, mayor investigación. La gran pregunta, existencial para la OIT, es cómo regular y responder ante estas realidades. Un ejemplo real: un conductor, Omar, que conduce para Uber en los Ángeles, fue atacado por un pasajero, tuvo que ir al hospital y Omar le pide a Uber que pague las facturas médicas y el hospital, pero en la nueva economía colaborativa los trabajadores no tienen esas protecciones clásicas de las relaciones de trabajo estándar; ahí no hay regulación de horas de trabajo, seguro de desempleo, salario mínimo, seguro de salud, pensión, esas cosas no están en estas plataformas nuevas.

Hay un debate que, en los Estados Unidos, el paraíso de la litigación, ya se da en las cortes, sobre si los trabajadores *gig*, o de la economía *gig*, han sido erróneamente clasificados como contratistas independientes. Las opciones que se discuten son o bien establecer una nueva categoría de “trabajadores independientes” y protegerlos mediante legislación especial o bien reconocer que son empleados de facto, y protegerlos mediante legislación existente, cosa a la que desde luego las nuevas plataformas se oponen. Hay artículos y opiniones expertas en ambas direcciones.

Pero un punto importante es que los riesgos y condiciones de esta nueva economía no aplican solo a los trabajadores de la nueva economía, sino también a los trabajadores temporales por contrato y a tiempo parcial. Así que el reto no es sólo regular la economía colaborativa (o *gig*, o como la queramos llamar), sino asegurar que todos los trabajadores tengan las protecciones básicas, y esto no es solo una discusión en países desarrollados, sino en nuestros países.

Algunas líneas de trabajo en este sentido son: (1) ampliar la cobertura y facilitar que todos los trabajadores paguen las contribuciones a la seguridad social y tengan seguro contra discapacidad y enfermedad, aun los que no están en relaciones laborales estándar, pero ése es un cambio enorme en los sistemas de seguridad social y de protección. (2) Mejorar la portabilidad de beneficios: que los beneficios de salud y pensión pertenezcan al trabajador y no estén vinculados con el empleador y sigan al trabajador a lo largo de su vida laboral. Ese en realidad es el futuro, ahí la pregunta no es si hacer eso o no hacerlo, sino cómo hacerlo, cómo tener las legislaciones adecuadas para esto. (3) Y hay de por medio, por supuesto, un tema existencial para el movimiento sindical, de representación, libertad de asociación y negociación colectiva para los trabajadores de la economía colaborativa. ¿Cómo pueden esos trabajadores que no están organizados organizarse de alguna manera y tener una voz

para participar en el cambio de las reglas del juego? Ya se dan algunas plataformas, algunas Apps incluso, donde ellos están interactuando, y uno podría inventar un nuevo eslogan allí, “Trabajadores autónomos del mundo, uníos.”

Finalmente, el mundo del trabajo está también siendo transformado por una nueva conciencia del consumidor. En muchas sociedades los consumidores están preocupados por temas como la huella de carbono, la huella de agua, el impacto en el ambiente, la salud alimentaria, estándares laborales, el record de compañías en comercio ético. Las redes sociales habilitadas por las TICS facilitan la conversación sobre estos temas. Las compañías están bajo enorme presión para responder a esas exigencias. Estas presiones se traducen en demandas por recursos humanos para traducir estos valores y preferencias de los consumidores en ofertas de productos y prácticas compatibles con esos estándares. Menciono esto aquí porque el mundo del trabajo también es transformado por estas nuevas preferencias y su enorme potenciamiento vía las redes sociales y la velocidad a la que viajan las noticias en el mundo moderno.

En conclusión, sobre este factor, podemos decir que algunos trabajadores prefieren la mayor libertad que ofrecen algunas de las nuevas tecnologías y modelos de negocios, pero para otros esto realmente conlleva mayor inseguridad y riesgo en términos de sus ingresos y empleo. Los riesgos y retos incluyen la tendencia a la tercerización, la disolución de relaciones de trabajo estándares, que están incluso desapareciendo en muchos casos; las asimetrías de poder entre empleadores y trabajadores y cómo compensarlas, si es que es posible hacerlo en la nueva economía; las reducidas posibilidades de organización y sindicalización. Las respuestas, tanto prácticas como regulatorias, a los nuevos modelos empresariales y a la nueva conciencia del consumidor también influyen en el futuro del trabajo.

Como dije, se trataba aquí de plantear un panorama general sobre los aspectos centrales de cada uno de estos temas o tendencias que influyen en el futuro del trabajo. Son temas enormes, en algunos hay abundante investigación y literatura académica interesante, otros son campos todavía bastante vírgenes para la investigación rigurosa.



# HABILIDADES PARA EL TRABAJO Y PARA LA VIDA

Pablo Sanguinetti. Director Corporativo de la Dirección de Análisis Económico y Conocimiento para el Desarrollo, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina

**E**n esta presentación nos vamos a concentrar en el estado de situación del capital humano en América Latina, sobre todo desde el punto de vista de sus componentes más básicas: las habilidades. Este tema está por supuesto íntimamente ligado a las perspectivas de los empleos del futuro, para los cuales se hace cada vez más necesario contar con habilidades diversas, que permitan a las personas adaptarse a empleos no rutinarios, ya que los rutinarios están siendo cada vez más automatizados. Veremos por qué el stock actual de habilidades de los latinoamericanos es tan importante para entender el futuro del trabajo en la región. Muchos de los resultados que estaremos mostrando provienen de nuestro Reporte de Economía y Desarrollo 2016: “Más habilidades para el trabajo y la vida”.

Como sabemos, la región está creciendo poco, y en gran medida esto se debe a temas asociados a la productividad. En nuestro Reporte de 2013 hablábamos sobre emprendedurismo, y señalábamos el bajo crecimiento de las empresas medianas y grandes, así también como la gran presencia de empresas demasiado pequeñas,

básicamente unipersonales. Detrás de esta baja productividad, como también se sabe, está la alta informalidad laboral. Por ejemplo, uno de cada tres ocupados en América Latina tiene “su propio negocio”, pero casi todos ellos, alrededor del 75%, son emprendedores de subsistencia. Además, la mitad de los ocupados se encuentra en el sector informal, ya sea como autoempleados o como asalariados en empresas informales.

En parte a esa informalidad podemos asociarla a una baja empleabilidad de muchos de los autoempleados o microempresarios, la cual a su vez se evidencia en sus bajos niveles educativos. En los últimos 20 años en América Latina el nivel educativo ha aumentado, por lo menos cuando se lo mide por la cantidad de años de escolaridad de la población. Sin embargo, los niveles de informalidad siguen siendo altos. Es por eso que, para entender un poco mejor qué es lo que pasa con la productividad y con la informalidad, quizá lo mejor no es evaluar la calidad del capital humano en función de años de escolaridad. Es por eso que nos enfocamos en las habilidades. Para tener un buen trabajo una persona necesita

habilidades –olvidémonos de los años de educación–, y esas habilidades son muy variadas, pero pueden agruparse en tres grandes categorías, similares a las propuestas por muchos prestigiosos investigadores como el premio Nobel James Heckman: las habilidades cognitivas, las habilidades socioemocionales, y las habilidades físicas (estas últimas muy asociadas al estado de salud).

¿Y por qué pensamos que para comprender mejor al capital humano de un país es mejor poner el foco en las habilidades de su población, y no tanto en los años de educación o en la calidad de esa educación entendida como resultados en pruebas estandarizadas? La educación, o el sistema educativo, tiene por supuesto mucho que ver con la acumulación de estas capacidades básicas, pero no es la única institución determinante. Las habilidades se forman a lo largo de toda la vida, mucho antes, y todavía bastante después, de la aparición de las instituciones educativas en la trayectoria vital de las personas. Estas habilidades, en algún modo “previas” a la escuela, a su vez, son factores muy importantes detrás del éxito escolar. De este modo queda claro que las habilidades refieren a algo más básico que el capital humano formado en las instituciones de educación formal. Por otro lado, estas habilidades no son solamente importantes para la capacidad productiva de una persona o para su éxito laboral, que son los aspectos más importantes en la

tradición de estudio del capital humano. Sabemos que la calidad de vida depende de muchos otros factores además del ingreso, y que comprende aspectos variados que tienen que ver con la salud, la inclusión social, la estabilidad en las relaciones interpersonales, o la satisfacción con la vida. Detrás de todos estos elementos que hacen al bienestar individual también están las habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas.

Pero la influencia de las habilidades no se restringe al plano individual. A nivel agregado, de todo un país, por ejemplo, trabajadores con altas habilidades cognitivas, socioemocionales y físicas facilitarán cualquier proceso productivo, la incorporación de nuevas tecnologías, o la innovación de productos, es decir, implicarán altos niveles de productividad y, por lo tanto, un elevado PIB per cápita. Pero una población dotada de altos niveles en estas tres habilidades también facilitará la coordinación de la acción colectiva, redundando en distintos beneficios sociales como la producción de más y mejores bienes públicos, el cuidado del medio ambiente, la reducción de los niveles de conflictividad, entre otros aspectos que hacen al desarrollo económico y social de un país.

Estas implicancias a nivel individual y agregado colocan, por supuesto, al tema de las habilidades como una preocupación de primer orden para una región como América Latina. En función de este enfoque, lo primero que cabe preguntarse

es cuántas habilidades tenemos hoy, cuáles necesitaremos hacia adelante, y qué está haciendo la región en cuanto a su formación. Pero el primer desafío para responder a estas preguntas reside en cómo medir las habilidades.

Desde CAF realizamos anualmente una encuesta de hogares en grandes ciudades de la región, la Encuesta CAF. En esta oportunidad, con la Encuesta CAF 2015, sumamos al relevamiento muchas medidas de habilidades de la población joven y adulta en 10 ciudades de 10 países diferentes. Por ejemplo, hemos incluido allí una batería de cálculos matemáticos sencillos, y encontramos, como era de esperar, que el porcentaje de respuestas correctas aumenta con el nivel educativo del encuestado. Sin embargo, en algunas preguntas, la fracción de respuestas correctas en el nivel educativo más alto apenas supera el 50%. Es decir, el sistema educativo no necesariamente ha brindado estas habilidades numéricas básicas, con lo cual difícilmente haya provisto algunas más complejas, que como veremos parecen ser muy importantes para los trabajos del futuro.

Al comparar las diferencias en medidas de habilidades para los tres grandes grupos (cognitivas, socioemocionales y físicas) entre personas con diferente nivel educativo, encontramos también patrones diferentes. Las mayores diferencias aparecen en las habilidades cognitivas, medidas por un test de Raven (típico test de coeficiente intelectual), una medida que

resume habilidades numéricas, y otra para habilidades verbales. Por el lado de las habilidades socioemocionales, a partir de la Encuesta CAF 2015 pueden construirse medidas de “*grit*” (la perseverancia y determinación para cumplir objetivos de largo plazo), extroversión, amabilidad, responsabilidad, estabilidad emocional, apertura a nuevas experiencias, y tolerancia al riesgo, entre otras. Por último, también pueden construirse medidas asociadas a la dimensión física, muchas de ellas vinculadas al estado de salud de las personas. En estos dos últimos grandes grupos de habilidades, las socioemocionales y físicas, encontramos también diferencias que favorecen a los individuos con mayor nivel educativo, aunque el tamaño de estas diferencias parece menor que en el caso de las habilidades cognitivas. Hay algunas excepciones, que muestran que personas con menores niveles educativos pueden mostrar, por ejemplo, un mayor nivel de “Amabilidad”, una dimensión socioemocional que compone el grupo de los denominados “Cinco Grandes” factores de la personalidad. Estas diferencias están calculadas para personas de entre 15 y 55 años de edad, que tienen hasta educación primaria o secundaria completa, versus aquellas que tienen educación superior, ya sea terciaria o universitaria.

Otro aspecto interesante a destacar en estas comparaciones tiene que ver con cuán grande es la asociación entre educación secundaria y las habilidades, versus la

educación primaria y las habilidades. Los resultados de la Encuesta CAF parecen indicar que mientras las diferencias en habilidades cognitivas entre quienes alcanzaron primaria versus secundaria son muy grandes, son mucho menores para el caso de las habilidades socioemocionales. Aunque con cierto cuidado, porque en realidad detrás de estas correlaciones puede haber muchas cosas que no podemos observar directamente, esta evidencia podría interpretarse como que la educación secundaria no estaría aportando tanto a la dimensión socioemocional como lo hace a la cognitiva. Con estos pedazos de evidencia uno comienza a preguntarse: ¿dónde y cuándo, en qué momento de la vida, cada grupo de habilidades se acumula más o menos?, ¿dónde están las ventanas de oportunidades?

Por ejemplo, ¿dónde se supone que yo acumulé algunas de las habilidades para terminar siendo un gerente en CAF?, ¿fue en la universidad? Les aseguro que a muchas de las habilidades que se requieren para este puesto las aprendí en los últimos años, básicamente en el trabajo. Con este ejemplo quiero ilustrar dos mensajes centrales de nuestro RED 2016: nunca es tarde, y para formar habilidades no solo hay que centrarse en las instituciones de educación formal.

Ya con nuestras medidas, novedosas para América Latina, en mano, vale preguntarnos cuán importantes son los distintos grupos de habilidades, tanto para el

trabajo como para la vida. Encontramos, por ejemplo, que es una habilidad socioemocional (Grit) la que más se correlaciona con la participación laboral y con la probabilidad de no estar desempleado, mientras las habilidades cognitivas presentan una mayor asociación con los ingresos laborales y la calidad del trabajo, medido este por la condición de formalidad. Además, las habilidades físicas se correlacionan positivamente con todos los resultados laborales. Por su parte, habilidades socioemocionales como Grit o algunas de las que forman el grupo de los “Cinco Grandes” factores de la personalidad se asocian fuertemente con la salud física y mental, así como con medidas de felicidad. Poniendo la lupa sobre un importante resultado laboral, los ingresos salariales, encontramos que las habilidades con el mayor retorno porcentual asociado son las habilidades numéricas, seguidas por la medida de tolerancia al riesgo, las habilidades físicas, el “Grit” y la responsabilidad (uno de los “Cinco Grandes”).

Una vez que mostramos por qué importan tanto las habilidades en América Latina, la pregunta natural es ¿cómo se forman estas habilidades? Un aspecto central de este proceso es que los tres dominios son complementarios, se necesitan unos a otros para potenciarse y formar nuevas capacidades, y otro aspecto crucial es que las habilidades se desarrollan a lo largo de todo el ciclo de vida. Además, este desarrollo no se da en el vacío, sino

que está condicionado tanto por procesos biológicos como por las instituciones sociales que en distintos momentos de la vida juegan papeles importantes. La neurobiología del desarrollo indica que particularmente los primeros años de vida, y más en general, las primeras dos décadas, son cruciales para el desarrollo del órgano más importante de todos, que comanda la formación de todas las habilidades: el cerebro. En cuanto a las instituciones sociales, hay cuatro que son vitales para la acumulación de habilidades de las personas: la familia, la escuela, el entorno (el barrio, la comunidad) y el mundo del trabajo.

Por otro lado, el desarrollo de habilidades es un proceso acumulativo, donde las habilidades más básicas sostienen la formación de las más complejas, y donde las dimensiones cognitiva, socioemocional y física se retroalimentan para formar nuevas capacidades. Por ejemplo, durante los primeros años se desarrollan aspectos de la motricidad, gruesa y fina, se comienza a reconocer partes del lenguaje. Al mismo tiempo, y por la interacción con el medio ambiente y con la estimulación apropiada, en los primeros años el niño usará la motricidad y los elementos del lenguaje para explorar, conocer, y experimentar nuevas actividades. Más adelante, y sobre esa base, será posible ir incorporando capacidades cognitivas cada vez más complejas, como las de la lectoescritura y la capacidad analítica y para argumentar. Desde pequeño, y gracias a un adecuado acompa-

ñamiento de los mayores, el niño podrá ir forjando confianza en sí mismo y en los demás, autoestima, seguridad, y otros aspectos del desarrollo socioemocional que más tarde redundarán en personalidades resilientes y en la capacidad de llevar adelante relaciones interpersonales armónicas y productivas, de enfocarse en objetivos de largo plazo y diseñar e implementar planes para cumplirlos. Todo este proceso debe ser acompañado por un desarrollo físico adecuado, que se inicia con los aspectos básicos de la salud, muchas veces vinculados a una buena nutrición, tanto del bebé como de la madre.

Como muchos de ustedes habrán pensado inmediatamente, la familia es un pilar fundamental en este proceso, sobre todo en los primeros años de vida. Las instituciones educativas toman un rol más preponderante en la edad escolar, e inclusive en la transición a la adultez. Por su parte, el mercado laboral comienza a ser muy relevante como formador de habilidades desde la juventud y en toda la adultez. Por último, el entorno físico y social está presente a lo largo de toda la vida, pero de distintas formas. En este caso son importantes los llamados efectos de pares, en el barrio, en la escuela, o en otros lugares que frecuentan niños y jóvenes, pero también lo son en la etapa laboral. Otros aspectos del entorno, como la exposición a violencia o a shocks climáticos o de ingresos, también son importantes condicionantes en la formación de habilidades.

Voy a hablarles rápidamente de estos cuatro entornos o contextos de formación.

Comenzamos con la familia. La evidencia disponible sugiere que mucho antes de ser escolarizados, niños que provienen de familias de diferentes niveles socioeconómicos ya muestran diferencias importantes en distintas medidas de habilidades. Lamentablemente, estas brechas se abren entonces muy temprano, y tienen mucho que ver con inversiones desiguales llevadas adelante por las familias. En el reporte analizamos las brechas socioeconómicas en medidas de habilidades y en inversiones para fomentarlas, las cuales pueden tomar la forma de recursos económicos, de tiempo de los padres, o de esfuerzo para construir un conjunto de reglas que rijan una convivencia saludable al interior del hogar. La evidencia que mostramos en el reporte apunta a la importancia del tiempo de calidad que pasan los padres o cuidadores principales con los niños pequeños. En el tipo de actividades que hacen juntos los mayores con los bebés y niños parece entonces haber una clave importante del desarrollo de habilidades en la más temprana edad. Algunas estadísticas que acompañan estas conclusiones señalan lo siguiente: los niños de madres que más apoyan el aprendizaje de sus hijos –realizando con ellos más actividades de estimulación, como leer juntos, cantarles o jugar– tienen mayores niveles de logro cognitivo, y también socioemocional.

A consecuencia de la importancia del tiempo en la crianza de los niños, una recomendación de política que se desprende fácilmente tiene que ver con políticas laborales que sean capaces de conciliar el rol de los padres, como trabajadores, y su rol como cuidadores principales de los niños pequeños, especialmente. Este tema, entre otras intervenciones que el Estado puede implementar para ayudar a las familias a invertir más y mejor en sus hijos, son tratadas con mayor detalle en el RED 2016.

Respecto a la influencia de las instituciones educativas, un aspecto importante a destacar para el caso de América Latina en las últimas dos décadas es el importante aumento en la cobertura, es decir, en las tasas de matriculación, especialmente en los niveles prescolar y secundario. Este aumento de cobertura se ha dado, además, cerrando brechas socioeconómicas, ya que los aumentos fueron significativamente mayores para niños y jóvenes de familias más pobres. Sin embargo, las brechas de calidad, tanto en comparación con regiones más desarrolladas como al interior de los propios países, que son evidentes al analizar la educación que reciben estudiantes de distinto nivel socioeconómico, siguen siendo muy grandes.

Un factor preponderante detrás de la capacidad de las escuelas para transformar las habilidades de los alumnos es el recurso humano con el que cuentan, es decir, el talento docente. La literatura empírica

es cada vez más contundente en evidenciar cuán importante es contar con maestros preparados y motivados al frente del aula, así también como con directores de escuela que sean capaces de gestionar el complejo proceso de producción de servicios educativos. Para tener cada vez mejores recursos docentes, es necesario repensar los esquemas de selección, entrenamiento, motivación y promoción de los maestros y directores. Pero hay otros insumos, más tradicionales, como la infraestructura, que merecen todavía mucha atención en América Latina. Por último, las actividades extracurriculares, como aquellas enfocadas en apoyo escolar a alumnos con bajo logro o las que incluyen más actividad física y deportes, música, o teatro, parecen tener un buen potencial también para apuntalar la tarea de la escuela en la formación de los distintos dominios de habilidades.

Aun cuando alguien haya tenido una familia que no lo estimuló o no lo apoyó para desarrollar ciertas habilidades, y que haya ido a una escuela no muy buena, nunca es tarde. El mundo laboral todavía es un espacio para formar habilidades. Pero es importante notar que el tipo de trabajo que uno tiene va a determinar cuántas habilidades y a qué ritmo se pueden acumular. Lamentablemente, en América Latina no abundan las oportunidades laborales de calidad, que son aquellas en las que las posibilidades de acumular habilidades técnicas y también interpersonales son mayores. Las oportunidades de tra-

bajo de calidad, en el sector formal, son especialmente escasas para los jóvenes que llegan sin una buena base educativa, por ejemplo, sin haber completado la educación secundaria.

Los buenos trabajos dan cabida a la formación de nuevas habilidades ya sea porque ofrecen mayores oportunidades de capacitación, porque la interacción que se da con los pares en el ambiente laboral es más rica, o porque la propia tarea permite “aprender haciendo”, es decir, incorporar nuevos conocimientos a través de la práctica. Además, no todos los trabajadores se benefician igual de las oportunidades de aprendizaje en el contexto laboral. Las personas que más se benefician son aquellas que están mejor “emparejadas” (el *match* entre sus habilidades y los requerimientos de la actividad es mejor), que trabajan para empresas formales y que traen mejores niveles de habilidades socioemocionales desde antes de entrar al trabajo.

Por otro lado, como el primer trabajo condiciona en gran medida la trayectoria laboral posterior, es crucial que esa primera experiencia sea de calidad. De modo que, si los jóvenes se emplean en el primer trabajo que encuentran por no poder sostener la búsqueda por mucho tiempo, puede ocurrir que el primero que aceptan no sea un empleo que fomente las habilidades, pues puede darse allí un mal emparejamiento ocupacional, o sea, un *matching* inadecuado entre las habilidades y las habilidades que requiere el puesto de

trabajo. Nuestras mediciones sobre la calidad promedio de los emparejamientos en grandes ciudades de América Latina indican que solo en un 60% de los casos hay un buen match, mientras el restante 40% de los trabajadores está sub o sobre calificado para el puesto que ocupa. Esto claramente es una traba para la acumulación de nuevas habilidades en el trabajo.

Respecto a la importancia relativa de los tres mecanismos a través de los cuales se da el aprendizaje en el trabajo, encontramos que la mayoría de la acumulación se da en la interacción con los pares y del aprendizaje mediante la práctica, y en menor proporción por el entrenamiento formal. Ahí se revela la importancia de trabajar con buenos colegas, realizando tareas motivadoras y desafiantes, que permitan aprender sobre la marcha.

Para que el aprendizaje en el trabajo sea posible no solo es importante llegar al momento de la entrada al mundo laboral con niveles aceptables de habilidades básicas, sino también tener la posibilidad de trabajar en el sector formal, donde las condiciones de desarrollo de habilidades son mejores. Es decir, esta idea de que el trabajo puede ser una muy buena universidad, en algún sentido, es cierta.

La última institución social que puede condicionar fuertemente el desarrollo cognitivo, socioemocional y físico de las personas es el entorno físico y social en el cual se desarrolla su vida. Aquí es importante destacar que uno de cada cuatro latinoameri-

canos vive en asentamientos informales, con muy mala infraestructura básica, y donde están expuestos a constantes shocks. Esto afecta, por supuesto, la movilidad, y por lo tanto la capacidad para acceder a mercados laborales que ofrezcan buenas oportunidades, pero también afecta crucialmente aspectos relacionados a la salud física y mental. Además, personas que sufren constantemente shocks (climáticos, económicos, de salud o de violencia) y que no cuentan con los mecanismos de aseguramiento adecuados, también ven afectadas sus posibilidades presupuestarias de destinar recursos a la inversión en capital humano, lo cual puede afectar mucho la formación en ciertas etapas clave de la vida.

Algunas correlaciones extraídas de nuestra Encuesta CAF, y de otras encuestas de hogares de la región, soportan estas ideas. Por ejemplo, distintos indicadores de habilidades se asocian positivamente con vivir en barrios bien dotados de infraestructura básica, incluyendo saneamiento, parques y plazas, ausencia de basurales, etc., y de infraestructura adicional, como centros deportivos. Encontramos también que los padres que viven cerca de espacios públicos cuidados son más propensos a pasar tiempo al aire libre con sus hijos pequeños, lo cual puede pensarse como un canal de estímulo al desarrollo de los niños.

Para concluir, solo volver a resaltar la necesidad de entender al capital humano de una manera más integral que los años

de educación alcanzados, considerando aspectos cognitivos, socioemocionales y físicos del desarrollo de las personas. Estas dimensiones básicas de habilidades son los pilares de la capacidad de aprendizaje y se acumulan a lo largo de todo el ciclo de vida, con momentos muy importantes durante las primeras dos décadas.

Además, para diseñar políticas públicas que apuntalen la formación de capital humano hay que ir más allá de las instituciones educativas, y comprender qué intervenciones públicas pueden ayudar no solo a la escuela, sino también a la familia, el entorno y el mercado laboral, a sumar capacidades en la población. Este es pre-

cisamente el enfoque que tomamos en el RED 2016, que esperamos sea de utilidad para promover una discusión informada sobre desarrollo de habilidades y aporte también al diálogo interministerial que es clave para sostener políticas de capital humano integrales. Finalmente, vale la pena concluir con este mensaje: Para invertir en habilidades nunca es tarde, pero cuanto antes, mejor. Es por eso que América Latina, un continente todavía joven en términos de su estructura demográfica, está ante una oportunidad única de torcer su destino y cimentar, a través de un mejor capital humano, bases sólidas para su desarrollo económico y social.

## COMENTARIOS Y DIÁLOGO

**Luis Servén:** Voy a volver sobre los temas de los que habló José Manuel, con una perspectiva un poco diferente. Uno de los ángulos que él citó era el ángulo productivo, y ese es el que voy a tomar: la generación de buenos empleos desde la perspectiva productiva. Para eso me voy a basar en un trabajo que hicimos el año pasado sobre emprendimiento y productividad en América Latina.

El hecho es que el proceso de desarrollo lleva aparejado un crecimiento significativo del trabajo asalariado y, en primera aproximación, del empleo asalariado fuera de la agricultura. ¿Y qué pasa en América Latina? Ocurre que gran parte, más de la mitad de los trabajadores, están empleados en empresas pequeñas, sea formales o informales. El tamaño pequeño de las empresas no es privativo del sector informal. Entre las empresas informales pequeñas, con menos de cinco trabajadores empleados, y las formales pequeñas, también con menos de cinco empleados, se llevan entre el 40% y el 70% del empleo total, dependiendo de los países. Hay muchas empresas muy pequeñas en América Latina, y ese es uno de los rasgos distintivos de la región.

Y el hecho es que los buenos empleos son típicamente empleos en empresas medianas y grandes, no son los empleos en las empresas pequeñas. Hay excepciones, naturalmente, y José Manuel ha citado algu-

nos casos, pero a primera vista eso es lo que hay.

Podemos medir la diferencia entre empresas grandes y pequeñas en muchos ámbitos, desde la productividad del trabajo hasta los niveles salariales. Las empresas grandes pagan por término medio hasta 50% ó 60% más a sus asalariados que las empresas pequeñas. Es decir, hay una ventaja clara de las empresas grandes en muchas dimensiones que consideramos deseables. En otras palabras, los buenos empleos –por volver a la afirmación inicial– están en empresas grandes.

Lo que nos interesa en este marco no es centrarnos en las empresas pequeñas por sí mismas. Como hay tantas empresas pequeñas, la tendencia natural ha sido examinar con mucho detalle cuáles son sus problemas, y como hay muchas pequeñas informales, cómo podemos formalizarlas. Pero quizás no es ahí en donde debiéramos poner toda la atención, sino que deberíamos pensar no en cualquier clase de empresario o de emprendedor, sino de los emprendedores buenos, por así decirlo. ¿Y cuáles son los emprendedores buenos? Son aquellos que generan buenos empleos. ¿Y cómo podemos hacer esto operativo?

Si volvemos a los orígenes, ahí está lo que decía Schumpeter. ¿Quiénes son los emprendedores buenos? Aquellos que introducen nuevos productos o nuevas cali-

dades en los mismos productos, los que introducen nuevos métodos productivos, abren nuevos mercados, consiguen nuevas fuentes de abastecimiento, etc. O sea, empresarios que innovan. Esos son los emprendedores que querríamos tener.

Y aquí voy a resumir muy deprisa lo que quiero decir en cuatro mensajes. El primer mensaje es que en América Latina no es un problema el número de emprendedores o de empresas: hay un montón de emprendedores y de empresas. En definitiva, en América Latina hay más empresas de las que cabría esperar en virtud del nivel de desarrollo de la región. La contrapartida de eso es que el nivel de empleo asalariado, fuera de las ocupaciones agrícolas es, en general, menor de lo que cabría esperar.

Hay otro elemento importante a tener en cuenta que se ha puesto de manifiesto en gran parte del trabajo reciente, tanto en países en desarrollo como desarrollados, sobre la generación de empleo en distintos grupos de empresas: el aspecto demográfico. Lo que es importante a la hora de generar empleo es la edad de las empresas, más que el tamaño. Las empresas jóvenes son típicamente las que generan más empleo. Así pues, lo que nos interesa es promover el crecimiento de esas empresas jóvenes que ofrecen un potencial de innovación. Ese es el desafío al que hay que enfrentarse.

El tercer mensaje es que en el sector formal de América Latina hay un déficit de innovación muy importante en múltiples dimensiones. Esos empresarios de calidad, innovadores, no se encuentran de manera abundante en el sector formal de América Latina, y en el informal tampoco. Los países de América Latina están entre aquéllos cuyas empresas tienden a introducir con menor frecuencia nuevos procesos o a desarrollar productos nuevos.

El gasto en investigación y desarrollo es también modesto en América Latina. Además de ser bajo el gasto, en relación con Asia del Este o los países avanzados, también está dominado por el gasto público. Además, la gestión empresarial es muy deficiente en la mayor parte de los países de América Latina. El trabajo reciente de Nick Bloom y otros se ha dedicado a examinar las prácticas gerenciales en muchos países del mundo. A partir de ese trabajo y de otra información que hemos reunido, podemos dar un vistazo comparativo a la calidad de la gestión empresarial en América Latina, y ahí nuevamente tenemos que, en los países de América Latina para los que pudimos reunir datos, la calidad de las prácticas gerenciales está por debajo del promedio mundial.

Otra medida de innovación clásica son las patentes por millón de personas para cada país. Se producen pocas patentes en

América Latina en relación a las que cabría esperar de acuerdo con el nivel de desarrollo de la región.

Incluso las mejores empresas de América Latina innovan poco, y esto se manifiesta de varias formas. Por ejemplo, en la frecuencia de entrada a los mercados de exportación. Podríamos ajustar un modelo muy sencillo de entrada a mercados de exportación, dependiendo del nivel de desarrollo, de los sectores productivos, etc., y ahí podríamos ver que los países de América Latina están muy por debajo de lo que cabría esperar en términos de activismo en los mercados exportadores.

Las multilatinas, las multinacionales locales, están entre las empresas más destacadas o más interesantes que hay ahora en la región. Están a la cabeza del resto de empresas en muchas dimensiones, pero en general van por detrás de las multinacionales basadas en otras regiones del mundo. Por ejemplo, en las prácticas gerenciales, las multilatinas se desenvuelven mejor que las otras empresas locales, pero peor, a su vez, que las multinacionales extranjeras. O sea que las multilatinas lo hacen mejor, pero no tan bien como podrían, por lo menos a la vista de lo que hacen otras multinacionales. Y lo mismo pasa en términos de investigación y desarrollo, campo en el que las multinacionales locales gastan mucho menos que las de otras regiones.

La innovación de las multilatinas también es bastante menos notable que la que generan otras empresas multinacionales que operan en Asia del Este o Europa del Este. Incluso las multinacionales extranjeras que operan en América Latina tienden a innovar menos que las multinacionales extranjeras que operan en otros lugares. O sea que no solo las propias empresas de la región innovan poco, sino que además las que son atraídas a la región, tienden también a innovar poco. O sea, que las barreras a la generación de buenos empleos, vienen por la falta de empresarios de los buenos, si se quiere, o de empresas de las buenas, que son las empresas que innovan y aumentan la productividad y crecen, y esas son las empresas que merecen más atención.

En resumen, hay algunos rasgos positivos en la región: aparecieron las multilatinas, hay muchos empresarios (de hecho, probablemente haya, desde el punto de vista puramente cuantitativo, demasiados), pero el problema es que no hay demasiados empresarios buenos. Ese es el tema a resolver. Hay algunas políticas que se han mostrado efectivas, políticas incipientes: las agencias de promoción de las exportaciones, las agencias de la competencia también promueven la productividad e innovación, la experimentación con innovación en algunos sitios, en Chile es quizá el ejem-

plo más clásico, pero los desafíos son importantes.

Quizás nos estamos fijando en el problema equivocado: la falta de emprendedores no es el problema en sí. Formalizando las empresas diminutas informales no es, probablemente, donde vamos a obtener los grandes rendimientos, el problema es la generación de buenos empleos, como ha dicho precisamente José Manuel. Y ahí el gran desafío es encontrar las estrategias que permitan a las empresas de América Latina crecer más, innovar más, y generar esos buenos empleos. Y esto es un problema estructural, afecta tanto a las empresas locales, a las multinacionales locales, como incluso a las multinacionales extranjeras, y la búsqueda de soluciones es lo que tendremos que discutir.

**Enrique Iglesias:** Después de haber oído las exposiciones de personas que trabajan en los organismos internacionales, me parece excelente que estén enfocados sobre estos temas, porque son los que desafían a la humanidad en el presente y en el futuro.

Dos comentarios: En los años 70 tuve la oportunidad de asistir a una conferencia de Leontief en París, en donde se trató este tema. Se empezaba ya a visualizar la importancia de los nuevos desafíos de em-

pleo en aquella época. Era un tema con nuevas dimensiones. No se hablaba de esto como se habla ahora. Pero él dijo una cosa que se me grabó para siempre: recuerden, dijo, que en la Edad Media la gente trabajaba de sol a sol, trabajaba 12 horas al día, después vinieron las revoluciones socialistas y bajaron a 48 horas a la semana, después vinieron los ingleses y redujeron la jornada a 44. En esa época no había nacido Martine Aubry, que luego bajó a 35 horas en Francia. Este dijo es una tarea imparable. En aquel entonces, Leontief alertó sobre esto. Después vinieron otras dimensiones como el tema de cómo usar el tiempo libre y la civilización del ocio.

Todo esto me lleva a una conclusión: hay una tendencia política –y también lo vemos aquí en España– a demonizar la tragedia de los empleos temporales o la inseguridad del empleo como una maldición. Creo que podemos matizar este asunto, porque en el fondo, más que una maldición es una oportunidad en el mundo actual, si estamos preparados para aprovecharlo. Es decir, la seguridad del empleo fijo como la solución a una vida mejor, es por lo menos cuestionable. Creo que se abre un espacio muy importante; más que una amenaza para nuevas formas de empleo.

Y el segundo tema, que también aparece permanente en los debates que ustedes plantearon aquí, es el de las reformas

que se van haciendo y cómo la Revolución Industrial genera una desaparición de oportunidades de trabajo, cierto, pero van a crearse otras muy importantes. Hay que terminar con eso de presentar a la gente joven la cuarta Revolución Industrial como una nueva amenaza donde no van a tener empleo. Más que una amenaza puede ser una oportunidad: se van a crear muchos empleos, para los cuales hay que estar preparado, y entonces, de alguna forma, en lugar de dedicarse a demonizar el gran peligro, hay que privilegiar la gran oportunidad. Desde el punto de vista del mensaje, sobre todo para la gente joven, es muy importante plantearlo así. Creo que el mundo va a salir, a partir de las cosas que dijeron ustedes. Hay nuevas oportunidades. Entonces son dos formas distintas de negociar con la opinión pública para no generar más malestar y más mal humor del que ya tenemos en estos días.

**Rebeca Grynspar:** Me llama la atención que, con la excepción de José Manuel, no vi en los gráficos que presentaron los expositores ninguna diferenciación entre hombres y mujeres en el mercado laboral. Y este es un tema fundamental para la mayoría de las cosas que se discutieron aquí, ya sea para lo que planteó Pablo, ya sea para lo que planteó Carmen. Me gus-

taría saber si han hecho el análisis y simplemente no dio tiempo de exponerlo aquí, o si no se ha hecho el análisis.

Uno de los temas principales en este mundo moderno es cómo vamos a internalizar en el mundo laboral, la conciliación entre trabajo y familia, ya no solo mujer y trabajo, sino trabajo y familia. Porque la manera en la que estamos conciliando en la mayoría de los países desarrollados, es no teniendo hijos, pero algún problema tiene eso para la sociedad. Me parece que ese es un punto fundamental, y tiene que ver con las habilidades cognitivas, con las habilidades socioemocionales. Porque no nos podemos seguir comportando como si los trabajadores bajaran de Marte, como si no pasó nada entre los cero y los 20 años. Algo pasó ahí y la sociedad se tiene que hacer cargo, y se tiene que hacer cargo en el mercado laboral. Me parece que eso hay que discutirlo porque es un elemento fundamental.

Esto también tiene que ver con el tema de la seguridad social. Me gustaría saber qué se ha avanzado en cómo vamos a desligar la seguridad social del tipo de trabajo, para que incluya todos los tipos de trabajo, porque ese es un elemento fundamental del nuevo mundo, no podemos negar que ese será el nuevo mundo –como bien dice don Enrique–: ¿cuáles van a ser los sistemas de seguridad social que va-

mos a manejar de manera contributiva o no contributiva? Nos podemos plantear aquí el ingreso ciudadano universal, que es una de las cosas que mucha gente está discutiendo. A mí me parece que, en América Latina, con sociedades tan desiguales, ese es un problema, y con los sistemas tributarios que tenemos no sé si eso es muy realista, pero me gustaría saber qué piensan ustedes sobre eso.

El otro asunto se relaciona con los jóvenes, con la educación dual, con todo eso. Me gustaría conocer la opinión de los ponentes de cómo vamos a evitar un ingreso temprano de los jóvenes al mercado laboral; o sea, mi pregunta es si estamos promoviendo un ingreso temprano de los jóvenes al mercado laboral o lo que queremos es posponer eso. A mí la aritmética no me da, si los jóvenes van a entrar tempranamente al mercado laboral y, además, la gente que está en el mercado laboral se va a quedar más tiempo, no veo cómo esa ecuación va a cerrar. Entonces creo que hay un tema de política laboral que tiene que ver con si estamos o no promoviendo un ingreso temprano de los jóvenes al mercado laboral.

Y mi última reflexión es que me gustó mucho que Luis, y creo que José Manuel también, tocaran el tema de que no estamos hablando solo de las capacidades de los trabajadores, sino de las capacidades de

las empresas. Y ahí la pregunta es, ¿cuáles son las nuevas políticas públicas que se están discutiendo a ese nivel micro? Creo que algo de eso se va a ver en el panel que sigue, pero por lo menos lo dejo planteado.

**Nora Lustig:** Quería comentar algunas cosas para complementar los análisis presentados.

Primero, los resultados del proyecto de López-Calva y Lustig sobre los determinantes de la desigualdad mostraron que una de las principales causas de la caída de la desigualdad fue la caída en la prima salarial a los trabajadores con educación terciaria. Un análisis en profundidad de los determinantes de esta caída para Brasil y México por cohorte de edad mostró que no necesariamente los más afectados eran los asalariados más jóvenes. De hecho, en México se encontró que los que más perdieron fueron los asalariados con educación terciaria de 45 años o más. A este fenómeno lo hemos llamado “aceleración de la obsolescencia de las calificaciones.” Es probable que estemos ante una transformación estructural caracterizada por el reemplazo de asalariados con alta calificación, muchos años de experiencia y—por ende—caros, por procedimientos automatizados y asalariados con alta calificación, jóvenes y—en consecuencia—más económicos y con

mayores habilidades para utilizar las nuevas tecnologías. Este proceso crea un problema de empleabilidad para sectores de la población económicamente activa cercana a la tercera edad.

Segundo, creo que debemos pensar muy a fondo las implicaciones de la automatización creciente, incluyendo el desarrollo de la inteligencia artificial, sobre la organización económica de la sociedad. Pensemos en un escenario extremo (de ciencia ficción) en que todo, absolutamente todo, se puede producir sin mano de obra e inteligencia humana. En la medida en que los robots y las patentes estén en manos de un grupo de la sociedad, habría otro que no tendría mecanismos para generarse un sustento ya que en una economía como ésta el salario sería igual a cero. Queda claro que un Estado como éste no sería sostenible. Si bien estamos lejos de este escenario de ciencia ficción, sin duda está en marcha un proceso de cambio tecnológico ahorrador de mano de obra. Ante ese hecho, las sociedades deberán definir mecanismos para asegurar que los desplazados de manera estructural y permanente del mercado de trabajo puedan tener un sustento digno, donde digno no sólo se refiere a la magnitud del beneficio referido, pero a su legitimidad.

Un tercer punto que quería mencionar es que –dado el proceso de transformación

acelerada en las relaciones laborales entre “empleador” y “empleado”– quizá valdría la pena explorar los mecanismos de defensa de derechos del trabajador en contextos no tradicionales. Hace un par de décadas o más (no recuerdo con precisión), la OIT aceptó que se pueda aplicar el concepto de sindicato a asociaciones que involucren trabajadores por su cuenta. Este cambio fue impulsado por una agrupación de mujeres en la India llamada Self-employed Women Association (SEWA). Valdría la pena analizar a fondo las asociaciones similares y su éxito en la defensa de derechos laborales bajo condiciones de empleo no tradicionales.

**Saúl Weisleder:** Creo que lo que las excelentes presentaciones nos revelan que hay un consenso –y estoy hablando desde el punto de vista político, pero obviamente eso comprende todas las ramas y todos los planteamientos desde las ciencias sociales y desde las organizaciones internacionales, enfatizando sobre la idea de que, con la crisis del Estado de Bienestar– para lograr la cohesión social y lograr algo lo más cercano posible a lo que las sociedades democráticas prometen, la promesa democrática es ir hacia una sociedad de oportunidades. Es decir, buscar la igualdad de las oportunidades.

Desde este punto de vista, me parece fundamental lo que Pablo vino a plantear, en términos de una visión exclusivamente de economía frente a otra de las ciencias sociales, y particularmente de la psicología, en términos del desarrollo cognitivo, etc. Reconozco que tengo un sesgo a favor de eso, porque tenemos una hija que trabaja en el campo del desarrollo cognitivo y estamos muy influidos por ese aspecto.

Quiero cuestionar una afirmación muy común, que aquí se hizo, y es que nunca es tarde para aprender. Quizás sea cierto que nunca es tarde, pero las investigaciones científicas más recientes y bien fundamentadas, dejan claramente establecido que por lo menos los primeros 36 meses de vida, son absolutamente fundamentales para lo que ha de ocurrir después. Cuando decimos que nunca es tarde, que aprendemos de lo que se ha aprendido ya en el trabajo, es porque posiblemente sí tuvimos en los 36 meses iniciales, las herramientas que se debe tener para poder aprender con mayor eficiencia.

Pero hay grandes sectores de la sociedad, los menos favorecidos, que no lo tienen. Y a través de mi hija he aprendido lo que es la calidez parental. Lo que han encontrado en estudios muy serios, es que la forma en que se comunican los padres y la gente cercana y que verbalizan con los bebés a esas edades, es esencial para el des-

arrollo del lenguaje y el desarrollo cognitivo posterior.

Hicieron estudios en los Estados Unidos entre la población hispana y la población anglosajona y las diferencias son fundamentales. Digamos, como una forma de diferenciar socioeconómicamente. No me voy a extender en ello, pero el punto es que sí: a veces es tarde. Entonces, en este afán de igualar oportunidades, tenemos que pensar muy bien las intervenciones. Lo que ellos han propuesto es la intervención a los padres, no a los hijos, la intervención parental masiva, para que a su vez los padres puedan dar a sus hijos lo que requieren. No voy a seguir sobre eso, pero ese es mi comentario: un poco contra intuitivamente, sí, lamentablemente es tarde a veces, y con mucha frecuencia.

Segundo, con relación a lo de Carmen. Tal vez no entendí, pero me parece que hay un sesgo en lo que se refiere a la medición del índice de los costos para formalizar el trabajo. Porque el índice se hace con base a la productividad ex ante, es decir, la productividad sin tomar en cuenta lo que va a aumentar la productividad del trabajador una vez que ha recibido la capacitación, por eso la diferencia es mucho mayor. La medición correcta sería mostrarle al empleador cuánto aumentaría la productividad si el trabajador recibiera capacitación; tratar de ver de alguna manera, si es posible

medir eso. Porque ese mensaje de que dar capacitación es muy caro cuando la productividad es baja en América Latina, desestimula a los empleadores a invertir en capacitación. Está el otro problema, el de las externalidades de la capacitación, entonces el trabajador puede migrar a otra empresa. Estoy claro de que eso habría que verlo, pero hay dos problemas con el mensaje, como digo. Uno de ellos es que: ¿por qué voy a invertir en capacitar, si resulta que no necesariamente es rentable? Más bien habría que medir el aumento potencial en la productividad como resultado de la capacitación, antes que decir cuál es el que ya

existe comparado con la situación actual.

Me parece que estas son áreas de investigación y de estudio fundamentales para el mundo que está surgiendo. Yo, don Enrique, con todo respeto, yo no soy tan optimista como usted: creo que sí se crearán nuevos empleos, pero si no hay una adaptación de las instituciones, la concentración del ingreso y la exclusión de sectores enormes de la sociedad, de esta nueva sociedad, serán mayores.

O sea, que la sociedad del conocimiento puede ser mucho más desigual que la sociedad industrial, si no se hacen las adaptaciones institucionales correspondientes.

# **IV TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**





## PALABRAS INTRODUCTORIAS

Germán Ríos. Director Corporativo de Asuntos Estratégicos, CAF  
Banco de Desarrollo de América Latina

**E**l tema en discusión es importante por algo que dijimos ayer, y es que, en las nuevas condiciones de América Latina, nuestra única arma es crecer domésticamente, y para crecer domésticamente tenemos que hacer ciertas cosas. Ayer también concluimos que, aunque las hagamos todas muy bien, este es un proceso de largo plazo que nos va a tomar tiempo. Otra cosa que quería comentar, aprovechando que está aquí don Enrique Iglesias, es una reunión que hicimos dentro del Consejo Iberoamericano de Competitividad que preside don Enrique, donde tuvimos la posibilidad de discutir con los CEO de las mayores multilatinas y empresas españolas con intereses en América

Latina. Fue interesante escuchar las estrategias de estas empresas hacia futuro y cómo esto se relaciona con la transformación productiva. Solo voy a repetir una frase que dijo en esta reunión César Alierta, que en ese momento era el presidente de Telefónica: “el 65% de los niños que están hoy en el colegio, van a trabajar en labores que todavía no existen”. Quería usar esta cita porque tiene mucho que ver con algo que dijo Carmen, que es que tal vez esta revolución industrial no implique que vaya a haber menos empleo, pero lo que sí es definitivo es que estos empleos van a ser muy distintos de los que tenemos hoy en día.



## ¿TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA O REVOLUCIÓN INDUSTRIAL?

**Annalisa Primi. Jefa de Unidad de Políticas Estructurales y de Innovación y de la Iniciativa OCDE para el Diálogo sobre CGVs, transformación Productiva y Desarrollo, Centro de Desarrollo, OCDE, París, Francia**

**S**eré breve porque sobre este tema todos alrededor de la mesa tendrán muchas cosas interesantes que decir. Quiero hacer tres puntos.

Antes de todo quiero hacer un punto sobre las definiciones y reflexionar sobre por qué se están generando estos conceptos hoy. El segundo punto es presentar algunas evidencias, desde el punto de vista del trabajo que estamos haciendo en el Centro de Desarrollo, qué está pasando en el mundo sobre lo que se define la nueva revolución industrial o digitalización, haciendo hincapié en el contexto en que esto está pasando y cuáles son los impactos. Y, para concluir, plantearé algunas preguntas en términos de políticas públicas: ¿cuáles son las áreas donde hay avances y dónde deberíamos hacer más?

Sobre los conceptos. Primero me preguntaría si a lo que ocurre deberíamos llamarlo una nueva revolución industrial... Nosotros, en OCDE, lo llamamos la próxima revolución productiva, the next production revolution, así lo define nuestro comité de industria. Me preocupa lo de la nueva revolución industrial, porque si miramos las definiciones de la primera Revolución

Industrial, había nuevas fuentes de energía que permitieron crear máquinas nuevas, modernizar procesos productivos y crear organizaciones que crearon muchísimos empleos, y estos empleos garantizaban salarios que permitían generar más consumo.

Lo que a mí me preocupa es que en el contexto actual se debate pero no tenemos respuestas sobre las nuevas fuentes de energía, lo que sí es un problema hoy porque queremos tener economías más verdes, no sabemos qué va a pasar con el tema del petróleo, hay visiones muy diferentes: sí alcanzan o no las reservas; Arabia Saudita, acaba de lanzar un plan de transformación productiva donde decide que no quiere ser vulnerable y depender solo del petróleo, y tenemos la discusión sobre las energías renovables (solar, el wind power, etc.). John Mathews tiene un punto interesante al resaltar que esas energías son las primeras que se “manufacturan”.

Hay conceptos que tienen su origen en enfoques de política. Por ejemplo, la industria 4.0, esto básicamente en Alemania, que tiene el plan de electro-mobility, un plan que nace en cooperación público-privada, que enlaza fuertemente la academia con las

empresas y el gobierno. Pensando en el sector automotriz, un sector muy importante para ese país, ven que hay cambios enormes en términos de demanda y en términos de posibilidad de organizar la producción, algo sobre los robots que voy a decir después, y el país tiene un plan a futuro que habla de una industria mucho más integrada con las tecnologías de información y comunicación, una industria fundamentalmente automatizada, donde la industria no genera su mayor valor agregado de procesos manufactureros, sino de gestión de servicios o de provisión de infraestructuras inteligentes ligadas a los productos. Ejemplo, el caso de la electro-mobility. Alemania lidera en máquinas y en robots para producir automóviles y productos de la industria automotriz, y lo que quieren hacer es ampliar a lo que son servicios, todo lo que es el tema del “*car sharing*” y de la movilidad –cómo definimos el tema de la movilidad en los países, ya que de repente no vas a querer comprar un auto, querrás usar un auto–. Entonces el espectro de la industria y de donde se genera su valor agregado se amplía, cambia. También está el Industrial Internet Consortium, otra iniciativa que está en Estados Unidos...

Lo que está pasando, no lo definiría como una revolución industrial pero sí como un cambio enorme en la organización de la producción y los servicios. El internet de las cosas, tenemos el big data analytics, manufactura en 3D, tenemos la robótica, tenemos lo que llamamos manufactura inteligente, donde existe una interacción enor-

me entre las personas, los trabajadores o los managers, porque aquí se habló mucho del empleo como el empleo rutinizado, los que hacen *tasks* rutinarios. Todo eso es un nuevo paradigma tecno-económico.

Segundo punto: qué evidencias tenemos sobre la nueva revolución industrial o digitalización. Hay muchas interrelaciones entre las tecnologías y la gestión y la toma de decisiones estratégicas. Está el tema de la robótica y, a nivel de servicios, obviamente está el tema de la economía de plataformas y la generación disruptiva de plataformas que permite que se entreguen servicios de una manera muy diferente de como se hacía antes. Todos estos elementos están pasando, son disruptivos y debemos tratar de entender qué impactos pueden tener sobre países y sobre empresas muy diferentes.

Por ejemplo, en el caso del cloud computing va a pasar lo mismo que pasa con todas las tecnologías: no tienen el mismo impacto sobre todos los actores y además hay temas de rapidez en su difusión. Los primeros datos que tenemos en OCDE sobre el impacto del uso del cloud computing en las empresas que lo usan en sus procesos productivos, revelan que quienes lo usan más son las grandes empresas. Estas son tecnologías disruptivas a las cuales los que ya están adelante, o los actores muy grandes, tienen mayores posibilidades de acceso y uso, si no se ponen en marcha estrategias que apunten a evitar brechas.

Además, es importante analizar en qué contexto se están dando estos cambios. Chi-

na es hoy el primer país manufacturero en casi todos los sectores, sobre todo en los sectores muy internacionalizados: automotriz, textil, electrónica... Las capacidades manufactureras globales estaban hasta ahora muy concentradas en Asia, y en China, sobre todo, que está haciendo un *catching up* inmenso. Antes podíamos decir: “sí, están haciendo manufactura, pero no tienen patentes”. Ahora ya no. Por ejemplo, cuando miramos las patentes en tecnologías de la información y comunicación, dependiendo de dónde las miremos, China si no es el segundo, es el tercero, y además es el que tiene más dinamismo.

Nosotros hablamos de la *next production revolution* porque todas las plataformas serán otras, los estándares otros. Me voy a enfocar en los cambios en las dinámicas productivas y en la automatización de la producción.

Miremos el tema de los robots: ya se están usando en la producción. Hay sectores donde desde hace muchísimos años se usan robots, sobre todo el automotriz, pero se están empezando a usar en la electrónica y en otras áreas. Ahora, ¿quién los usa más? Obviamente, la mayor cantidad de stock de robots está en Alemania, en Corea, en Japón, en Norteamérica, sobre todo en los Estados Unidos. Y los países que más producen robots son Japón, Corea, después Suiza, Italia también produce, pero los stocks en uso son mayores en esos países. Y China es el país donde este mercado se está incrementando más. En 2013 China fue

el mercado que más robots para uso industrial compró. Los compran, los importan, no son los mayores productores, pero los están importando para usarlos en su producción.

Estos robots industriales se usan en manufactura, en sectores muy diferentes. El principal sector que usa los robots es el automotriz, que representó casi el 40% del stock de robots que se vendieron en 2013; electrónica es la industria que sigue, con un 20%, y después Otras Industrias. Por ejemplo, en el caso de la industria de alimentos, que para América Latina es muy importante, sí hay uso de robots, obviamente en una forma mucho menos intensiva que en otros sectores.

Cuando consideramos la intensidad de robots por empleados, vemos lo que siempre ocurre cuando hablamos de una nueva tecnología o de algo disruptivo: que se crean dos mundos. Se crea un mundo donde esto es una realidad, y se crean los que están atrás. Entonces, si en el mundo el número de robots por 10 mil empleados en manufactura es de unos 55-56, en Corea, Japón y Alemania, supera los 250. Esta es una realidad. Y esta es una realidad en países que pierden unas capacidades productivas en generación de valor agregado doméstico en sectores que usan estos robots. Me enfoqué aquí en los robots para que no pensemos que esto es algo del futuro. Esto existe. Y acá estamos considerando solo los de uso industrial en manufactura, no lo que es uso personal o en ser-

vicios. Entonces, es un mundo en expansión. Ahora bien, no es solo robots.

Como decía antes, los impactos de las nuevas tecnologías son disruptivos en muchos sectores y son impactos muy diferentes según el sector. La robótica es muy importante para el sector automotriz y para la electrónica; para otros sectores probablemente menos.

¿En qué contexto vemos estos cambios en la forma de organizar la producción? En un contexto donde la manufactura es sino-céntrica. Nosotros lo escribimos de manera muy politically correct en la OCDE, decimos *Shifting East*, pero cuando miramos los datos, se trata de China. Es la verdad. Si consideramos los sectores manufactureros, industria automotriz, electrónica y textil, siempre China ocupa el primer lugar, y obviamente no está en los tramos de mayor valor agregado. Entonces el valor agregado generado por empleo obviamente es menor, pero ellos están en una fase de *catching up*.

Estos cambios tecnológicos disruptivos también aparecen en un contexto donde los países están preocupados por incrementar el valor agregado doméstico de sus producciones. ¿Qué pasa con el valor agregado que se genera en los países?

Si tomamos por ejemplo la industria automotriz, tenemos un mundo donde China sí se especializa más en automotriz, aunque todavía no exporta –porque China es muy poco orientada a las exportaciones en autos; aún pocos compran autos chinos–. Pero

de las pocas exportaciones que hacen, ellos están incrementando el valor agregado doméstico. O sea, ya no son puramente ensambladores, están agregando valor. Todos los otros países, los veinte países que más producen automotriz en el mundo, reducen el valor agregado doméstico, aun cuando se estén especializando más en la industria. Esto quiere decir que la industria está organizada a nivel de una cadena global de valor. Hay más espacio para todos. No es necesariamente negativo que se reduzca el valor agregado doméstico, pero sí es un problema si yo me estoy especializando más en esta industria y además yo soy un líder exportador, porque entonces estoy incrementando mi dependencia de otros.

¿Qué va a pasar en el futuro, cuando los robots se usen cada vez más? ¿Quiénes van a liderar en el futuro? La respuesta se inclina hacia Asia.

Estamos escribiendo un reporte “Transformando Economías” junto con UNCTAD, CEPAL y la Comisión de África y la Comisión de Asia de Naciones Unidas y estamos usando para ello datos del banco de datos de comercio en valor agregado (OECD/WTO TiVA). Ahí podemos ver cuánto es el valor agregado generado en un país y cuánto el valor agregado que se genera afuera. Entonces vemos que, en el caso automotriz, por ejemplo, en Asia el valor agregado de lo que se consume es en su mayoría claramente doméstico. ¿Qué quiere decir esto? Que ellos van a poder usar la demanda para sostener su industrialización y

para sostener sus aprendizajes. En las otras regiones no tenemos eso. Europa es un caso aparte porque la mayoría del valor agregado, si sumamos a lo del mismo país lo que viene de la Unión Europea, el valor domestico supera el 50%. Pero en el caso de América Latina, con la excepción de México y Brasil, es muy poco... De ahí la importancia de la integración regional en este momento. De otra forma, solamente un par de países van a tener posibilidad de ir adelante, y hasta un cierto límite.

En el caso de México, por ejemplo, que tiene una industria automotriz, de todos los autos que se consumen en México podemos decir que el 40% del valor de estos autos es generado por industrias mexicanas, o sea, por valor agregado mexicano, lo demás viene de afuera. Y principalmente del NAFTA.

Estos datos son útiles para contarnos historias y tratar de complementar una historia de transformación productiva. Nadie va a esperar que Chile tenga un alto valor agregado de los autos que consume, pues Chile tiene una participación mínima en la cadena de valor de automotriz. Entonces, también depende de dónde esté uno en la cadena. Pero el caso de China es muy interesante, porque indica que tiene un potencial de usar la demanda a futuro, porque hasta el día de hoy lo están haciendo y van a seguir haciéndolo.

En este contexto de transformación productiva, ¿a dónde se han ido las empresas? Por más que nos cuenten que las empresas se van dónde está la gente con ma-

yores skills o habilidades, resulta que no: las empresas se han ido donde había mejores incentivos fiscales y mano de obra más barata a un nivel decente de formación, no tenían que ser muy formados y en mercados emergentes.

Si miramos las ciudades que reciben mayor inversión extranjera directa sumando los últimos tres años, en estos sectores, que son sectores muy internacionalizados y muy afectados por los cambios tecnológicos que estamos discutiendo, vemos una Asia presente, una África que aparece en el mapa donde antes prácticamente no existía (por ejemplo, en automotriz y textil) ... Y cuando cambiamos al sector electrónico, todo es Asia. En este caso sí podemos decir Shift East, y en el caso del sector textil, que es una industria totalmente diferente, ahí se ve el cluster de Asia y el Sureste Asiático, en un caso de industrias que sí son relevantes para América Latina.

Pasado al tercer punto: ¿cuáles son las áreas donde hay avances de políticas públicas y dónde deberíamos hacer más? Los impactos de estos grandísimos cambios tecnológicos son muy heterogéneos y tenemos que tenerlos claros para ver si estamos contentos con ellos o en dónde vamos a querer corregir, porque en el caso de las pequeñas y medianas empresas, por ejemplo, no hay ninguna evidencia de que se vayan a poder beneficiar de estas nuevas tecnologías, lo que vemos es que su uso se concentra en las grandes empresas. Vemos, y esto se dijo muy claro antes, una reducción

en los empleos en trabajos rutinarios, parcialmente compensada por generación de nuevos empleos.

Ahora bien, el problema –y ahí ninguno de nosotros tiene una respuesta–, es cuán grande es este “parcialmente”, dónde se va a regenerar y qué va a hacer la gente, de dónde van a sacar la rentabilidad, en un contexto tan diferente, donde las formas de trabajo van a cambiar.

Para mí se avizora un enorme aumento en la competencia entre actores y no sólo de la misma industria, sino también de otras. Esto lo vemos con las plataformas tecnológicas, las empresas plataforma, se están transformando en empresarios y en proveedores de servicios específicos, sin necesidad de tener empleados ni capacidades productivas o de gestión en esas áreas. Todo ello a una velocidad enorme que implica grandes cambios, que abren muchas ventanas de oportunidad. Pero estas ventanas se cierran muy rápido. Entonces hay que ver cómo América Latina y los países en desarrollo se están planteando frente a esto.

Para mí hay un potencial de enorme concentración: concentración de renta y concentración de poderes. No creo que estas plataformas por sí solas se abran a todas las oportunidades. Me parece que la tendencia, si no se regula, es a una enorme concentración. Y potencialmente, si aumenta demasiado la competencia y si la concentración aumenta demasiado, podríamos estar frente a una reducción de innovaciones disruptivas, porque va a ser muy difícil cap-

turar las rentas que se puedan generar.

Hay elementos positivos. Por ejemplo, en la medicina podríamos tener soluciones especializadas: podríamos dejar de tomar 40 pastillitas por día, y con la manufactura 3D, si le damos la instrucción, tener la pastillita de cada uno, sin consumir nada que no deberíamos consumir porque podríamos tener soluciones hechas a medida.

Sin embargo: ¿Dónde está el interés económico para que esto aparezca? Mi inquietud es que hay mucho interés económico en aprovechar la plataforma, en ir adelante en lo que hay, y no en sostener las discusiones para que aparezcan y se materialicen los enormes beneficios que estas tecnologías pueden darnos. Porque ahí necesitaríamos discutir propiedad intelectual, tenemos que discutir cómo regulamos los accesos, cómo regulamos transferencias de conocimientos, y quién va a financiar los enormes costos que significa materializar esto. Porque todo esto es posible hoy en potencia, pero en nichos. Si lo queremos ampliar en educación, en salud, en áreas donde realmente es importante lo que llaman el *customized manufacturing*, ahí va a ser muy costoso. ¿Quién va a pagar por eso, si no tiene la seguridad de que va a tener la rentabilidad? Eso plantea un tema de gobernanza, no solo regional, sino de gobernanza global.

En este contexto, ¿qué rol para las políticas? Obviamente las políticas industriales me parecen importantes, pero creo que las herramientas que tenemos hoy en día dentro del mix de política industrial son débiles.

Han sido débiles hasta ahora y van a ser cada vez más débiles, porque deberíamos pensar primero en los mega-acuerdos comerciales que se están negociando, que la política comercial no se define pensando en las trayectorias tecnológicas, pero determina los grandes incentivos de qué es posible y no es posible hacer. Me parece que hay mucho consenso en áreas que son fundamentales, que son las áreas donde sabemos más qué es lo que hay que hacer. En el tema de skills, competencias para el futuro, en el tema de infraestructura física y digital, de repente no se está haciendo lo suficiente y seguramente hay brechas y se puede hacer mejor. Pero sabemos lo que tenemos que hacer o sabemos las preguntas que nos tenemos que hacer.

El debate se tiene que trasladar a lo que no sabemos, a lo que es totalmente disruptivo. Estas son las tecnologías que pueden hacer que el valor de un robot se triplique si yo considero el software que lo gestiona. Entonces, todos los valores se trasladan a lo que es intangible. Pero lo intangible necesita de regulaciones, necesita de instituciones que no tenemos. Hoy nuestras instituciones no saben pensar cómo regular la cyber-security, quién maneja el tema de data storage. Y estos temas van a venir y un país que piensa en transformación productiva tiene que anticiparlos, porque si no,

los que están adelante van a hacer una cosa que no es mala: van a defender sus intereses, es decir, vamos a tener los estándares de Japón, de Alemania y en algún caso de China, si China logra negociar. Pero estos estándares definirán quién va a poder liderar y quién se queda con las ganancias.

Y un tema de política que se olvidó en las discusiones de la política industrial y que salió en el debate anterior, es el de cómo establecemos un pacto social. O sea, ¿quién se hace cargo de darle seguridad a la gente, en un mundo donde estamos poniendo la responsabilidad productiva solo sobre el individuo, no hay más colectividad? ¿Es que queremos eso? O si no lo queremos, ¿qué políticas hacemos? El abanico de la política industrial se tiene que ampliar mucho, y me preocupa lo que se decía ayer, cuando nos dijeron: “En esta coyuntura es difícil soñar... Manejen bien las expectativas porque no podemos hacer muchas cosas”. Me preocupa mucho esa perspectiva en un mundo que requeriría de una inversión enorme para estar preparados para enfrentar los desafíos. Las respuestas no las tengo, pero me preocupa porque entiendo la necesidad de no hacer las cosas que no se pueden hacer, pero en este momento es pésimo no poder hacerlas y al no hacerlas estamos hipotecando la capacidad de éxito en el futuro.



## CAMBIO DE VELOCIDAD EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Sebastián Rovira. Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Santiago. Chile

**M**uchos temas relacionados con la nueva revolución tecnológica, con esta ola de cambios tecnológicos y los cambios productivos han sido abordados en este día y medio. Yo voy a tratar de concentrarme en lo que implica esta revolución tecnológica, en cuanto a la necesidad de un cambio urgente en el diálogo para la región y en la integración regional.

Ayer se dijeron cosas muy interesantes y hoy en la mañana se habló sobre el mercado de trabajo, y creo que esto será un elemento fundamental del cual los países deberán ocuparse en los próximos años. Aunque no tengamos claridad y certeza absoluta sobre el nuevo contexto internacional y el avance tecnológico en el mercado de trabajo, sí es claro que los cambios en los patrones de producción y de consumo tendrán importantes impactos en el empleo y en las capacidades requeridas, lo que acarrea nuevos retos y oportunidades para los países.

Conuerdo con Annalisa en que la coyuntura nos plantee una serie de retos a los que debemos responder en el corto plazo, pero esto no quiere decir que debemos olvidarnos de las cosas de largo plazo.

Un ejemplo de ello es lo ocurrido en la región en los últimos años. Si bien ayer se decía que la región ha tenido muchos logros en los últimos diez-quince años, estos logros se han dado sobre todo en el campo social, sin que en lo productivo se haya logrado grandes avances. Así es que algunos hablan de una década perdida, porque había mucho para hacer respecto al cambio en las matrices productivas de los países y a la mejora de la productividad, y se desperdició un buen período de bonanza y no se realizaron los cambios necesarios. Así es que una de las enseñanzas que nos deja este proceso de crecimiento y desarrollo de los últimos años es que una mejora transitoria no nos debe hacer caer en el riesgo de la miopía permanente y que el cortoplacismo comprometa el desarrollo futuro y el largo plazo.

La realidad regional hoy no es la de hace unos años y nos encontramos ante lo que en CEPAL hemos denominado un fuerte sesgo recesivo, en el que el crecimiento del producto ha permanecido en niveles muy inferiores a los que estábamos acostumbrados, y con un patrón de crecimiento del comercio y de las exportaciones

que no logra dinamizarse. Es la primera vez en muchas décadas en que el crecimiento de las exportaciones está prácticamente al mismo nivel del crecimiento del producto. Esto nos plantea la necesidad de una nueva y fortalecida integración regional.

Para hacerla efectiva, hay que pensar cómo esta nueva ola industrial y tecnológica puede abrir un espacio para que los países entren en una nueva dinámica de cooperación y busquen áreas estratégicas relacionadas con estos elementos disruptivos. Porque en lo comercial hemos visto que han pasado muchos años, una multitud de acuerdos se han firmado, y realmente no se ha avanzado como era de esperarse.

Con respecto a las tendencias globales, otros de los elementos que vemos con preocupación en CEPAL es el desacople de lo real con lo financiero. Si uno analiza el avance del mundo en ambas áreas es evidente que los flujos financieros han crecido de una manera mucho más rápida de lo que ha crecido el mundo real. Esto lo que quiere decir es que hay posibilidad de financiamiento –ayer también se decía que el financiamiento no parecería ser un problema en el mediano plazo–, pero el asunto es para qué utilizamos ese financiamiento. Una opción interesante tiene que ver con la infraestructura (de lo cual también se hablaba ayer), pero tenemos que tener claro ¿qué tipo de infraestructura y para qué? Porque de otro modo, podemos hacer carreteras que después pode-

mos no necesitar, o invertir en infraestructura digital que quede obsoleta en 2-3 años. Es necesario vincular la inversión en infraestructuras con los requerimientos que nos plantean estas nuevas tecnologías que ya están entrando de manera muy fuerte en todos los ámbitos de la sociedad.

Otra de las cosas que observamos es un mucho menor dinamismo de la demanda agregada después de la crisis. A pesar de la fuerte expansión monetaria que se ha observado, la demanda agregada no se reactivó y demuestra, digamos, que hay una gran liquidez, pero esto no se traspasa a la inversión, sobre todo en lo que es la formación bruta de capital. Eso preocupa, porque se supone que es uno de los impulsores de la producción, y ahora vamos a ver algunos elementos que pueden explicar esta reducción del impulso de la inversión.

Pero antes debemos entender que esto se da en un contexto de fuertes desequilibrios: hay desequilibrios en cuenta corriente que se mantienen y son crecientes. En el caso de América Latina, tenemos estos desequilibrios en cuenta corriente; Estados Unidos logra reducirlos relativamente de forma importante, pero ayer veíamos que los grandes acreedores (o si se quiere, quienes están del otro lado), del lado de Europa, tienen que ver con Alemania y los Países Bajos. Y ahí nosotros entendemos que hay una falta de reciprocidad, hay que ver cómo estos países se ajustan, y en donde los países superavita-

rios en algún momento tienen que tirar del otro lado de la cuerda y a través de una mayor demanda del mundo deficitario.

Muchos países de la región se han preguntado, sobre todo en los últimos años, cuál es la respuesta que puede llevarlos a una mayor y mejor inserción, y han tratado de entrar con más productos en otros mercados. Esto nos ha llevado a una situación donde hay una puerta muy chica donde hay muchos tratando de entrar por la misma puerta, y lo que vemos es que uno de los elementos importantes para reactivar esta demanda que necesitamos en la región tiene que ver con reimpulsar la inversión.

Estamos cansados de decirlo: en la región tenemos niveles de inversión similares a las observadas en los países desarrollados (en torno al 20% del producto), cuando en realidad somos países emergentes. Entonces deberíamos estar con niveles de inversión mucho mayores. Y peor aún, vemos que la inversión en los últimos años se ha desacelerado. En el caso de algunos países asiáticos, vemos que se ha desacelerado por la sobrecapacidad de la manufactura china, y tenemos que ver –es un tema para discutir– si esto es algo cíclico o es algo estructural, en lo cual hay una reducción en la inversión porque hay un exceso de capacidad utilizada y por lo tanto no hay un incentivo a seguir invirtiendo en muchas de las áreas, y muchas cosas tienen que ver con los productos o con algunos de los bienes que los países de la región exportan. En el caso de la industria automotriz, por

ejemplo, se ve claramente cómo ha aumentado el exceso de capacidad y el impacto que tiene esto en la industria del acero es innegable. Y esto tiene relevancia sobre todo cuando hablamos de *commodities* y algunos bienes en la región.

Básicamente vemos que hay una sobreinversión en el caso de algunos sectores. ¿Cómo podemos responder a esto? ¿Cuál es la posibilidad o el espacio para los países? Tenemos que entender qué es lo que está pasando también a nivel de inserción internacional. Vemos que hay un aumento de algunas medidas proteccionistas desde 2008 a la fecha, y esto plantea la urgencia de este cambio en la integración regional a la que nos referíamos.

Otro tema relevante, y del que recién habló Annalisa, es la posibilidad de insertarse en las cadenas globales de valor. En este sentido, vemos que en los últimos años el *offshoring* se ha estabilizado, si no es que ha habido una suerte de reversión (aunque nos faltan datos más actuales para estar seguros de ello). Pero sí pareciera ser que lo que en algún momento podría haber tirado del lado del carro del comercio, como el caso de la demanda internacional, en estos momentos va en el sentido opuesto. Esto también se observa incluso cuando consideramos las industrias de alta tecnología, que son las que uno podría pensar que están más desacopladas y que necesitan mucha más integración, y que hay muchos pequeños mercados o nichos que nutren la producción, y ahí lo que observamos

es que básicamente pasa lo mismo (un acortamiento de la cadena).

Algunos factores que nos beneficiaron en su momento ya no son tales, Por ejemplo, una de las fuerzas impulsoras es la sustitución de importaciones de bienes de alta y media intensidad tecnológica en China, como señalaba Annalisa, ocurrió con la industria automotriz. Es muy claro que esto ha pasado en el periodo de 1990 a 2011, donde vemos que en los sectores más tecnológicos (como química, maquinaria, computadoras, electrónicos) hay una clara tendencia a aumentar el valor agregado doméstico en el total de las exportaciones de estos bienes, y esto pudo haber tenido un impacto importante en algunos sectores de América Latina.

Pero esto no ha sido completamente así. Todos sabemos lo que China ha hecho en los últimos años con su industria manufacturera, pero esto pudo haber abierto un espacio para que algunos países de la región exportasen ciertos commodities o algunos otros bienes relacionados. Pero pensemos qué ocurre en el caso del hierro y en acero: el porcentaje de las exportaciones totales aumentó fuertemente a China en ese periodo; China aumenta las importaciones de hierro, procesa el hierro y empieza a ser un productor y exportador de acero, no así en el caso de Brasil, que pierde participación en el mercado mundial de acero.

¿Y qué pasa con el caso del cobre? En un índice donde vemos qué pasa con el cobre de mina, el cobre fundido y el cobre re-

finado en China y en algunos países de América Latina (donde Chile y Perú son obviamente los países que más aportan) vemos que mientras que China aumenta fuertemente su participación en la producción de cobre en las tres áreas (tanto en lo que es tierra, como en fundido y en refinado), en el caso de los países de América Latina la producción no repunta y no se logra esa famosa “generación de valor o incorporar tecnología a los recursos naturales”, algo en lo cual se ha insistido mucho en la región.

Otro de los elementos importantes es el *offshoring* de los Estados Unidos. Cuando consideramos qué es lo que ocurre a nivel de sectores, encontramos una especie de llanura en la cual ya no se sigue con el *offshoring*, es decir, se avanza hacia una suerte de *reshoring*, intentando mantener o mejorar los niveles de industrialización de algunas ramas industriales. Estamos hablando de niveles de valor agregado del 90%, del 80%. Esto es muy diferente de la situación de China; China venía de valores agregados muy por debajo y, con una estrategia industrializadora muy clara, logra impulsarlo fuertemente. En el caso de Estados Unidos, el sector de computadores y electrónicos parecería mostrar una tendencia a volver a un modelo mucho más hacia dentro del país, y esto tiene que ver con las nuevas tecnologías y las nuevas manufacturas que vienen hacia delante.

Otra cosa que vemos, y sobre la cual la región debería tener una discusión, tiene

relación con la tendencia hacia una fuerte concentración, no tanto para decir cómo la región puede responder a esto (porque no tiene mucho espacio como para hacer algo en torno a esta concentración), pero sí esto pone de relieve por qué la región necesita cada vez más esta integración regional a la cual hacemos referencia.

En los Estados Unidos, al igual que en otros países desarrollados, vemos que en el último tiempo ha habido un fuerte aumento en la concentración de las rentas, lo que se evidencia al analizar las fusiones y adquisiciones. Ayer se hablaba sobre esto, sobre todo en sectores de tecnologías, donde hay un fuerte aumento en la concentración y las empresas más grandes son también en los nuevos sectores. Esto nos habla sobre qué es lo que viene hacia delante, sobre el tema de la concentración de la riqueza y sobre la necesidad y la urgencia de pensar en marcos regulatorios que consideren esto.

La concentración también se da, y es más intensa aún, en las plataformas digitales, que tienen que ver con el desarrollo de la economía digital y las telecomunicaciones. Después vemos también que es cada vez más importante la complementariedad entre la inversión en bienes tangibles y bienes intangibles.

Esto finalmente nos lleva a preguntarnos: en este marco, ¿cuál es el rol de la manufactura avanzada y de las tecnologías disruptivas? En este marco, ¿hay áreas que tienen que ver con el tema de equipa-

mientos y tecnología digital, el internet de las cosas, la industria 4.0, el *3D printing* y la manufactura aditiva, y también todo lo que tiene que ver con lo biológico? Aquí se abren diferentes áreas donde la región también debería pensar cómo especializarse o hacia dónde ir: si va a ser una especie de supplier, si va a ser un IT service & electronics... ¿en qué áreas uno piensa que puede tener algún tipo de capacidad o desarrollar algún tipo de capacidad? En esto hay que pensar en una estrategia de largo plazo y mantenerla, considerando que por lo general estas áreas, o sea lo que es *advanced manufacturing*, están controladas por los mismos actores que veíamos recién en el tema de concentración del ingreso.

Otro tema, relacionado con la pérdida del multilateralismo y el retroceso en las relaciones comerciales entre los países, tiene que ver con la gran competencia que hay a nivel mundial en torno a la definición de los estándares globales que determinan la interoperatividad entre todos estos sistemas que conforman las diferentes áreas de esta manufactura de la que hablábamos. Por un lado, está Estados Unidos, hoy día el proveedor de lo que es el Internet de hardware, software y en general de ICT, y después tenemos a Alemania con la industria 4.0 como gran proveedor de software para empresas, y por el otro lado está China y el mercado asiático, liderando lo que es hardware y como gigante de la industria manufacturera.

Para terminar, las nuevas tendencias en las cuales nosotros entendemos que hace falta un debate en la región: una es la necesidad de pensar hacia una industrialización renovada; ya se diluyen los límites de la industria manufacturera con otras de servicios, con software y con muchas otras cosas, pero es importante ver cómo se va a vincular esta industria de servicios con esta industria manufacturera que está surgiendo y que va a ir hacia delante.

Aparecen nuevos modelos de negocios relacionados con la industria de Internet y con las plataformas digitales; aparece un tema de indefinición de mercados y ámbitos de regulación del que hay que ocuparse, hay que pensar cuáles son estos nuevos mercados laborales, mercados de productos que están surgiendo y cómo los vamos a regular... Bienes que antes eran no transables ahora pasan a ser transables, y esto tiene que ver con algunas cosas que se hablaron en la mañana, el *gig economy*, cómo puedo contratar a un especialista que puede estar en una parte del mundo vendiendo sus servicios a otro país, y cómo voy a generar o no algún tipo de imposición sobre ese valor que se genera en otra parte del mundo. Porque una de las cosas que es preocupante, es cómo vamos a responder, cómo va a responder la seguridad social, las pensiones, a esta realidad. Si el valor que estamos generando no genera ningún tipo de ingreso que aporte al momento del retiro, después la gente se va a retirar con una pensión muy baja, y ahí se

necesita un Estado que pueda mantener determinados niveles mínimos de consumo y de acceso a los servicios.

Creo que Annalisa planteó muy bien el tema de la robotización; donde esto ya no se trata de ciencia ficción, sino que de una realidad donde personas y robots interactúan permanentemente en los diferentes niveles económicos y sociales. Ya no se trata solamente de robots sino de los sensores y el sistema de sistemas, se trata de una relación muy fuerte que ayuda a determinar o a resolver problemas concretos antes que estos ocurran. También está la analítica de los grandes datos, que abre un espacio para la generación de nuevos mercados y la definición de políticas públicas que apoyen el desarrollo.

En este contexto, vemos que en la región hay un nuevo debate sobre la globalización. Y es en este ámbito donde pensamos que hay que tener una discusión mucho más profunda que involucre todos estos elementos del análisis. De no ser así, corremos el riesgo de volver a vivir alguna de las cosas que planteaba Fernando Fajnzylber hace más de dos décadas, que era esta suerte de “modernidad de escaparate”, con patrones de consumo muy similares a los del mundo desarrollado, los que se sacian a través de la importación de bienes, sin ninguna generación de valor ni impacto en el ámbito productivo, lo que limita fuertemente la posibilidad de mantener los patrones de crecimiento sostenible en el largo plazo.

## COMENTARIOS Y DIÁLOGO

**José Luis Machinea:** Voy a hacer algunos comentarios puntuales sobre el tema de China, y sobre el valor agregado. La cuestión del cambio en el valor agregado como parte del tema de la industrialización es lo que hemos visto en todos los países asiáticos. Lo que estamos viendo en China no es, por lo tanto, una novedad. Lo que es nuevo es la velocidad y la magnitud del esfuerzo de China para aumentar el valor agregado y consecuentemente del proceso de industrialización. Mientras las maquilas siguieron siendo maquilas en varios países de América Latina por muchos años, la mayoría de los países asiáticos incrementaron el valor agregado exportado sistemáticamente. Lo de China fue al estilo chino, es decir rápido y muy intenso.

Pero déjenme volver al tema de la revolución industrial. Annalisa se preguntaba cómo definir esta revolución industrial. Parece ser, más que un cambio de paradigma tecnológico, una cuestión incremental. Al ser un proceso de innovación incremental en muchos sectores al mismo tiempo, le da, o puede darle, un carácter de revolución industrial.

Voy a hablar de la productividad. Los tecno-optimistas siguen diciendo que *“ya se viene, ya viene el incremento de la productividad”*. Pero desde hace como 20 años todo el mundo habla de la revolución industrial, y donde no se ve nada de la revolución in-

dustrial es en las estadísticas de productividad. Eso es lo que pasa hasta nuestros días.

Les recomiendo un artículo de Wolf, mostrando que es cierto que hay cosas que se miden mal, pero que ello también era cierto en las revoluciones industriales previas. Por ejemplo, ¿cómo se midió el cambio en la reducción de la mortalidad infantil o la aparición del agua potable? ¿Y en la electricidad? Y si se trata de poner énfasis en el entretenimiento como se enfatiza en nuestros días, qué decir del impacto de la radio y la televisión. ¿Fueron más importantes la radio y la televisión desde el punto de vista del entretenimiento de lo que es Facebook hoy día? Y la lista puede seguir. Entonces es cierto que hay problemas de medición, pero no son nuevos. Durante el periodo de la segunda Revolución Industrial, que va desde fines del siglo XIX hasta alrededor de 1970, también hubo muchas cosas que no se midieron bien. Y no pareciera que las cosas que no se miden bien ahora desde el punto de vista de la contribución al bienestar sean más importantes que las que no se medían bien hace un siglo. Dicho sea de paso, hablando de bienestar ¿cómo medir el surplus del consumidor en estas innovaciones, antes y ahora?

Otro factor que puede explicar el relativo escaso impacto sobre la productivi-

dad de la nueva revolución industrial es que ésta todavía está madurando. Hay razones para pensar que algo de eso pudo haber, en especial cuando se considera que una de sus características es la mayor interacción entre la biotecnología, la nanotecnología y las tecnologías de la información, lo que puede requerir de un período de maduración mayor que el de otras revoluciones industriales.

De cualquier manera, da la impresión que la segunda Revolución Industrial fue más amplia. Cuando se mira en el tiempo y se advierte el impacto de la electricidad, del transporte, de las mejoras en la salud, en la producción de alimentos, en la industria del entretenimiento, me parece que esa segunda Revolución Industrial fue más importante, y en parte eso explica por qué el aumento de la productividad fue mayor entonces de lo que es ahora.

Lo que sí sabemos es que, desde el comienzo de esta revolución de las tecnologías de la información, alrededor de 1970, la distribución del ingreso empezó a empeorar rápidamente. ¿Tendrá que ver o no con ese cambio tecnológico? Yo diría que parcialmente. Posiblemente tenga que ver, pues la mayoría de los cambios tecnológicos importantes en el mundo producen en el corto plazo un deterioro en la distribución del ingreso. Lo que hay en todos los grandes cambios tecnológicos es un efecto

sustitución y un efecto ingreso. El efecto sustitución implica que estamos sustituyendo mano de obra por capital, de una u otra manera. El efecto ingreso es en cambio el impacto en la productividad y, por lo tanto, en el crecimiento. Si el factor crecimiento compensa el efecto sustitución, el impacto en la distribución del ingreso es menor, porque al mismo tiempo que hay sustitución hay demanda de más mano de obra. Por otra parte, el impacto que pudiera haber sobre la distribución del ingreso debiera ser encarado con políticas compensadoras.

Uno puede verlo en China: hubo un aumento de la productividad extraordinario como consecuencia de la modernización económica “a la Lewis”. El impacto en el corto plazo de ese proceso sobre la distribución del ingreso es evidente, pero solo se manifiesta con la intensidad que hemos visto en China si no hay efectos compensadores. Eso es similar en las distintas revoluciones industriales, en algunas más que en otras. Pero cuando se considera el mundo en su conjunto, no hubo un deterioro en la distribución del ingreso: la distribución del ingreso a nivel global mejoró. Empeoró en casi todos los países, pero mejoró a nivel global.

Entonces, parte del deterioro en el nivel de los países no tiene que ver solamente con las nuevas tecnologías que sustituyen

mano de obra, sino con el hecho de la globalización, que hizo que parte de la producción creciera en el mundo en desarrollo en detrimento del mundo desarrollado. Eso mejoró el nivel de ingreso en el mundo en desarrollo y, por lo tanto, mejoró la distribución del ingreso a nivel global, pero la empeoró, por distintos motivos, en casi todos lados.

Ahora, me parece que no habría que exigirle a la estructura productiva que mejore la distribución del ingreso; ese debería ser el papel compensador del Estado. O sea, lo que hace el Estado desde el punto de vista de los impuestos y del gasto; y muy en particular desde la óptica de la educación. En síntesis, ¿qué hace el Estado para compensar esos efectos negativos sobre la distribución del ingreso? El aumento de la productividad tiene sentido en la medida en que genere más crecimiento, pero ese mayor crecimiento sin mecanismos compensadores, puede empeorar la distribución del ingreso.

Cuando se observa las estructuras productivas en Europa, se ve que los países más sofisticados, desde el punto de vista de la estructura productiva, no tienen una mejor distribución del ingreso cuando medimos esa distribución en el nivel de mercado. Antes de la intervención del Estado, el Gini en Alemania, Francia, Italia, es igual o peor que el promedio de la Unión

Europea. Y, sin embargo, es menor una vez que interviene el Estado. Y cuando uno mira América Latina, pasan cosas parecidas. El Gini de mercado es mayor en Argentina y Brasil que en algunos países de menor tamaño y menos diversificación productiva, antes de la intervención del Estado.

Entonces la estructura productiva—y ahí tiene relevancia la productividad—explica básicamente la cuestión del crecimiento, y me parece que, sin mecanismos compensadores del Estado, siempre tendremos problemas de empeoramiento en la distribución del ingreso. Ahora, con la aparición de los robots el problema es algo más complejo. Según lo que leemos puede ser que los robots agraven el problema que hemos visto en otras revoluciones industriales, aunque el principal problema es que los robots aparecen en un momento de estancamiento (¿secular?). Por lo tanto, tenemos sustitución al mismo tiempo que no tenemos crecimiento del ingreso. El problema es que, si vamos a tener sustitución con poco crecimiento en el nivel de ingreso, va a ser muy difícil encontrar los mecanismos compensadores sobre la distribución del ingreso que genera la sustitución de la mano de obra por los robots, o sea por el capital. Desde este punto de vista, me parece que la situación es mucho más crítica: la combinación de un efecto de susti-

tución grande, junto con un estancamiento secular o, en todo caso, con un lento crecimiento de la economía mundial en su conjunto.

Pero no exageremos con los robots, porque en cuanto a las habilidades cognitivas, socio emocionales y físicas, les ganamos en los tres campos. A mí me parece que hay ahí un punto para pensar que esa sustitución, al menos por ahora, tiene ciertos límites, y me parece que no habría que exagerar. Lo que me parece más preocupante es el estancamiento, si es que, por distintos motivos, estamos acompañados en el proceso de cambio tecnológico con un estancamiento secular.

¿Cómo manejar este proceso? Hay varias cuestiones. La primera es si la descentralización de la producción se revierte por los robots; es decir si los robots reemplazan la mano de obra disminuye el incentivo para descentralizar la producción en el ámbito global. En ese caso podemos llegar a ver que algunas industrias vuelven a los países desarrollados. En ese caso estamos en un problema que concierne al mundo en desarrollo en general. La segunda es ¿Qué hacemos con la educación? ¿Qué les decimos o recomendamos a los jóvenes que estudien? ¿Qué es lo que tiene futuro en un mundo en el que las necesidades cambian todo el tiempo? Tal vez lo que se requiere son habilidades para adap-

tarse más que nunca a los cambios que se van dando en forma continua. La tercera cuestión es el tema del ocio. Mucha gente dice que trabajemos seis horas, cinco horas, cuatro horas... A mí me parece fantástico; el tema es, ¿quién lo paga? La pregunta relevante, cuando hablamos de esto, es ¿cómo financiamos ese mayor tiempo de ocio?, y ahí aparece de vuelta la idea del ingreso universal.

Respecto al ingreso universal. Definitivamente creo que parte del financiamiento tiene que salir de las nuevas rentas. En términos de las rentas, además de la tierra, lo nuevo es la renta de la propiedad intelectual, que tiene que ser parte del mecanismo de financiamiento que nos permita igualar, redistribuir ingresos y riqueza en algunos casos. Una alternativa en el ingreso universal. Por lo que he visto, Atkinson muestra que dar una renta equivalente al 15% del ingreso per cápita de un país requiere una recaudación de 15% del Producto. Por lo tanto, esto le pone ciertos límites hasta donde uno puede llegar con el tema del ingreso universal.

Y, por último, y con esto termino: América Latina, como ya han dicho los que participaron en este panel, es una región que no está preparada. La integración regional seguramente ayudaría porque ampliaría mercados. Me parece que, en la manufactura, lo hemos escuchado, las distancias

son cada vez más grandes, y por lo tanto la posibilidad de competir ahí parece cada vez más complicada. Seguramente en algunos sectores de la manufactura podemos competir, pero da la sensación de que habrá mayor capacidad de competir en la producción de alimentos y en productos primarios en general, siempre y cuando diversifiquemos la estructura productiva con encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, en particular agregando valor a partir de la mayor productividad y del conocimiento. Pero en manufactura de punta parece hoy más difícil que nunca. Si no lo hemos logrado en los últimos 30 años, después de lo que nos contaron ustedes parece difícil que ahora podamos hacer el catch up. Existe la posibilidad, sin embargo, de ser parte de las cadenas de valor globales, pero eso es un tema que requiere una discusión particular.

**Alejandro Werner:** Con respecto al valor agregado doméstico, uno podría pensar que tal vez hay una curva al desarrollar industrias exportadoras; que para atraer industrias primero es importante reducir el valor agregado doméstico que se incorporaba en la producción local, y probablemente en productos de menor calidad, y una vez que se logra cierta escala y cierta especialización se puede em-

pezar a profundizar, y no sé qué evidencias haya de esto. La segunda pregunta es: presentamos los datos de la caída del comercio internacional como una fuente o como un choque negativo adicional exógeno. A mí me interesaría ver cuál es la opinión de ustedes con respecto a qué parte de esta desaceleración se puede explicar por la desaceleración de la actividad, por la caída en la inversión en commodities; o sea, cuánto puede explicarse por la situación macro, por el ciclo que estamos pasando (y que yo creo que puede ser mucho por la desaceleración en China, etc), y cuánto de lo que queda podría también ser producto de un proceso de maduración, de profundización de las cadenas de valor, que llegaron ya a cierta maduración, y ya no hay muchos más beneficios, y ya no va a ser la velocidad que veíamos antes.

**Saul Weisleder:** Respecto a las presentaciones, creo que una de las cosas que surge con claridad es una especie de gap generacional, digamos, de la temática que tratan, en relación con los que somos un poco más viejos, como economistas. Hay un montón de cosas novedosas que antes no se discutían, nuevos conceptos, que obviamente responden a la realidad. Creo que hay que hacer un esfuerzo por tender

puentes con la política económica un poco más tradicional.

En segundo lugar, voy a tratar de hacer algunas sugerencias en términos de lo que me parece puede ser más práctico como para continuar el trabajo como recomendaciones de política para la región.

Me parece que si bien la región ha tenido grandes problemas en la integración regional en términos comerciales, etc. hay un tema que puede unir mucho a la región vis á vis el resto del mundo y especialmente a China, que es una de las principales amenazas, y es que debemos unirnos en la defensa de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, no solo porque nos va en ello el futuro de la humanidad, sino porque la nuestra es una región que tiene ventajas comparativas en este campo, no dependemos tanto, no somos en términos relativos tan contaminadores, emisores de gases, etc. etc., en tanto China y Asia están muy problematizados con eso. A mí me parece que si los organismos internacionales aquí representados, como parte de su mensaje a los gobiernos y a los organismos políticos regionales, llevaran el mensaje de que este es un tema que puede unir a la región, podría ser importante.

En segundo lugar, quiero destacar la imagen que presentó Sebastián, de la puerta y una multitud de gente queriendo

pasar por ella. Eso es algo que tenemos que evitar en la región, y se relaciona con la pregunta que hacía Carmen: ¿Qué le están recomendando a los países? Creo que ahora hay que pasar, por llamarlo de alguna manera, a ver ventajas comparativas por países o por agrupamiento de países. La mayoría de los países de Centroamérica y del Caribe son muy distintos que Brasil o Argentina. Entonces se pueden hacer agrupamientos. Empleando la terminología anterior, ¿dónde estarían las ventajas comparativas dinámicas de agrupamientos de países ante esta nueva realidad? Es un trabajo que falta por hacer. Es decir, no solo el qué –esto es lo que está pasando–, sino el cómo enfrentarse, cómo trabajar frente a eso.

**Federico Ignacio Poli:** Lo que se acaba de presentar en este panel complementa y se relaciona con lo que se presentó en el anterior. Quería interrogarnos sobre algo que planteaba Annalisa, ¿hasta dónde hay un impacto tan disruptivo de las nuevas tecnologías en el mundo productivo? Está claro que en el mundo de los servicios sí, y es evidente el capitalismo de plataforma. Cuando hablamos de plataforma, hablamos de servicios de hotelería, de servicios de transporte, etc., pero en el caso de la industria uno tiene más dudas. Entonces, la

pregunta es, ¿no faltan estudios de casos sobre el mundo del trabajo y la fábrica? Así como en los años sesenta, setenta y ochenta muchos trabajos dieron cuenta del toyotismo, del fordismo, la forma de organización de la producción, me parece que tendríamos que ver qué está pasando dentro de la empresa y cómo están impactando los cambios tecnológicos. En la misma dirección de lo que se decía, ahí está la tesis provocadora de Robert Gordon, diciendo que hubo muchos más cambios tecnológicos y en la productividad en el siglo anterior a 1970, que de ese entonces para acá. Esto está en consonancia con lo que se decía, que no se ve un impacto grande en la productividad de las TIC y las nuevas tecnologías.

Y, vinculado a lo que mostraban tanto Sebastián como Annalisa, la verdad es que América Latina aparece poco en las cadenas de valor. El este de Asia y hasta África aparecen más que América Latina. Y ese es un desafío grande, porque, como decía José Luis, parece improbable que, en esta coyuntura tan difícil y partiendo de esta situación en términos de inserción productiva, podamos hacer el catch up.

**Pablo Sanguinetti:** La lección de estos dos paneles habla de la necesidad de coordinar la política productiva con las polí-

ticas laborales y, en particular, que el mercado laboral pueda ofrecer la mano de obra con las capacidades técnicas requeridas por las empresas. Por supuesto que las capacitaciones y cursos de entrenamiento ofrecido por las mismas firmas y agencias de gobierno puede ser un camino en la solución de este problema. Sin embargo, en muchas ocasiones esto no basta. La capacidad de aprender depende del desarrollo de habilidades más básicas (cognitivas y socioemocionales) que en buena parte se acumulan en periodos previos del ciclo de vida, por ejemplo, en la etapa escolar. Es por ello que el ministerio de educación debería también ocupar un rol significativo en la discusión de las políticas productivas de forma de evaluar si el sistema educativo formal está fomentando las habilidades que requieren los futuros empleos. ¿Hay ejemplos concretos en donde se estén juntando estas áreas de gobierno para pensar de forma más integrada estos temas? Sería lindo tener esos casos presentes y poder estudiarlos. Tal vez algunos de estos ejemplos se den a nivel de ciudades o gobiernos locales donde gestionar esta coordinación es más fácil por la proximidad de los actores.

Lo segundo: el tema del poco aporte al desarrollo que deja la participación de los países en actividades industriales, pero con poco valor agregado como el caso de las

maquiladoras en el sector textil en México y Centro América. La correcta evaluación de esta especialización productiva debe hacerse en un contexto relativo o comparativo. Puede ser que efectivamente esta actividad agregue poco valor, pero lo importante es compararla con las alternativas de empleo que existen dentro del país. Si los trabajos alternativos son actividades de servicios informales (ej. venta callejera) es claro que la reasignación de trabajo desde este sector informal hacia la actividad de maquila puede ser significativa en términos de aumentar la productividad agregada del país. Por otro lado, hay que evaluar los efectos dinámicos: si se generan oportunidades de expansión hacia otros productos con mayor valor agregado a partir del aprendizaje que tanto trabajadores como empresarios adquieren en el mismo proceso productivo a través del tiempo.

**Cecilia Mercedes Ugaz Estrada:** Antes que nada, quisiera felicitar a los autores. Ambas presentaciones son muy interesantes y presentan una visión complementaria sobre la transformación productiva y tecnológica que se viene operando con mayor celeridad desde hace algunos años/décadas a nivel mundial.

La ponencia de Annalisa Primi se centra en los cambios de las dinámicas pro-

ductivas y en la entrega de los servicios, con énfasis en la automatización de la producción. Por un lado, los impactos de estas nuevas tecnologías pueden ser “disruptivos” desde cambios en la forma de organizar la producción, cambios en el patrón de generación y distribución del valor agregado (dentro de los países o entre países) y en la concentración de los beneficios. Por otro lado, los impactos también pueden ser positivos con su aplicación a sectores como la educación y la salud.

La ponencia de Sebastián Rovira analiza la nueva revolución tecnológica desde la perspectiva de las economías de América Latina y la necesidad de una mayor cooperación intra-regional. El autor cita algunas tendencias preocupantes registradas en los últimos años en la región: desacople de los flujos financieros con la economía real, el menor dinamismo de la demanda agregada, en particular de la inversión, crecientes desequilibrios en cuenta corriente, e importante para el tema que nos ocupa, participación en cadenas de valor, pero sin una mayor generación de valor agregado.

Ambas ponencias resaltan que como toda transformación, esta nueva revolución industrial presenta innumerables desafíos, pero también algunas oportunidades. El desafío más importante se presenta a nivel de las políticas públicas necesarias

para cristalizar las oportunidades y disminuir efectos distributivos regresivos en un contexto muy dinámico de cambio tecnológico que en muchos aspectos es difícil de anticipar.

Como lo enfatiza Annalisa Primi, las políticas industriales son importantes pero las herramientas con las que contamos son débiles. Eso invita a pensar en qué tipo de política industrial será necesaria y cuáles son los actores que están llamados a hacerlas posibles –el Estado, el sector privado y la sociedad civil–.

A continuación, presento algunas ideas que están ya presentes en la literatura económica (Rodrik, 2015; Brynjolfsson, E., A. McAfee, M. Spence, 2016; Jacobs, M. y M. Mazzucato, 2016) sobre los rasgos que tendría esta nueva política industrial para consideración, debate y adaptación a los contextos locales.

En primer lugar, la noción de lo que el Estado puede hacer a través de la política industrial en particular aquella relacionada con la política industrial “verde” ha cambiado. La idea no es ya apoyar un sector con inversiones o grandes deducciones impositivas. Se trata de crear mercados, (no de corregir sus fallas) direccionando las inversiones para fomentar la innovación.

En segundo lugar, la relación entre Estado y sector privado necesita ser redefinida más allá del “*crowding in/out*”. Se ne-

cesita una colaboración estratégica y coordinación con el objetivo de aprender dónde están las oportunidades.

En tercer lugar, las nuevas tecnologías también hacen posible que los ciudadanos puedan monitorear y demandar no solo el producto final si no determinados procesos de producción. Pensemos que, en muchos casos, el producto/servicio final es un derecho. Es el caso de los servicios relacionados con la salud y con la educación. Así, el lado de la demanda puede también contribuir a limitar los efectos que la tecnología puede tener sobre el empleo o el salario.

Finalmente, con la vigencia de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible contamos con un plan de acción de 17 Objetivos que se refuerzan mutuamente con la visión de “no dejar a nadie atrás”. Entre estos objetivos se puede destacar, para los fines del tema que nos ocupa, el Objetivo 9 que se refiere a elementos importantes para el desarrollo sostenible: la infraestructura, la industrialización y la innovación. Las metas de dicho objetivo se podrían entender como elementos para un nuevo pacto/acuerdo de actores público/privado para alcanzar el desarrollo industrial inclusivo y sostenible. Algunos de estos elementos son: apoyo al desarrollo de tecnología doméstica, promoción de la investigación y desarrollo, facilitar el acceso a créditos de las pequeñas empresas y

su participación en cadenas de valor y aumentar significativamente la generación de valor agregado, el empleo y el producto bruto interno generado por la industria.

**Juan Triana:** Comparto lo que mencionaba Alejandro de que ahí hay elementos cíclicos. Quería añadir uno, y es el tema del comercio en servicios, porque todas las estadísticas que vemos son siempre comercio en bienes, sobre PIB, pero al mismo tiempo Sebastián ha mencionado un elemento importante, que es que algunas actividades no transables se están volviendo transables. Entonces, aparte de los elementos cíclicos, ¿en qué medida podemos estar frente a un proceso de transición donde aumenta el peso del comercio en servicios, disminuye el de bienes, pero en términos generales la apertura comercial puede seguir aumentando? Simplemente podemos estar frente a un período de transición. ¿Hay datos sobre esto? ¿Y en qué medida América Latina puede apalancarse sobre el comercio en servicios, si es que vamos a seguir estando fuera de las cadenas de valor en bienes?

**Annalisa Primi:** No quería dar una imagen pesimista; quería dar una imagen de urgencia de acción. Porque cuando mira-

mos la evidencia empírica es muy agregada, y no revela muchas historias positivas. Lo que destaqué es una preocupación de la política: ¿qué hacer y cómo hacerlo? Cuando miramos la dinámica de valor agregado incluido en sus exportaciones para países donde las exportaciones son importantes, como Alemania, Corea o México, en todos —y son muy diferentes entre sí— ocurre lo mismo: reducen el valor agregado doméstico. Esto es una dinámica del sector, porque el sector tiene más *players*... El tema es ver qué estás haciendo al respecto, y necesitas más estudios específicos en el país para entender y evaluar.

Nosotros hemos observado, por ejemplo, que la correlación entre el valor agregado doméstico de las exportaciones y la productividad laboral es en general, positiva; es decir que en general los incrementos de valor agregado doméstico están positivamente asociados a indicadores de performance, como son la productividad laboral o algún otro indicador tipo fortalecimiento de la industria, dependiendo de lo que sea el objetivo del país, por ejemplo, empleo. De repente, el país no está fomentando la industria en cuestión para que sea líder tecnológico; necesita emplear a la fuerza laboral, y además los objetivos de las estrategias país cambian con el tiempo. Donde tenemos más heterogeneidad en desempeño es cuando medimos las

variaciones del valor agregado extranjero de las exportaciones. Ahí el impacto de incrementos de ese valor sobre variables de desempeño no está claro, depende de muchos otros factores. En síntesis, incrementar el valor agregado doméstico a nivel de país es en general positivo, sin embargo, el impacto de incrementos del valor agregado extranjero en las exportaciones de un país tendrá efectos positivos o negativos sobre la productividad, empleo y otros indicadores de desempeño dependiendo de muchos factores. En el caso de las economías asiáticas, que son las que han sido más exitosas en integrarse a las cadenas globales de valor, se observan incrementos de valor agregado extranjero en las exportaciones asociados a incrementos del valor agregado doméstico. Por supuesto, el modelo asiático no es la única vía, pero ellos han sido los grandes ganadores en este proceso de fragmentación de la producción.

La coyuntura actual para la región es desafiante, pero no dramática. La disminución del comercio mundial se explica por diferentes factores, inclusive porque el crecimiento de los últimos 50 años ha sido determinado por una excesiva fragmentación de la producción con bienes que cruzan las fronteras muchas veces antes de llegar a su destino final. Al cambiar la organización de la producción a nivel

mundial y regional también cambiarán las dinámicas a nivel de comercio. Por eso hay que invertir en mejorar la medición del comercio y el banco de datos de la OCDE y OMC Comercio en Valor Agregado es un paso importante en este sentido (OECD/WTO TiVA).

Sobre la pregunta de cómo dar recomendaciones de políticas de transformación productiva en el contexto actual, nosotros creemos que no hay una respuesta única. Hemos creado un diálogo de política global; tenemos a países de África, Asia, América Latina y OCDE, y con ellos hemos identificado características que las estrategias de desarrollo productivo exitosas tienen. Obviamente no queremos tener una lista de “*what you need to do*” y no queremos tener unas indicaciones específicas; tampoco es nuestro mandato. No les vamos a hacer la consultoría para decirles ‘ustedes especialícense en frutilla o en robots’. Pero sí tenemos unas indicaciones y un método de análisis. Este trabajo de las PTPR (Exámenes de Políticas de Transformación Productiva) es un trabajo que se hace con los países y con varios organismos internacionales. Hemos identificado cinco características importantes de las políticas y de cómo deberían funcionar, están en el reporte disponible en línea.

En cuanto a la formación, vemos que en los casos donde se están haciendo bien las

cosas, las políticas de formación son muy focalizadas y específicas, son *targeted*, no son políticas horizontales de formación. No lo decimos nosotros, lo vemos en la práctica. Son políticas muy especializadas y al tener que ser especializadas, involucran siempre a actores que no son solo del gobierno, como los ingenieros o las empresas, en el diseño y la implementación. No es necesariamente el viejo modelo público-privado tradicional, pero tienes que tener a la gente que sepa, sean los científicos, sean los ingenieros o los empresarios. Esto sí lo hemos visto. Y concuerdo mucho con el punto que hacía Pablo: estamos frente a la necesidad de movilizar estrategias, la política industrial se queda muy chica frente a estos desafíos. Esto necesita una estrategia de desarrollo, y en esta estrategia de desarrollo debemos sumar voces. ¿Está pasando? En algunos casos sí. Concuerdo en que es muy interesante ver el tema de ciudades o regiones, porque en el territorio de repente hay más ejemplos interesantes. A nivel de país también en algunos casos; podemos contar Alemania y algunos casos más, pero nuestro objetivo ahora con los países es tratar de ver los países emergentes y en desarrollo, porque probablemente podemos aprender de ellos. No diría que tenemos una solución; probablemente donde hay menos, es sobre el tema de la gestión de las ciudades y el

del diseño de los espacios en las ciudades, en el mundo rural y en las empresas, algo que considero crucial y que no lo he visto, por lo menos hasta ahora, en ningún caso.

**Sebastián Rovira:** Partiendo del punto sobre el shock en el comercio internacional, cuánto se explica por el tema de la desaceleración económica y cuánto queda para vincular a las cadenas globales de valor: no lo tenemos identificado, pero sin asomo de dudas hay un efecto importante relacionado con la desaceleración económica. Luego hay un tema de composición de esa desaceleración, y por eso mostrábamos qué es lo que pasa con la inversión y cómo se está ampliando la brecha entre lo que es capacidad máxima y utilización, por lo tanto, no hay grandes incentivos a la inversión. Eso es algo realmente preocupante para la región. Y en relación con lo que planteaba Juan Triana sobre el tema de los servicios tenemos algunos datos que parecieran indicar una tendencia justamente al aumento en la comercialización de servicios. Con las nuevas plataformas digitales parecería aumentar el peso de comercialización de servicios, y de los servicios digitales en particular.

Volviendo al tema de los mensajes positivos o negativos, nosotros tratamos de plantearlo en términos de una necesidad

urgente, porque por ejemplo la mecanización o robotización de los procesos no es algo que vaya ocurrir un día, sino que ya es una realidad que tenemos ante nuestros ojos. Entiendo que es muy importante la política que se haga en el ámbito social, pero para avanzar hacia senderos de desarrollo de largo plazo es fundamental lo que se haga en el ámbito productivo y que la política en esta dimensión no siga siendo una política compensatoria. Si bien esta no debe hacerse cargo de todo lo que tiene que ver con la igualdad, el acceso a servicios, o el acceso a bienes, sí tiene un importante rol que jugar, y en eso la región no ha hecho lo suficiente. Se perdió mucho tiempo. Ayer se hablaba sobre el tema de los espacios fiscales, que en un momento de crisis o de baja es muy difícil, pero se tuvo un momento de bonanza en el cual no se generaron los espacios fiscales para aumentar valor y crear nuevos sectores.

De modo que sí es necesaria una política de desarrollo productivo, pero no como una respuesta después de que uno se encontró con el problema, y eso se relaciona con lo que planteaba Carmen sobre la necesidad de vincular el desarrollo productivo con el desarrollo de capacidades. En esto sí creo que hay que pensar cuáles son las nuevas áreas, no para ir todos a hacia allá, pero hay que considerar nuevas áreas que surgen. La analítica de los gran-

des datos hace cinco años era impensable y pareciera que va a ser una de las carreras más demandadas a futuro. Eso no quiere decir que todos tengamos que salir corriendo a estudiar analítica de los grandes datos, pero desde el punto de vista de la formación, sí implica que hay que entrar en muchas áreas y nuevas. Una de las cosas de las que no hablamos tiene que ver con multidisciplinaria. Estas nuevas plataformas, el nuevo desarrollo de esta manufactura distinta, abren nuevos espacios donde se vincula lo digital, con lo biológico, con la nanotecnología, es decir, áreas del conocimiento distintas. Y creo que en esto hay cosas de las que hay que ocuparse.

Me parece importante lo que planteó Saúl: cómo ir más allá y utilizar no solamente la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, sino también los ODS, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en todo lo que demandan e implican para los países de la región. Esto puede transformarse en uno de los elementos en los que los países de la región tienen que tener un discurso y una posición común para tener acceso a tecnología. José Luis planteaba en eso un punto muy importante, que es el tema de la propiedad intelectual, y cómo en los países de la región esto se puede transformar en un espacio para acceder a determinadas tecnologías a las que no estamos accediendo.

Es importante considerar cómo el marco regulatorio se tiene que combinar con políticas industriales, de ciencia y tecnología y de medioambiente de forma que permitan impulsar la innovación, el cambio tecnológico y la transformación de nuestras matrices productivas.

**Rebeca Grynspar:** Me parece importante profundizar en el tema de la desaceleración del comercio internacional, cómo estamos descomponiendo el factor de desaceleración macro o, digamos, el factor estructural de las cadenas de valor. Eso es muy importante para los países pequeños, porque el shock que vivimos en los países pequeños de América Latina no viene por los precios, sino por el comercio, y sería bueno tener una perspectiva en esa dirección. Lo segundo es que me parece muy importante el punto de cuáles son los espacios de diálogo para hacer políticas públicas razonables. Una de las cosas que hemos estado diciendo es que, inclusive para los ODS la conversación era dentro del

sector público, y esta conversación tiene que incluir a distintos actores de la sociedad. ¿Cuáles son los espacios que se están creando para tener una conversación razonable y constructiva? ¿Cómo construir esa agenda para tener políticas públicas que realmente respondan a la realidad? Eso no es posible desde un escritorio público; tiene que hacerse con los agentes económicos y con otros agentes que intervienen en esta realidad. Y es una pregunta si en la región tenemos esos espacios de concertación, de diálogo constructivo. Todos creen que se debe hacer, pero de mis recorridos por la región concluyo que esta es una de las tareas más importantes que deberíamos de acometer. Hay pocos espacios de diálogo constructivo, verdadero, entre el sector privado, el sector público y otros agentes que tienen que intervenir en las políticas como las universidades, las academias o los institutos de investigación, etc. Esa articulación es fundamental para hacer políticas públicas adecuadas en esta tarea tan gigantesca que nos han planteado hoy.

**V**

# **REFLEXIONES FINALES**





## Guillermo Fernández de Soto

**D**eseo agradecer su presencia en este encuentro. Creo que este es un espacio útil de diálogo y han sido discusiones muy productivas. Ayer en la mañana sostuvimos otro coloquio provechoso con los representantes de los organismos internacionales que nos acompañan, en donde pudimos profundizar y conocer lo que cada una de nuestras instituciones hace. De ahí surgieron algunas iniciativas que tanto la Secretaría General Iberoamericana como CAF consideramos de gran importancia para América Latina. Promover estos espacios de reflexión es un aporte muy positivo que hacen la SEGIB y CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.

Quiero hacer unas consideraciones finales de carácter general:

Hace unos días, un periodista me preguntó cómo definía el mundo. Un poco intempestivamente le dije que es un lugar frágil, fragmentado, en un complejo período de transición y con una muy difícil gobernanza global. Considero honestamente que mi respuesta fue buena. En estos dos días de reflexión he podido comprobarlo.

En ese contexto hay que mirar qué pasa en América Latina, porque nuestra región

no es un islote que contempla su propio mar. Como anotaba en aquella respuesta, hay una crisis de gobernanza, pero también una crisis de principios y de valores que hace complejo lograr consensos y los liderazgos adecuados para adoptar las políticas públicas que nos permitan seguir avanzando en la senda del desarrollo. Entre otras razones, porque geopolíticamente el mundo está muy fragmentado. Tenemos que administrar esta fragmentación, porque el poder ya no es simétrico, y está trasladándose del norte al sur, del oeste al este, como señaló Enrique Iglesias, lo que hace más difícil la situación de América Latina.

Existen algunas tendencias globales, mencionadas por ustedes, que van a moldear el mundo en los próximos años.

Es evidente que hay un creciente peso de las economías emergentes. Hace quince años representaban el 44% del PIB global y el 32% del comercio. Actualmente son responsables del 58% del PIB y del 48% del comercio, lo que indica una modificación de la conformación del poder global que nos afecta a todos: a los organismos internacionales, a los nuevos actores sociales y

que tendrá que ser tomado en cuenta. Latinoamérica tiene un problema de participación en el comercio global muy significativo. A diferencia de las economías emergentes, que crecen y ganan peso en la economía y en el comercio mundial, la región no logra dar el salto y sigue sin conseguir su sitio a nivel internacional.

El comercio mundial será cada vez más fragmentado, más multipolar, y deseo solamente traer a colación lo que dice Michael Spencer, el Premio Nobel de Economía, quien señalaba que “la fragmentación es un ciclo destructivo que se autoalimenta e impide aprobar políticas públicas eficaces”, por lo que debemos ser cuidadosos. Lo que ha ocurrido con el Brexit es un buen ejemplo de esos efectos de la fragmentación. Es bueno preguntarse qué pasará con el TTIP y con esa lucha titánica entre el Pacífico y el Atlántico. ¿Debemos resignarnos, y simplemente presenciar a la distancia que el TTIP ya no será una realidad?, o adoptar una posición más homogénea que defienda nuestros intereses.

Igual –todos ustedes lo han mencionado de alguna manera–, los cambios demográficos y el creciente ritmo de urbanización, así como el problema del envejecimiento poblacional es otra tendencia que tendrá un efecto significativo en Europa y también en América Latina.

En un informe que me impresionó por su claridad conceptual, Naciones Unidas señaló que estamos en una especie de círculo vicioso en donde consumimos recur-

sos más rápido de lo que la Tierra puede reponerlos, y pronto necesitaremos dos planetas como este para satisfacer nuestras necesidades, si no somos capaces de avanzar respetando el ciclo natural de la vida.

Otro factor relevante será el vertiginoso avance de la tecnología. La revolución digital está cambiando los paradigmas de la sociedad moderna. Dos ejemplos: dos mil millones de personas se van a sumar a Internet en los próximos años según Google, pero cinco millones de empleos desaparecerán en el 2020 por el auge de la robótica. Este ya no es un sueño de ficción, es una realidad inminente.

Un tema que no se ha mencionado que quisiera destacar, es la complejidad de la seguridad internacional. Hoy en día todos estamos expuestos, pues el campo de batalla se ha globalizado. Nada impide que podamos ser objeto de una amenaza. Internet y los nuevos métodos de comunicación han abierto las fronteras, y la distancia física ya no ofrece protección. Eso lo estamos viendo en Europa, en Estados Unidos, en cualquier lugar... En este sentido, creo que hay que repensar serenamente los mecanismos que las organizaciones internacionales tienen para defender los valores occidentales y encontrar soluciones eficaces. La crisis humanitaria en Europa, la peor crisis que ha habido después de la Segunda Guerra Mundial, pone sobre la mesa el eterno dilema entre seguridad y libertades. Creo

que lo que sigue ocurriendo influyó enormemente en las decisiones que se tomaron en el Reino Unido. Y esas decisiones empiezan a tener un efecto aún desconocido. Ya algunos políticos escoceses han dicho que ellos van por el segundo referendo para su independencia, y en Alemania sectores radicales quieren su propia salida de la Unión Europea, y hay voces en Holanda y en los países nórdicos hablando de lo mismo. De manera que todo nos amenaza y, por lo tanto, los temas de seguridad internacional requieren de una atención prioritaria e inmediata.

Ustedes han hablado de la emergencia de las clases medias alrededor del mundo; lo que diferentes analistas llaman “la trampa de los ingresos medios.” Es cierto: en 35 años el 84% de los habitantes serán considerados como de clase media o superior. Y eso tiene toda una serie de implicaciones, y surgen grandes preguntas: ¿Serán los recursos naturales suficientes para atender sus necesidades?, ¿podrán los gobiernos cumplir con las expectativas de esas clases medias?

En cuanto a la globalización financiera y los avances económicos, todos conocemos las ventajas que supone tener mercados financieros integrados, o la facilidad del acceso financiero a precios competitivos. Pero es cierto que estar más integrados también supone estar más expuestos, y, por lo tanto, es necesario tener mecanismos más sofisticados de supervisión. Aquí hemos escuchado reflexiones de lo que se

puede o no se puede hacer en estos momentos en razón de estas realidades.

He insistido en la necesidad de “*aggiornar*” esa gobernanza. Hay que modernizarla. Principalmente porque nuestro sistema actual de gobernanza se sostiene en un conjunto de instituciones internacionales que fueron creadas hace más de 70 años para regular las relaciones entre países y velar por la paz, la seguridad y la estabilidad global tras la Segunda Guerra Mundial. Es decir, instituciones que surgieron en un momento distinto para atender retos diferentes. La geopolítica y la economía mundial han sufrido enormes cambios, y hoy en día los problemas y las necesidades son otras.

No pretendo menospreciar los esfuerzos ni dejar de destacar la importante labor que estas instituciones han cumplido en el desarrollo económico global desde su constitución, pero la realidad es que estamos ante una crisis de gobernanza global. Esto no significa que haya que construir un sistema internacional nuevo. Lo que necesitamos es aprovechar las experiencias del sistema internacional, y a partir de esa base construir el andamiaje que nos permita superar las dificultades de la hora presente.

La Cumbre del Cambio Climático que ustedes mencionaron es un buen ejemplo del trabajo que el Sistema de Naciones Unidas puede hacer en un tema que amenaza a la humanidad, o los nuevos Objetivos del Milenio, que han pasado de

nueve a diecisiete, y en donde la participación del sector privado y de las nuevas fuerzas sociales está muy presente. Ambos son un primer paso hacia una gobernanza de consensos globales que nos permitan lograr resultados sobre la base de un diálogo fecundo en beneficio de la humanidad.

En conclusión, América Latina no es la de hace 25 años, y no va a ser la misma dentro de otros 25. Con todo lo que hemos hablado en estas jornadas, queda claro que no podemos ni vivir, ni crecer de los “vientos de cola”. Debemos trabajar en la transformación productiva de la región, sin olvidar que tenemos que preservar lo que hemos ganado en democracia, en derechos humanos, en reducción de la pobreza, en lo macroeconómico, etc.

Es cierto que América Latina tiene grandes fortalezas que la hacen atractiva para la inversión extranjera. Posee vastos recursos naturales (tiene el 40% de la biodiversidad del planeta, el 33% de las reservas de agua dulce del mundo, cuantiosas reservas de minerales y recursos energéticos, y una enorme capacidad de producción de alimentos). Gracias a la reducción de la pobreza y de las desigualdades, se ha conformado una clase media con mayor poder adquisitivo que demanda bienes y servicios. De otra parte, esta favorecida por una situación de bono demográfico, que implica que una proporción importante de la población es joven y en edad de trabajar. Con políticas de educación y en-

trenamiento adecuadas, esta población se puede convertir en mano de obra calificada y productiva.

El gran reto consiste entonces en descubrir otras fuentes de crecimiento que basadas en dichas fortalezas permitan que Latinoamérica se convierta en una región aún más atractiva para la inversión, en medio de un entorno internacional impredecible. En este sentido considero que la clave está en avanzar en una agenda de desarrollo integral que promueva la transformación productiva para incrementar los niveles de productividad y competitividad y fomente la tan añorada integración latinoamericana bajo una agenda multidimensional que reconozca los errores del pasado.

Como ustedes han dicho, la integración regional pasa por dar solución a tareas en multitud de aspectos. En una situación de recursos limitados, donde no existe mucho margen de maniobra, debemos optimizar el impacto de las decisiones y tomar aquellas con mayores resultados esperados. En mi opinión, la región tiene asignaturas pendientes en 3 temas específicos: el desarrollo de las infraestructuras, la mejora en la calidad de la educación, y el fortalecimiento del ecosistema innovador. Tareas que no son menores, pero que tendrían un impacto considerable en el crecimiento potencial de la región.

En el caso de las infraestructuras, se estima que para cerrar la brecha existente, Latinoamérica necesita incrementar las in-

versiones entre el 6% y el 8% del PIB, equivalente a 200-250 mil millones de dólares por año. Un esfuerzo conjunto que debe realizarse entre el sector público y privado.

Los retos en educación quizás sean los más importantes. Un reciente estudio de la Universidad de Oxford estima que para el año 2030 el 47% de los trabajos actuales podrían estar totalmente automatizados. El problema por lo tanto es doble. Por un lado, la calidad de la educación en América Latina dista mucho de ser la ideal. Nos encontramos en una situación donde las empresas establecidas en la región ven dificultades para encontrar personal cualificado para llevar a cabo sus labores; Y, por otro, una fracción importante de los empleos actuales no existirá en los próximos años. Con lo cual, el reto consiste no solo en mejorar la calidad educativa y fortalecer las habilidades laborales de la sociedad latinoamericana, sino en adaptar la oferta educativa para esta transformación productiva que ya no es cosa del largo plazo, sino que está a la vuelta de la esquina.

El desarrollo del ecosistema innovador es también esencial. La cuarta revolución industrial en esta era digital dificulta la adaptación a las nuevas tendencias. Los cambios suceden tan rápido que tanto el marco regulatorio, los medios de produc-

ción, y el conocimiento quedan obsoletos a velocidades sin precedentes. Se necesita de una adaptación y actualización constante de todos los factores productivos.

Un punto importante que creo ha quedado claro de esta jornada, es que hay una especie de consenso acerca de que el rol del Estado hay que repensarlo. La fragmentación del mundo en lo comercial no ayuda en esta tarea. Miren ustedes lo paradójico: Europa hizo la integración con anestesia; en América Latina nos piden que hagamos la integración, sin anestesia. Por anestesia me refiero a los fondos de cohesión, a los fondos estructurales que ayudaron a que la integración se diera. Y a pesar de esa integración, miren lo que ha pasado con el Brexit. Recuerdo cuando con el fracaso inicial de la aprobación del Tratado de Lisboa, hubo necesidad de recomponer los consensos porque la gente no sentía que el proceso de integración estuviera legitimado. Algo similar tiene que estar ocurriendo en Latinoamérica, algo hemos tenido que estar haciendo mal.

Este diálogo; este enriquecedor encuentro lo que hace es mostrar los retos del presente, y nos permite ser optimistas cuando un grupo de gente como ustedes son capaces de pensar en una América Latina llena de oportunidades.

Gracias por su presencia.



## Rebeca Grynspan

**S**i me lo permiten, me gustaría decir que en el Sistema Iberoamericano estamos haciendo dos cosas que me parecen importantes para lo que hemos discutido. Son un granito de arena para un problema muy complejo, pero ustedes saben que estamos impulsando un “erasmus iberoamericano” en América Latina, precisamente para el tema de las soft skills, o de las competencias distintas a las que se adquieren en el aula. Como decíamos ayer, en América Latina dos terceras partes de los estudiantes universitarios son el primer miembro de su familia que accede a ese nivel educativo, no van a tener la oportunidad de estudiar en otro país y de adquirir las habilidades que se adquieren cuando eso pasa. Y nosotros nos hemos comprometido a 200 mil movilizaciones de estudiantes, profesores e investigadores de aquí al 2020, y esperamos poder financiar esto con el sector privado. “A pellizcos se mata un elefante”. Si cada empresa me da una beca vamos a poder llegar a muchos estudiantes y esto va a representar un cambio: aprender, aunque sea tarde, muchas de las habilidades necesarias hoy en día para el mercado laboral. Esto incluye también

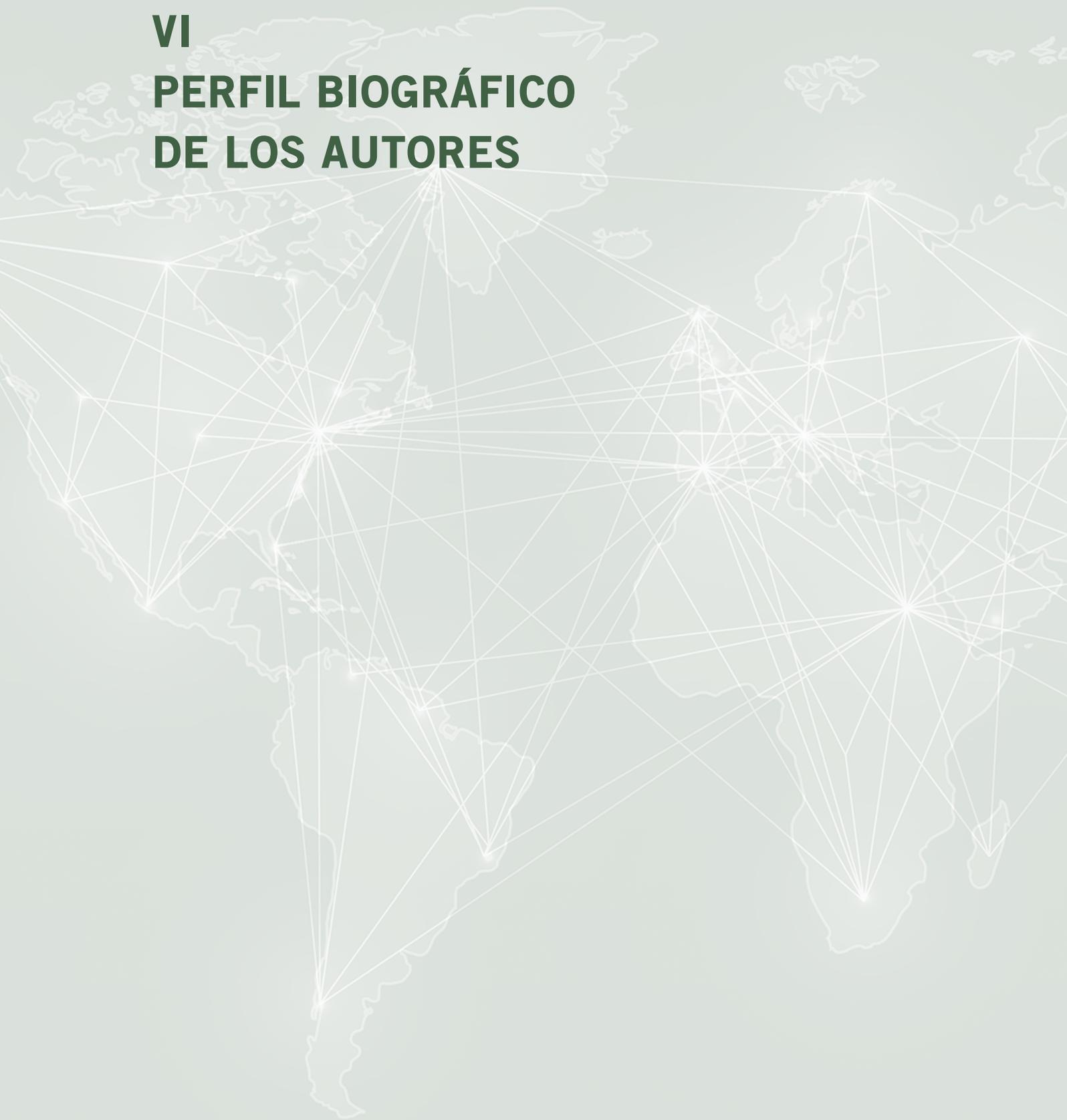
movilidad en las empresas. Hemos pedido a las empresas que abran sus puertas para poder hacer capacitación laboral, ya sea como parte de los estudios o inmediatamente después de graduados los jóvenes, para tratar de contribuir a ese aprendizaje en el trabajo y romper el círculo vicioso de carecer experiencia y por lo tanto no poder acceder a un trabajo. En esas dos cosas hemos estado concentrados.

Espero que en la Cumbre del mes de octubre podamos llevar resultados y podamos seguir adelante con resultados concretos, que realmente lleguen a la ciudadanía y que contribuyan en algo, con alguna motivación y alguna esperanza para los jóvenes de América Latina, en este mundo tan complejo.

De modo que yo cierro con ese anuncio de algo que estamos haciendo en esta dirección, con un enorme agradecimiento a Guillermo y a la CAF por esta asociación que por tantos años hemos mantenido para llevar adelante esta actividad y, sobre todo, con un aprecio enorme por su compromiso y su tiempo para venir a discutir aquí temas tan importantes para el mundo y para Latinoamérica.



# **VI PERFIL BIOGRÁFICO DE LOS AUTORES**





## GRYNSPAN, REBECA

Economista y dirigente política costarricense, fue elegida por unanimidad, Secretaria General Iberoamericana el 24 de febrero de 2014 en México, DF, en la que estuvieron presentes los representantes de los 22 países que conforman la Conferencia Iberoamericana, iniciando su mandato el 1 de abril de 2014.

Antes de su nombramiento al puesto que ocupa en la actualidad, la Sra. Gynspan fue Adjunta de las Naciones Unidas y Administradora Asociada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) nombrada por el Secretario General Ban Ki-moon el 1 de febrero de 2010.

Durante su mandato en Naciones Unidas ocupó también el cargo de Presidenta del GSIC (Gender Steering and Implementation Committee), mecanismo corporativo de alto nivel que se encarga de diseñar y asegurar el cumplimiento de la estrategia de paridad e igualdad de género dentro de todo el PNUD, desde donde se ha impulsado la transversalización de equidad de género en la programación de la organización. También fue portavoz de género ante la Junta Ejecutiva del PNUD.

Desde 2006 al 2010 la Sra. Gynspan fue Subsecretaria General de la ONU y Directora Regional de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Con anterioridad, había sido Directora de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina

y el Caribe (CEPAL) desde donde copresidió la Junta Ejecutiva del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias y participó en el grupo asesor del Programa PROLEAD (de apoyo al liderazgo de la mujer en América Latina) del BID.

Antes de entrar a las Naciones Unidas, la Sra. Gynspan fue elegida Vicepresidenta de Costa Rica, 1994-1998. También fue Ministra de Vivienda, Ministra coordinadora de Asuntos Económicos y de Asuntos Sociales en ese mismo período y Viceministra de Finanzas de su país en el Gobierno de Oscar Arias.

Como Vicepresidenta coordinó desde el Consejo Social la creación e implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza en el marco del cual se creó el primer programa dirigido a las mujeres jefas de hogar, programa que se convirtió en Ley de la República por iniciativa de la entonces diputada Maria Lydia Sánchez.

Además de su experiencia como asesora, conferencista y autora, la Sra. Gynspan ha formado parte de iniciativas fundamentales de las Naciones Unidas como el Grupo de trabajo del Proyecto del Milenio sobre Pobreza y Desarrollo Económico, y el Panel de Alto Nivel sobre el Financiamiento del Desarrollo. También es miembro del Grupo Asesor Internacional de la Iniciativa Think Tank del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC por sus

## **FERNÁNDEZ DE SOTO, GUILLERMO**

siglas en inglés). Ha trabajado con diversas instituciones gubernamentales, con organizaciones nacionales e internacionales como consejera, asesora e investigadora.

Trabajó como Representante Delegada de la ONU en la Comisión Temporal para la Reconstrucción de Haití, una junta compuesta por funcionarios del gobierno de Haití, el ex-presidente de Estados Unidos Bill Clinton y otros socios internacionales de alto nivel.

La Sra. Grynspan es autora o coautora de numerosos artículos y libros sobre política social y económica, y sobre género y pobreza.

Nacida en San José de Costa Rica, la Sra. Grynspan tiene un Máster en Economía de la Universidad de Sussex (Inglaterra).

Jurista y Economista por la Pontificia Universidad Javeriana, con una especialización en Ciencias Socioeconómicas de dicha Universidad, y estudios de postgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad de Georgetown y Manejo de conflictos de la Universidad de Harvard; ha ocupado importantes posiciones en los ámbitos público y privado. Ha sido Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Secretario General de la Comunidad Andina, Presidente del comité Jurídico Interamericano (CJI) de la Organización de Estados Americanos, Embajador de Colombia ante el Reunio de los Países Bajos, y ante la Organización para el Control de Armas Químicas (OPCW). También ha sido miembro de juntas directivas de instituciones financieras nacionales, Consultor, Árbitro y Asesor en Asuntos Internacionales y comerciales, entre otros. Actualmente es el Director para Europa del Banco de Desarrollo de América Latina

## **ARIM, RODRIGO**

Es el actual decano de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la Universidad de la República de Uruguay, facultad en la que ha sido integrante del Consejo como delegado del orden estudiantil (1993-1997) y por el orden docente (2006-2010)

En el Instituto de Economía trabajó desde 1997 como investigador en el área de empleo y distribución del ingreso. Fue director de investigación del Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT (2005-2006), y consultor del Banco Mundial (2006-2007). Desde 2007 es consultor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Es licenciado en Economía en la Universidad de la República (1990-2000), y tiene un doctorado (2002) y una maestría (2000-2002) obtenidos en la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Sus áreas de trabajo son Ciencias Sociales/Economía y Negocios/Economía, Econometría/microeconomía y economía laboral.

## **FRENKEL, ROBERTO**

Es Investigador Titular del CEDES y Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

En la UBA se desempeña como Director del Programa de Especialización en Mercado de Capitales (UBA) y profesor de la Maestría en Economía.

Fue Subsecretario Asesor del Ministerio de Economía y Director del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Ha sido consultor macroeconómico de los gobiernos de Colombia, Uruguay, Bolivia y Venezuela. Ha sido profesor de las Universidades de Chile, Católica de Chile y Central de Venezuela y profesor visitante en la Universidad de California (San Diego) y en la Universidad Católica de Río de Janeiro y ha dado cursos y conferencias en otras universidades locales y del exterior.

Regularmente realiza trabajos de investigación para organismos internacionales tales como UN, OIT, UNCTAD, UNDP, CEPAL y también ha realizado trabajos para el BID, ONUDI y el OECD Development Center. Ha publicado numerosos libros y artículos en revistas especializadas sobre teoría y política macroeconómica, moneda y finanzas, inflación y políticas de estabilización y mercado de trabajo y distribución del ingreso, con especial foco en América Latina.

## HAKIM, MIGUEL

Doctor en Finanzas por la Universidad de Claremont, California, USA. Actualmente es el Presidente del Colegio de Economistas del Estado de Puebla y el Coordinador General de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Puebla. Ha sido catedrático de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), de la Universidad Veracruzana (UV), consultor financiero externo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y del Banco Mundial (BM), en proyectos financieros y fiscales en la India, Nepal, Togo, Centro América y México. En la SRE, fue Subsecretario de Relaciones Económicas y de Cooperación Internacional y Subsecretario para América Latina y el Caribe. Fue Secretario para la Cooperación Iberoamericana en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en Madrid, España. Ha escrito 2 libros: “The Efficiency of the Mexican Stock Market” y “Finanzas: vestidas por unos y alborotadas por otros”.

## IGLESIAS, ENRIQUE V.

Nació en Asturias, España, y es ciudadano naturalizado uruguayo. Se graduó en Economía y Administración por la Universidad de la República de Uruguay en 1953 e hizo estudios superiores de especialización en Estados Unidos y Francia. Comenzó su actividad profesional en un banco privado uruguayo donde promovió la fusión de diversos bancos que después formarían la Unión de Bancos del Uruguay. De 1961 a 1965, Iglesias fue director de la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE) que preparó el primer Plan Económico y Social para Uruguay. En 1967 fue elegido primer Presidente del Banco Central del Uruguay (1967-1968). Iglesias ha sido profesor de Desarrollo Económico y Director del Instituto de Economía de la Universidad de la República de Uruguay.

Ha escrito numerosos artículos, ensayos y libros sobre economía latinoamericana y uruguaya, mercados de capital, financiación externa y multilateralismo.

Enrique Iglesias fue secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), de 1972 a 1985; y secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables que tuvo lugar en Nairobi, Kenia, en 1981. Fue designado Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1985-1988) por el nuevo gobierno demo-

crático que surgió después de varios años de dictadura militar en el país.

Desde este puesto ejerció como presidente de la Reunión Ministerial que dio inicio a la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en Punta del Este, Uruguay, en 1986. Estas negociaciones llevaron a la creación de la Organización Mundial del Comercio, sucesora de los Acuerdos Generales en Tarifas y Comercio. Entre 1988 y 2005 fue presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el más antiguo y más grande banco regional de desarrollo. Iglesias fue el tercer presidente del BID después de Felipe Herrera (Chile, 1960-1971) y Antonio Ortiz Mena (México, 1971-1988).

De 2005 a 2014, Iglesias ha servido como el primer Secretario General Iberoamericano, con base en Madrid, España. El Secretario General Iberoamericano reporta a la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de los 22 países de habla hispana y portuguesa de Europa y América Latina. En 2013, el Secretario General de las Naciones Unidas designó al Sr. Iglesias como miembro del Grupo de Alto Nivel que publicó el informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, tratando los retos de la paz mundial y la seguridad, así como la reforma de las Naciones Unidas. Iglesias es asimismo miembro del Grupo de Alto Nivel del Sr.

Annan para la Alianza de Civilizaciones. Enrique Iglesias ha sido investido doctor honoris causa por diez universidades de América y Europa; además ha recibido numerosas distinciones y reconocimientos internacionales, entre ellos el Premio Príncipe de Asturias.

## **IZQUIERDO, ALEJANDRO**

Es Economista Principal del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington. Además, se ha desempeñado como Economista y Consultor en el Banco Mundial, Consultor de las Naciones Unidas y del Ministro de Finanzas de Perú.

Como docente se ha desarrollado en el Curso de Administración del Instituto de Macroeconomía del Banco Mundial, en la Universidad de los Andes en Bogotá, en la Universidad del Tucumán en Argentina, la Universidad de Maryland, la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires, en la Universidad San Andrés en Buenos Aires y en la Universidad de Buenos Aires.

Es doctor en Economía por la Universidad de Maryland, master en Economía por el Instituto Di Tella de Buenos Aires y licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires.

## **LUSTIG, NORA**

Actualmente, es docente de Economía Latinoamericana del Departamento de Economía de la Universidad de Tulane en New Orleans, además de miembro del Centro para Estudios Latinoamericanos Roger Thayer Stone e Investigadora del Centro de Políticas Interamericanas e Investigación (CIPR) de la misma universidad.

Ha trabajado en el Centro para el Desarrollo Global en Washington, el centro Inter-American Dialogue, el World Institute of Development Economics Research (UNU-WIDER) y fue Directora del Grupo sobre Pobreza del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP).

Se ha desempeñado como consultora en el Banco Africano de Desarrollo, El Foro de Investigación Económica, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, el UNDP, y el Banco Mundial.

Como docente, ha trabajado en el Centro de Estudios Económicos del Colegio de México, la Escuela de Asuntos Internacionales Elliott de la Universidad George Washington, y en la Universidad de las Américas de Puebla, México.

Es Doctora y Master en Economía por la Universidad de California, Berkley.

## **MACHINEA, JOSÉ LUIS**

Es ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como alto funcionario del gobierno de la República Argentina: Ministro de Economía, Presidente del Banco Central, Subsecretario de Política Económica y Subsecretario de Programación del Desarrollo.

En el Banco Central de la República Argentina, fue Director de Investigación y de Estadísticas Económicas y Gerente de Finanzas Públicas. Ha trabajado como Investigador Visitante Distinguido en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ha sido consultor del Banco Mundial, del BID y del FMI. Ha sido Presidente de la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad y Director de Investigación del Instituto para el Desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina. Profesor de la Universidad Torcuato di Tella y de la Universidad de Buenos Aires. Tiene un doctorado en Economía de la Universidad de Minnesota. Ha publicado extensamente sobre macroeconomía y desarrollo económico y social.

## **MELGUIZO ESTESO, ÁNGEL**

is Head of the Latin American and Caribbean Unit at the OCDE Development Centre, coordinating the OECD's flagship publication on Latin America, Latin American Economic Outlook. He worked as Lead Specialist in the Labor Markets Unit at the Inter-American Development Bank, where he was Pension coordinator. Previously, he was a Senior Adviser at the Economic Bureau of the Spanish Prime Minister, and a Principal Economist at the BBVA Financial Group, specializing in research on pension reform in Latin America, fiscal policy, and long-term economic growth. He holds a Ph.D. in Public Economics and a B.A. in Economics from Complutense University of Madrid.

## **MERINO GARCÍA, PEDRO ANTONIO**

Economista Jefe, Repsol. Técnico Comercial y Economista del Estado, Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid y MBA por el Instituto de Administración de Empresas (IADE). Ha ocupado varios puestos en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, tanto en temas de legislación bancaria como de gestión de Deuda Pública, ha sido asesor al Director Ejecutivo por España en el Fondo Monetario Internacional, miembro alterno español del Comité Monetario de la Unión Europea y Consejero del Banco Europeo de Inversiones así como responsable en el Ministerio de Economía de las relaciones con el FMI. Es miembro del grupo de economistas asesores de la Cámara de Comercio Internacional, del Comité de Expertos para el seguimiento del BCE y del Comité de Opinión del diario Expansión. Actualmente es Director de Estudios y Análisis del Entorno de Repsol.

## **MOLANO, WALTER**

Es socio y jefe de Análisis Económico y Planeamiento Financiero del BCP Securities, LLC., banco de inversión domiciliado en Greenwich, Connecticut, EE.UU. El Dr. Molano obtuvo su Ph. D. en Duke University y fue becario del Fondo de Becas de Duke, SSRC Fellowship y de la Fundación Grant. Asimismo, obtuvo un MBA y un MA con mención en Asuntos Internacionales y Normas Internacionales. Su principal interés descansa sobre Latinoamérica. Antes de conformar BCP Securities LLC, fue Director Ejecutivo de Economía y Análisis Financiero en Warburg Dillon Read. Es autor del libro “La Lógica de la Privatización”, publicado por Preager/Greenwood Press. Entre 1995 y 1996, el Dr. Molano fue Economista Principal y Vicepresidente para Latinoamérica del Credit Suisse First Boston.

Recibió la Medalla de Oro en 1998 en la premiación que realiza la revista Latin Finance entre analistas que cubren Latinoamérica. En el 2000, fue el ganador de siete medallas en las Olimpiadas de Latin Finance: Análisis Económico (Plata), Análisis de Deuda Soberana y Corporativa (Plata), Argentina (Oro), Colombia (Oro), Chile (Plata) y México (Bronce).

En junio de 2000, fue invitado al Comité de Banca de la Cámara de Representantes de los EE.UU. para discutir las políticas de dolarización en Latinoamérica. El Dr. Molano es miembro activo del Consejo de

## OCAMPO, JOSÉ ANTONIO

Relaciones Exteriores del Latin American Advisory Council y es profesor adjunto de la Universidad de Columbia y de la Escuela de Negocios de la Universidad de Yale. Es miembro del Trinity Board de la Universidad de Duke y Miembro del Consejo de Asesores de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia. En julio de 2000, fue agregado al Directorio de Asesores del Instituto Brookings para asuntos de Mercados de Capitales y forma parte de la Conferencia Anual sobre Desarrollo.

Es Profesor en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia y Presidente del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Ha ocupado numerosos cargos en las Naciones Unidas y en su país de origen, Colombia, entre ellas Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda, Ministro de Agricultura y Director de Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Ha recibido numerosas distinciones académicas ya publicado extensamente sobre temas de teoría y política macroeconómica, asuntos financieros internacionales, desarrollo económico y social, comercio internacional e historia económica de Colombia y América Latina. Tiene títulos de Economía y Sociología de la Universidad de Notre Dame y un Doctorado en Economía de la Universidad de Yale.

## **PAGÉS-SERRA, CARMEN**

Es la Jefa de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En forma previa a esta labor, Carmen se desempeñó como economista principal en el Departamento de Investigación del BID, donde lideró importantes publicaciones tales como 'La Era de la Productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos', las últimas ediciones de la publicación insignia anual del Banco, el Desarrollo en las Américas (DIA). Carmen ha publicado extensamente en revistas académicas y de política líderes en las áreas de mercados laborales, seguridad social y productividad. Antes de formar parte del BID, Carmen se desempeñó desde el 2004 hasta el 2006 como economista senior en temas laborales en el Banco Mundial. Carmen cuenta con una Maestría en Economía de la Universidad Autónoma de Barcelona y un Doctorado en Economía de la Universidad de Boston.

## **POLI, FEDERICO IGNACIO**

Ex director de la División de Asuntos Económicos de SEGIB, Ex Subsecretario de PYMES y Desarrollo Regional de Argentina

Economista argentino, licenciado por la Universidad de Buenos Aires y con estudios de especialización en la Universidad Torcuato di Tella (Argentina). Ha desempeñado distintos cargos de economista tanto en el sector público como en el privado y en los ámbitos de gobierno local, nacional y multilateral, entre ellos ha sido Director General de Industria del gobierno de Buenos Aires, Economista Jefe de la Unión Industrial Argentina, Subsecretario de Pymes y desarrollo regional del Gobierno de Argentina y director de la División de Asuntos Económicos de la SEGIB.

## **PRIMI, ANNALISA**

La economista italiana Annalisa Primi es jefa de la Unidad de políticas estructurales e innovación del Centro de Desarrollo de la OCDE, centro en el que se desempeña desde el año 2013 como economista senior. Es parte de la OCDE desde el 2009, donde fue parte de la Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria y de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial. Anteriormente trabajó en la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL entre los años 2003 y 2009. Su trabajo se centra en la relación entre la innovación, el desarrollo productivo y la propiedad intelectual y el rol del Estado en la formación de trayectorias de desarrollo.

## **RÍOS, GERMÁN**

Es Director Corporativo de Asuntos Estratégicos de CAF, banco de desarrollo de América Latina. Ha sido profesor de macroeconomía, desarrollo económico, política fiscal, evaluación de proyectos y microeconomía en varias universidades de Venezuela, Estados Unidos, España y el Reino Unido. Durante el período académico 2010-2011 fue regente de la Cátedra Andrés Bello en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford. Se ha desempeñado como Director de Inversión Pública en el Ministerio de Planificación de Venezuela, como Economista para Brasil en el Banco Mundial, y ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. El señor Ríos es Economista graduado de la Universidad Central de Venezuela, posee un Máster en Administración del Instituto de Estudios Superiores de Administración, un Master of Arts en Economía de Johns Hopkins University y un Master of Philosophy en economía en George Washington University. El señor Ríos es autor de varias publicaciones entre las que se encuentran “Understanding Reforms: The Case of Venezuela” publicada por Palgrave y es coautor del libro de texto “Macroeconomía y Petróleo” publicado por Pearson/Prentice Hall.

## SEBASTIÁN ROVIRA

Es Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y desempeña funciones en la Unidad de Innovación y Nuevas Tecnologías de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial desde el 2006. El Sr. Rovira es experto en los temas de innovación y cambio tecnológico, siendo sus principales líneas de análisis e investigación las áreas de desarrollo económico, innovación, dinámica industrial y tecnologías de la información y las comunicaciones. En los últimos años ha elaborado diversos libros y papers internacionales: “ICT in Latin America: a microdata analysis” (CEPAL-IDRC, 2011), “Impacto de la infraestructura de la calidad en América Latina (CEPAL-PTB-GIZ, 2011), “Structural change and the BOP constraint: why did Latin America fail to converge?” (Cambridge Journal of Economics, 2010), y “Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development” (Journal of Economic Issues, 2009) y ha participado en la elaboración de varios documentos institucionales: Perspectivas Económicas para América Latina 2012 y 2013 (OCDE/CEPAL, 2011 y 2012), Espacios iberoamericanos: vínculos entre universidades y empresas para el desarrollo tecnológico (CEPAL-SEGIB, 2010), Ciencia y tecnología en el Arco del Pacífico Latinoamericano: espacios para innovar y com-

petir (CEPAL-GTZ, 2010), Innovar para crecer: Desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible y equitativo en Iberoamérica (CEPAL-SEGIB, 2009), entre otros.

## **SALAZAR-XIRINACHIS, JOSÉ MANUEL**

Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe Regional Director of the ILO for Latin America and the Caribbean. Fue nombrado Director Regional de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe en Lima, Perú, con efecto a partir del 1 de junio de 2015. El Sr. Salazar-Xirinachs nació en 1953, obtuvo una Maestría en Desarrollo Económico y un Doctorado en Economía en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, así como el grado de Bachiller en Economía en la Universidad de Costa Rica. Se incorporó a la OIT en el 2005 como Director Ejecutivo del Sector del Empleo, con sede en Ginebra, Suiza, y con el grado de Director General Adjunto. En tal calidad, fue responsable del trabajo de la Organización en los ámbitos de la promoción del empleo, las políticas de empleo, el desarrollo de las empresas, la formación profesional, el análisis de los mercados laborales, los servicios de empleo, la transición de la economía informal a la economía formal, la relación entre el comercio y el empleo, la promoción del empleo juvenil, y temas relacionados. Desde marzo de 2013 hasta la fecha de su nombramiento, el Sr. Salazar-Xirinachs desempeñó el cargo de Subdirector General de Políticas. Antes de ingresar en la OIT, se desempeñó de 1998 a 2005 como Director de la Unidad de Comercio de la Organización de Estados Americanos

(OEA), en Washington; unidad que funcionó, junto con el BID y la CEPAL, como Secretaría Técnica de las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y para promover la integración regional. Asimismo, ofreció asistencia técnica en materia de comercio y competitividad a los gobiernos de los países de las Américas.

De 1997 a 1998, el Sr. Salazar-Xirinachs fue Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, período durante el cual le correspondió ejercer la presidencia del proceso del ALCA. Previo ejercicio de dicho cargo, fundó y dirigió la Red Empresarial para la Integración Hemisférica, y fue Director Ejecutivo y Economista Jefe de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) (1991-1995) así como Presidente Ejecutivo de la Corporación Costarricense de Desarrollo (1988-1990).

## SANGUINETTI, PABLO

Es Director Corporativo de Análisis Económico y Conocimiento para el Desarrollo de CAF - banco de desarrollo de América Latina. Es profesor de Economía de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires. Obtuvo su Doctorado en Economía en La Universidad de California en Los Angeles, Estados Unidos; Masters en Economía en el Instituto Torcuato Di Tella en Buenos Aires, Argentina, y en la Universidad de California en Los Angeles; su título de Economista lo obtuvo en la Universidad Nacional de La Plata en Argentina. Los tópicos de interés en sus investigaciones incluyen comercio exterior e integración, desarrollo económico y federalismo fiscal. Ha publicado artículos en revistas internacionales como *Economics and Politics*, *Journal of International Economics* y el *Journal of Development Economics*. También ha publicado artículos en diversos libros y revistas regionales. Ha ocupado posiciones como investigador y profesor visitante en la Universidad de New Mexico, la Universidad de Texas (A&M) y la Universidad de Bonn, Alemania. Ha sido miembro de LARR (Latin América Research Review). Ha trabajado como consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (ECLAC), y CAF, banco de desarrollo de América Latina, y ha sido miembro del directorio de la Comisión Nacional de Comercio Exterior de Argentina.

## SERVÉN, LUIS

He is Senior Advisor in the World Bank's Research Department, where he manages the research program on Macroeconomics and Growth. He previously managed the Bank's regional research program on Latin America and the Caribbean. Prior to joining the Bank he worked as a senior researcher at FEDEA, where he was part of the founding team, and taught at the Universidad Complutense of Madrid, MIT, PUC-Rio and CEMFI. His current research focuses on capital flows and exchange rates, fiscal policy, and productivity and growth. He has published numerous books and articles in professional journals on these and other research topics. He holds a Bachelor in Economics from the Universidad Complutense de Madrid and a Ph.D. in Economics from the Massachusetts Institute of Technology. Currently he is co-editor of *The World Bank Economic Review* and *The World Bank Research Observer*.

## TRIANA CORDOVÍ, JUAN PABLO

Es doctor en Ciencias Económicas, profesor Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de la Habana.

Imparte docencia de pre y postgrado en la Facultad de Economía, Universidad de la Habana sobre Economía Cubana y sobre Pensamiento Económico Universal.

Ha impartido conferencias sobre economía cubana y problemas del desarrollo en diferentes instituciones de Cuba y en más de una docena de universidades fuera de Cuba.

Es coautor de más de quince libros sobre la economía cubana entre los cuales se encuentran:

- *Cuba. Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI*. Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia. ISBN 978-958-8347-66-0. Coautor.
- *Miradas a la economía cubana III*. Editorial Camino, La Habana, 2012. Coautor
- *No More Free Lunch*. Editorial Springer de New York. 2013. Coautor
- *¿Quo Vadis, Cuba?* ICEI Universidad Complutense de Madrid editorial Catarata. 2013. Coautor
- *El cambio económico en Cuba en perspectiva comparada*, Brookings Institutions, 2014

Es miembro de la Comisión de Ciencias Sociales del Consejo de Ciencia y Tecnología de la Comisión de Implementación de los Lineamientos Económicos y Sociales. Actualmente es el Presidente del Consejo Científico del Centro de Estudios de la Economía Cubana.

## **UGAZ ESTRADA, CECILIA**

Es doctora en economía por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS-Paris, Francia). Desde 2013, se desempeña como Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Paraguay. Anteriormente, fue Representante Residente adjunta del PNUD en Argentina. Durante el periodo 2005 al 2008, dirigió el equipo de investigación de los informes mundiales de Desarrollo Humano del PNUD en Nueva York. Antes, trabajó como investigadora en el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD) en Ginebra y el Instituto Mundial de Investigación para el desarrollo Económico de la Universidad de Naciones Unidas (UNU-WIDER) en Helsinki. Se desempeñó también como docente e investigadora en el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex (IDS, Sussex) en el Reino Unido.

## **VIAL, JOAQUÍN**

Es chileno, casado con tres hijos. Es economista de la Universidad de Chile y tiene un doctorado de la Universidad de Pennsylvania. Actualmente es consejero del Banco Central de Chile, cargo que asumió en febrero de 2012. Previamente ocupó diversos cargos en el Servicio de Estudios del Grupo BBVA donde trabajó entre 2004 y 2011. Ha desarrollado actividades académicas en las universidades de Columbia (2002-2003), Harvard (2000-02) donde fue Director del Proyecto Andino de Competitividad, de Santiago (1986-87) y de Chile (1978-1985) y en CIEPLAN (1988-1992), donde fue director ejecutivo entre 1994 y 1996. También trabajó en el Ministerio de Hacienda, primero como coordinador de Políticas macroeconómicas (1992-94) y Director Nacional de Presupuestos (1997-2000). Ha sido consultor de organismos internacionales y de empresas privadas y fue Presidente del directorio de la AFP Provida entre 2009 y 2011.

## VILLAR GÓMEZ, LEANDRO

Es Director Ejecutivo de Fedesarrollo desde abril de 2012. Anteriormente fue Economista Jefe y Vicepresidente de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. En el sector público colombiano fue Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República de Colombia durante doce años, Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Asesor del Consejo Directivo de Comercio Exterior.

Ha estado vinculado de manera directa con el sistema financiero colombiano como miembro de juntas directivas de varias instituciones públicas y privadas, Vicepresidente del Banco de Comercio Exterior – BANCOLDEX- y Vicepresidente Técnico de la Asociación Bancaria de Colombia. Ha sido profesor en varias universidades colombianas y tiene múltiples publicaciones en las áreas de macroeconomía, comercio exterior y política monetaria, cambiaria y financiera.

Leonardo Villar obtuvo sus grados de Economista Cum Laude y Magister en Economía de la Universidad de los Andes. También estudió en la London School of Economics, donde obtuvo un Master of Science (M.Sc.) en Economía y adelantó estudios doctorales.

## WEISLEDER, SAUL

Fue el Representante Permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas en Nueva York. Ha sido miembro y Presidente del Parlamento de Costa Rica, ha presidido su Comité de Presupuesto, el Comité Especial para las reformas financieras y otros comités sobre asuntos sociales y económicos. Fue Asesor económico para la Asociación Bancaria Costarricense de Bancos, luego de ser Gerente General del Banco Federao de Cooperativas de Ahorro y Crédito. También fue profesor y Director del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Es licenciado en Economía y Sociología por la Universidad de Costa Rica y obtuvo una maestría en Filosofía en Estudios de Desarrollo por la Universidad de Sussex del Reino Unido.

## **WERNER, ALEJANDRO**

Asumió el cargo de Director del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (FMI) en enero de 2013. Ciudadano de México, ha tenido una distinguida trayectoria en el sector público y privado, así como en el mundo académico. Fue Subsecretario de Hacienda y Crédito Público de México entre diciembre de 2006 y agosto de 2010, profesor de Economía en el Instituto de Empresa de Madrid, España (de agosto de 2010 a julio de 2011) y titular de banca corporativa y de inversión de BBVA-Bancomer (de agosto de 2011 a fines de 2012). Asimismo, se desempeñó como Director de Estudios Económicos en el Banco de México y docente de ITAM. Tiene a su nombre una multitud de obras. Werner fue designado Joven Líder Mundial por el Foro Económico Mundial en 2007. Se doctoró en el Instituto Tecnológico de Massachusetts en 1994.



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA